

NOTAS SOBRE A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DOS ANOS 50—70*

*João Luiz Ribeiro Fragoso***

Os anos 70 presenciaram uma série de fenômenos nas relações do Brasil com os países industrializados normalmente qualificados de "diversificação da dependência".¹ Essa "diversificação da dependência", acompanhando o crescimento que a economia brasileira teve a partir do final dos anos 60, traduzia o empenho do governo brasileiro em diversificar os seus mercados, as fontes financeiras e as fontes de tecnologia. A consequência disso é que a antiga posição hegemônica dos Estados Unidos no comércio com o Brasil cedeu lugar, gradativamente, ao avanço dos países da Comunidade Econômica Européia (CEE) — em especial a Alemanha — e do Japão.

De fato, no seu comércio externo com os países industrializados, em 1980, o Brasil vendia, do total de suas exportações, 17,42% para os Estados Unidos, enquanto a CEE participava da aquisição de 26,55%, quando, em 1968, os Estados Unidos, ao contrário, eram o principal parceiro comercial do Brasil, comprando 33,32% das exportações brasileiras, e a CEE o segundo, importando 31,35%.²

Da mesma forma, o movimento de investimentos estrangeiros no Brasil, no período de 1973 a 1975, registra uma queda da participação norte-americana e um avanço de países como a Alemanha e o Japão (ver tabela 1). E enquanto os investimentos norte-americanos se dirigiram para setores hoje considerados tradicionais — indústria de alimentos, eletrodomésticos etc., segundo o atual perfil da economia brasileira —, os investimentos da CEE e do Japão se encaminharam principalmente para setores de maior envergadura, como petroquímica, siderurgia, transportes pesados etc.³

Acompanhando esse processo de diversificação, a atuação da diplomacia brasileira pautou-se por uma contínua crítica à estrutura da economia internacional. Criticou constantemente a deterioração das trocas internacionais (produtos primários x pro-

* Este trabalho contou com a colaboração de José Roberto Góes no levantamento e na organização do material de pesquisa.

** Pesquisador do Centro de Estudos Afro-Asiáticos (CEAA).

dutos manufaturados), o monopólio dos países industrializados sobre a tecnologia, e as medidas protecionistas adotadas por esses países nos diversos fóruns internacionais.⁴

Na III Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em Santiago do Chile (abril–maio de 1972), por exemplo, a delegação brasileira, através do Embaixador George A. Maciel, reafirmou a posição brasileira de que o monopólio de tecnologias avançadas pelos países desenvolvidos vinha sendo “um fator fundamental das diferenças ou níveis de riqueza entre os países”. Razão porque, acrescentava o embaixador brasileiro, era “preciso rever os procedimentos tradicionais com relação aos *royalties* por uso de patentes e aluguel de serviços de assistência técnica”, dois dos “principais itens deficitários que pesam sobre a balança de pagamento dos países em desenvolvimento”.⁵

Três anos mais tarde, o ministro das Relações Exteriores do Governo Geisel, Azeredo da Silveira, em seu discurso na VII Sessão Especial da Assembléia Geral das Nações Unidas (1º de setembro de 1975), retomou criticamente o tema da estrutura econômica internacional, detendo-se na crítica do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e do Fundo Monetário Internacional (FMI). Com o subtítulo “GATT e FMI, remédios dos desenvolvidos”, o ministro considerava que, apesar de essas instituições terem sido criadas, no pós-guerra, com o objetivo de regulamentar as relações internacionais, na prática as suas normas apenas refletiam “os interesses e peculiaridades das economias avançadas” e que, “em contraste, as relações econômicas entre os países em desenvolvimento jamais” haviam sido “objeto de uma regulamentação específica que refletisse as suas condições sócio-econômicas

particulares”. Segundo o ministro, tais relações se submetiam, “formalmente, ao mesmo tipo de normas que regem as relações entre países industrializados”.⁶

Mais recentemente, o Ministro Saraiva Guerreiro, do Governo Figueiredo, em conferência na Escola Superior de Guerra (ESGI), em 13.7.79, ao se referir aos esforços da UNCTAD em propor soluções para diminuir as tensões entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, concluía que se tem observado, “por parte dos países desenvolvidos, um comportamento insensível ao que se preconizava desde a década passada. As tendências protecionistas, a instabilidade cambial, a oligarquização dos foros decisórios são a antítese da doutrina do Grupo dos 77 e das fórmulas da UNCTAD”.⁷

Por último, a reunião de Cancún (México, 1981), que deveria dar início às negociações globais entre o Norte e o Sul, foi percebida pelo Itamaraty como um fracasso marcado pela intransigência, particularmente dos Estados Unidos. Na opinião dos diplomatas brasileiros, o único resultado positivo dessa reunião foi que “ninguém quebrou a cabeça de ninguém”.⁸

Ao lado da maior diversificação do Brasil na obtenção de financiamentos, aquisição de tecnologia e trocas comerciais junto aos parceiros industrializados, nota-se também uma maior aproximação do Brasil ao hemisfério Sul. Comparando-se a distribuição das exportações brasileiras para o Norte e para o Sul, no período 1970 a 1980, observa-se que os Estados Unidos têm sua participação diminuída de 24,68 para 17,42%, assim como a CEE, que passa de 34,92 para 26,55%, em contrapartida ao aumento da participação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e da África, que de 11,06 e 2,14%, respectivamente, passam para 17,17 e 5,73% (ver tabela 2).⁹

Entretanto, esse movimento das exportações brasileiras em direção ao Sul não deve ser percebido unicamente como alternativa às exportações para o mercado dos países industrializados. Deve ser entendido também como um movimento que visa responder às necessidades do desenvolvimento da acumulação de capital implementada internamente no Brasil, de realizar a mais-valia das indústrias nele localizadas. De fato, no período 1975-80, os Estados Unidos e a CEE, juntos, continuam a ser o principal mercado para os produtos brasileiros dos setores de atividades denominados "Reino animal" e "Reino vegetal", enquanto os países do Sul se apresentam principalmente como mercado para outros tipos de produtos. A ALALC, por exemplo, passou a ser o maior mercado para o item "Máquinas e aparelhos" e, com a África, para o item "Transportes" (ver tabela 3).

Portanto, os contatos bilaterais brasileiros com os países do hemisfério Sul gradativamente assumem formas em que o Brasil aparece como fornecedor de produtos manufaturados e semimanufaturados, recebendo em troca produtos primários. O exemplo desse tipo de relação é o acordo assinado entre o Brasil e a Bolívia (1974), pelo qual os bolivianos forneceriam gás natural e o Brasil, maquinaria.¹⁰

Ao lado da exportação de manufaturados para os países do Terceiro Mundo no decorrer da segunda metade dos anos 70, progressivamente ganha destaque a venda de tecnologia e serviços, em particular nas áreas de engenharia civil, projetos de ferrovias, usinas de açúcar e álcool e engenharia de detalhe de unidades industriais,¹¹ de que são exemplos o protocolo comercial assinado entre o Brasil e a Mauritânia, em 10 de março de 1976, no qual se previa a participação da engenharia brasileira na construção da rodovia Nouakchott-Kiffa¹², ou ainda o plano de ação

estabelecido entre o Brasil e o Senegal, no mesmo ano, pelo qual os brasileiros se comprometiam a participar, através de uma linha de crédito e de cooperação técnica, na implantação do distrito industrial de Kaolack.¹³

Num seminário sobre a exportação de serviços organizado pelo Itamaraty, em 19.10.76, com a presença de empresários, o Ministro Azeredo da Silveira afirmava, em seu discurso de abertura, que "a exportação de serviços é consequência natural da evolução do país" e que esse esforço exportador se "intensificará normalmente em função de cada novo avanço no desenvolvimento nacional, longe de ser, pois, atividade vaga e provisória, mero fruto de esforços individuais e isolados". Adiantava ainda que a venda de serviços poderia ser veículo para a "exportação de produtos, inclusive equipamentos", e que os serviços brasileiros teriam condições de concorrer com os países industrializados, na medida que teriam a seu favor uma tecnologia adaptada às necessidades ambientais e sociais dos países do Sul.¹⁴

Ainda no âmbito da tecnologia de serviços, o Itamaraty vem se empenhando em demonstrar aos países do hemisfério Sul "o risco que representa a importação de tecnologia demasiadamente sofisticada, portanto inadequada ao estágio de desenvolvimento [desses países], uma vez que esse tipo de tecnologia resulta na acentuação das relações de dependência". Em contrapartida, propõe que o Sul absorva "a tecnologia das economias que lhes são mais semelhantes", da qual o Brasil seria possuidor de experiência superior à média dos países do Sul e forte candidato à substituição dos países industrializados em certos setores.¹⁵ Em outros termos, o Itamaraty passa a considerar as relações Sul-Sul como uma possível alternativa (em certas áreas) às relações Norte-Sul.

A título de ilustração, é importante comparar a composição das relações econômicas do Brasil com dois de seus mais importantes parceiros: Alemanha Ocidental e Nigéria. A Alemanha, país do Norte industrializado com o qual o Brasil incrementou o intercâmbio comercial e a captação de investimentos na década passada, aparece, dentro da chamada "diversificação da dependência", como o principal parceiro do Brasil. O outro país, a Nigéria, com o qual o Brasil possui o maior volume de negócios na África, é representativo do novo tipo de relações que a práxis externa brasileira busca empreender nas relações Sul-Sul.

Segundo o periódico *Informação Semanal*, de 15.2.82, da Cacex, "na composição produtos básicos x industrializados, se resume a equação das trocas entre Brasil e Alemanha".¹⁶ No período entre 1975 a 1980, as exportações brasileiras para esse país foram marcadas pelo predomínio absoluto de produtos básicos (56 a 71%). Em contrapartida, no mesmo período, as exportações alemães se pautaram pelo predomínio de manufaturados (de 91 a 96%).¹⁷

Por sua vez, o comércio com a Nigéria se apresentou de forma diametralmente diferente: 84% das exportações brasileiras (em 1977) foram compostos de manufaturados, sendo desse total 38% referentes a veículos, tratores e autopeças, 7,2% a produtos siderúrgicos e 6,6% a máquinas e aparelhos mecânicos.¹⁸ O Brasil, por sua vez, tem importado principalmente petróleo.

Esse cotejo sumário das trocas comerciais do Brasil com um país industrializado do Norte e com um país do Sul, respectivamente, nos leva a pensar que as relações Sul-Sul levadas a cabo pelo Brasil, pelo menos no que se refere às relações econômicas, tendem a adquirir um caráter que se aproxima das relações Norte-Sul. Quando nada — à parte o fato óbvio de as relações Sul-Sul pressuporem também a

existência de diferenças entre seus parceiros — porque o intercâmbio comercial se fundamenta na existência de uma divisão internacional do trabalho. Ademais, não se pode esquecer, as relações econômicas brasileiras com o hemisfério Sul são o resultado de necessidades decorrentes da forma de acumulação do capital implementada internamente, que possui um grau de desenvolvimento que diferencia o Brasil dos demais países do Sul.

Por conseguinte, a forma como o Brasil procura desenvolver sua relação com os países do Sul tem motivado críticas ásperas de estudiosos da questão. Para o Prof. R. A. Akindele, do Nigerian Institute of International Affairs, uma das fontes de irritação da Nigéria para com o Brasil "está no fato de que o Brasil dá atenção, bastante atenção, ao comércio, aos investimentos bancários nas relações com muitos países da África". Para esse especialista africano, "tem-se a impressão de que o Brasil vê a África, em primeiro lugar, como um mercado para seus produtos manufaturados e, somente secundariamente, como uma economia ou uma série de economias a serem assistidas no desenvolvimento, através do investimento e da transferência de tecnologia".¹⁹

Mas para o Embaixador Carlos Augusto Proença Rosa, em conferência realizada na ESG, em 12.11.81, a aproximação econômica brasileira aos países em desenvolvimento não podia ser vista como sendo "exclusivamente do ponto-de-vista comercial, isto é, para ganhar mais dinheiro, para vender mais aqui e mais ali. É" — nas palavras do embaixador brasileiro — "dentro de um contexto maior, que a economia brasileira já não suporta mais o relacionamento apenas com determinadas áreas desenvolvidas, ela se extravasa. E na medida em que a economia brasileira cresce, e chega a ser a oitava economia mundial, ela não pode, como não poderia a economia francesa, in-

glesa, americana ou canadense, se circunscrever a determinados países", concluiu.²⁰

Daí que a diplomacia brasileira não apenas se limitou, nos anos 70, a denunciar o caráter desigual das trocas internacionais, o monopólio sobre a tecnologia detido pelos países industrializados etc. Ao contrário do que ocorria em períodos anteriores, esses fenômenos de ordem econômica passaram a ser ligados à estrutura política vigente nas relações internacionais, procurando-se dar-lhes assim um conteúdo político.

Para o Itamaraty, essas questões, ou melhor, a insensibilidade dos países industrializados com relação a elas tem demonstrado que eles tentam unicamente manter o *status quo* do poder mundial.²¹ Essa tentativa de congelamento do poder mundial se traduziu na participação exclusiva de alguns países industrializados no processo decisório de problemas que dizem respeito à evolução da vida internacional, marginalizando países cuja "projeção no cenário internacional tem aumentado". É importante notar que, desde pelo menos o final dos anos 60, os porta-vozes do Ministério das Relações Exteriores vinham insistindo nas questões atinentes ao poder mundial — ou mais precisamente nos intentos que se fazem para congelá-lo.

Já no início dos anos 70, em conferência proferida na ESG, Araújo Castro (então embaixador em Washington) afirmava que existia uma tendência para o congelamento do poder mundial nas mãos de poucos Estados e que esse processo já tinha marcos históricos bem delineados, que seriam: 1945, formação da ONU, com a qual se pretendia imobilizar o quadro político-estratégico do imediato pós-guerra (o Conselho de Segurança, com o direito de veto de seus membros permanentes, demonstra isso); e 1967, Tratado de Não Proliferação Nuclear, ponto mais alto da déente entre a União Soviética e os Estados Unidos e "data-limite para que os países

se habilitassem como potências militares nucleares", cujo efeito prático era não apenas limitar a um certo número de países o poder militar, mas também a ciência e a tecnologia, na medida em que a energia nuclear (por esse tratado) passou a ser monopólio de poucos países.²²

Nessa mesma conferência, Araújo Castro procura demonstrar que o processo de congelamento do poder mundial progressivamente tenderia a consubstanciar-se num regime de co-presidência, em que, em última análise, apenas as duas superpotências — Estados Unidos e União Soviética — teriam o privilégio de decidir sobre os rumos da vida internacional. Portanto, segundo Araújo Castro, esses dois países, enquanto superpotências, eram os mais interessados em manter o *status quo* das relações internacionais, em manter um tipo de estrutura que afasta e impede os países em desenvolvimento de dela participarem ativamente.²³

É importante ainda observar que o embaixador brasileiro procura descharacterizar o conflito Leste-Oeste, colocando num primeiro plano as contradições Norte-Sul:

"Cumpre observar que tem sido extremamente negativa a atitude adotada pela URSS e pelos demais países socialistas, em matéria de programas multilaterais de desenvolvimento econômico. Nesta matéria, os socialistas se aferam a princípios superados de liberalismo econômico e se revelam fidelíssimos discípulos de *laissez faire*, *laissez passer*, de Jean Baptiste Say. Já se disse que, ao se preparam para assistir a qualquer sessão do Conselho Econômico e Social da Segunda Comissão da Assembléia Geral da ONU, os delegados socialistas tomam a precaução elementar de deixar no vestiário todos os seus livros de Karl Marx."²⁴

Essa preocupação da diplomacia brasileira com a estrutura internacional de poder se transformou, se assim podemos cha-

mar, num dos carros-chefes da práxis externa brasileira. Em discurso pronunciado na Escola Superior de Guerra, em 5.12.80, o atual ministro das Relações Exteriores, Saraiwa Guerreiro, afirmava que a estrutura internacional cristalizava “estratificações indesejadas” e se perpetuava em termos de poder, repelindo “os projetos de transformação não medidos pelo próprio poder. A esse respeito, não poderia ser mais ilustrativa a nossa experiência no diálogo Norte-Sul.” Dizia ainda que a evolução da vida internacional estava “bloqueada pela consagração estrutural da desigualdade, no que diz respeito tanto à substância dos problemas políticos e sociais, quanto à restrição à participação no processo decisório”.²⁵

O que essas afirmações oficiais deixam entrever, portanto, é que a diplomacia brasileira, no decorrer da última década, ao criticar a estrutura das relações internacionais, ao denunciar o processo de congelamento do poder mundial, procurou também abrir para o Brasil espaços no interior dessa mesma estrutura. Comentando o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha o então Ministro das Relações Exteriores do Governo Geisel, Azeredo da Silveira, entendia que o acordo teria como resultados políticos o aumento das possibilidades de o Brasil ter “acesso ao fechado Clube onde se tomam as decisões importantes que afetam a vida dos povos” e considerava parecer “lícito afirmar que o Brasil já tem hoje uma posição basicamente diferente da que ocupava até há pouco tempo”.²⁶

Ao lado das interpretações dadas pelo Ministério das Relações Exteriores ao acordo nuclear em termos de ganhos políticos, poderíamos igualmente citar a importância dada aos mecanismos de consulta política estabelecidos com a Alemanha, Reino Unido, França e Estados Unidos, durante o período do Governo Geisel. Tais mecanismos foram na época entendidos como uma me-

lhoria da posição do Brasil no contexto internacional.²⁷

A “vontade de potência”

O crescimento da economia brasileira, a crítica à estratificação das relações internacionais etc. têm levado alguns especialistas internacionais a interpretarem as iniciativas diplomáticas do Brasil como atos que traduziriam uma “vontade de potência”, isto é, de procura de um papel hegemônico pelo menos no âmbito regional.²⁸ Alguns autores consideraram que o crescimento industrial brasileiro daria ao país a condição de “quase industrial”, em que os tradicionais vínculos de dependência seriam substituídos por relações de interdependência (o que esmaece, a nosso ver, a dependência brasileira das matrizes do capitalismo mundial, em termos de financiamento e tecnologia).

Antonio Carlos Peixoto, em trabalho produzido no final dos anos 70, embora não avalizando a idéia de interdependência, afirma, contudo, que o Brasil teria certos trunfos na concretização de uma política de hegemonia, seja pelo tipo de política de desenvolvimento econômico, que continua no pós-64 sem grandes modificações; seja pelo fato de os diplomatas brasileiros constituírem o único corpo profissional específico civil no interior do aparelho de Estado, a isso se acrescentando que “as normas de funcionamento e os critérios de escolha desse corpo são relativamente autônomos em relação ao poder central”; seja devido “à visão das forças armadas, de dar ao Brasil uma condição de potência no comércio internacional”.²⁹

Aliás, a idéia de Brasil-potência não é totalmente fora de sentido em termos internos: já nos anos 50 ela podia ser encontrada entre alguns autores brasileiros, como o Embaixador Adolpho Justo Bezerra de

Menezes — que via na África uma área primordial para a concretização desse objetivo³⁰ —, ou ainda no interior da ESG.³¹

Seja como for, é certo que, desde pelo menos o início dos anos 70, vamos encontrar no Itamaraty uma figura do porte intelectual de Araújo Castro a falar sobre a necessidade de o Brasil explicitar uma política internacional. Para ele, “nenhum país escapa a seu destino e, feliz ou infelizmente, o Brasil está condenado à grandeza. A ela condenado por vários motivos: por sua extensão territorial, por sua massa demográfica, por sua composição étnica, pelo seu ordenamento social-econômico, sobretudo, por sua incontida vontade de progresso e desenvolvimento. As soluções medianas e pequenas não convêm nem interessam ao Brasil. Temos de pensar grande e planejar em grande escala, com audácia de planejamento, e isto simplesmente porque o Brasil, ainda que a isso nos conformássemos, não seria viável como país pequeno ou mesmo como país médio (...) a Política Internacional do Brasil tem como objetivo primordial a neutralização de todos os fatores externos que possam contribuir para limitar o seu Poder Nacional.”³²

Esses fatores externos, para Araújo Castro, se resumiriam à política de congelamento do poder mundial: “No limitar de um pleno desenvolvimento econômico, o Brasil seria, dentre todos os países do mundo, mais acentuadamente do que, por exemplo, a Índia, o México, a Argentina e a República Árabe Unida, aquele que mais seria prejudicado pela afirmação de uma Política de Contenção, ou, em outras palavras, de uma Política de Congelamento do Poder Mundial.”³³ E por poder mundial, na visão do próprio autor, entenda-se não apenas “Poder Militar”, mas também poder político, poder econômico, poder científico e tecnológico.

Segundo ainda Araújo Castro, o alcance de uma política internacional do Brasil se-

ria facilitada pelo fato de, “como massa territorial, massa geográfica, sociedade multiracial, cultural, e até mesmo como atitude psicológica de interesses e de participação”, o Brasil ter “pontes naturais e uma linguagem natural para todos os continentes”. Para ele, o que havia até então “era a vontade de utilizar essas pontes e essa linguagem”.³⁴ Na implementação de uma política internacional, cujo objetivo seria neutralizar todos os elementos externos que impedissem o desenvolvimento do “Poder Nacional”, o Brasil deveria empregar “todos os meios e com o concurso de todos os países” que quisessem colaborar “no equacionamento e solução dos problemas mundiais”.

Pelas palavras do Embaixador Araújo Castro e pela própria atuação da diplomacia brasileira nos últimos tempos, observa-se que se sedimenta uma orientação de política externa em que se faz uma estreita ligação entre desenvolvimento econômico interno e práxis externa. Em outras palavras, ao mesmo tempo que a práxis externa teria por objetivo superar os problemas externos que vinham impedindo o pleno desenvolvimento capitalista no Brasil, a consecução gradativa do desenvolvimento econômico permitiria que a práxis externa reivindicasse para o Brasil uma nova situação política, um novo patamar na esfera das relações internacionais. O que se conclui dessa prática conjugada é uma “instrumentalização” política do nível atingido pela acumulação de capital no Brasil, obedecendo a uma “vontade” política de inserir o Brasil de modo diferente no mundo, de realizar historicamente o Brasil como potência emergente. E aí a iniciativa política ganha primeiro plano, ou, como disse Araújo Castro em outro texto — ao se referir ao papel a ser desempenhado por uma política internacional do Brasil (e consequentemente, o seu agente, o Itamaraty) —, “já não podemos permitir-nos o luxo de uma indiferen-

ça e de um alheamento". Daí a necessidade de "planejar grande e planejar em grande escala, com audácia de planejamento".³⁵

E, por consequência, se explica a crítica ao caráter desigual das trocas internacionais, às barreiras à concessão de financiamentos e ao monopólio sobre a tecnologia por parte dos países industrializados. Afinal, esses fatores externos consistiam em obstáculos ao desenvolvimento do "Poder Nacional", à emergência política do Brasil nas relações internacionais. O Brasil, na visão do pensamento a que fizemos referência, era, entre os países de desenvolvimento médio, o mais prejudicado pela estratificação das relações internacionais. No final dos anos 70, o Ministro Saraiva Guerreiro afirmava que o Brasil estava entre aqueles países que se encontravam numa situação aparentemente paradoxal, pois, "embora descritos como afluentes ou em processo de industrialização, permanecem efetivamente subdesenvolvidos, sem que possam alterar seu modo de inserção internacional".³⁶

E à identificação dos problemas nas relações internacionais que criam obstáculos ao "Poder Nacional", junta-se a percepção das possibilidades de conquista de um novo papel para o Brasil, criadas pelas transformações da situação internacional. O diplomata José Viegas Filho, em seu texto "A nova configuração do Ocidente", considera que alguns fenômenos ocorridos nas duas últimas décadas — como a crise da economia contemporânea (inflação, estagnação e desemprego etc.), a organização dos países do Sul em grandes blocos negociadores (o Grupo dos 77, na ONU, e o Movimento dos Não-Alinhados) e a reorganização das relações políticas dentro do Ocidente industrializado (com os países da Europa Ocidental buscando desempenhar um papel internacional diferenciado) — contribuíram para a modificação das relações internacionais e, consequentemente, para dar um ou-

tro *status* ao Brasil. Essa mudança permitiria ao Brasil, inclusive, redefinir suas relações com o Ocidente industrializado.³⁷

Para redefinir essas relações e viabilizar uma política internacional brasileira, necessariamente o Brasil tinha que se aproximar dos países do hemisfério Sul. No nível econômico, como já dissemos, a forma de desenvolvimento tardia do capitalismo no Brasil põe crescentemente a África e a América Latina como áreas receptoras de manufaturados não tradicionais, de tecnologia e de serviços brasileiros. Entretanto, essas relações Sul—Sul não podiam ser apenas percebidas como relações econômicas. Na visão do diplomata Ronaldo Mota Sarzenberg, uma das dicotomias que a diplomacia brasileira teve que superar nos últimos tempos foi a separação entre as questões políticas e as econômicas.³⁸ Portanto, elas tinham também de ser tratadas politicamente, na medida que poderiam aumentar a "projeção do Brasil" no hemisfério Sul e, assim, criar as condições favoráveis para o desenvolvimento de uma política internacional.

E a evolução da conjuntura internacional, "conjugada com a alteração da situação econômica do Brasil, cujo volume cresce e cujas vinculações internacionais se diversificam não só dentro do Ocidente mas, sobretudo, em direção aos demais países do Terceiro Mundo", abria a possibilidade de, pela primeira vez, se "promover ativamente o reordenamento das relações internacionais" do Brasil "com o Ocidente industrializado em particular".³⁹

Em resumo, uma de nossas hipóteses é de que estaria em curso no Itamaraty, na última década, a idéia de desenvolver uma política internacional cujo objetivo seria implementar o "Poder Nacional" e, assim, modificar a situação do Brasil no interior do capitalismo mundial, dando-lhe um lugar no processo de decisões da vida internacional. Daí o empenho do Itamaraty em

denunciar a tendência do congelamento do poder mundial, enfatizando as contradições Norte-Sul em detrimento das clivagens Leste-Oeste. Ao condenar a estatificação internacional (que perpassa o conflito Leste-Oeste), que se traduziria em relações Norte-Sul, e, ao mesmo tempo, ao colocar o Brasil como país integrante do bloco dos países em "desenvolvimento", o Itamaraty procura criar um espaço político-diplomático entre os países do hemisfério Sul, apresentando-se como um dos protagonistas dos interesses desses países. Além disso, ao promover a aproximação brasileira a esses países (especialmente os da América Latina e África), procura incentivar o desenvolvimento das relações Sul-Sul, como opção às Norte-Sul. A consequência disso então seria que, nas relações Sul-Sul, o Brasil, devido ao seu próprio perfil econômico, que lhe deixaria numa situação favorável, apareceria como vendedor alternativo de certos tipos de manufaturados, serviços e tecnologia. O desenvolvimento dessas relações, por conseguinte, ao possibilitar um papel preponderante ao Brasil no hemisfério Sul, ao permitir ao Brasil "mudar de patamar" como país⁴⁰, viabilizaria a modificação das relações do Brasil com os países industrializados e, com isso, lhe daria "acesso ao fechado Clube onde se tomam as decisões importantes que afetam a vida dos povos".⁴¹

Capitalismo e política externa do Brasil

Na forma de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, diferentemente daquele que se convencionou chamar de "burguês clássico"⁴², as velhas forças sociais não são extirpadas mediante amplos movimentos populares sob a hegemonia da burguesia (revolução política comandada por essa classe). Ao contrário, a fragilidade da burguesia faz com que as transformações sejam implementadas, no nível político, no

interior das classes dominantes.⁴³ Basta recordar, por exemplo, que no período visto como o da "moderna industrialização" (1932-62), em que a produção industrial multiplicou-se por dez, a estrutura agrária permaneceu intocável; essa industrialização, essa implementação da acumulação de capital se fez, pois, sem grandes atritos entre a classe dominante rural e a burguesia industrial e sem a participação das classes subalternas.

Por outro lado, nessa forma de desenvolvimento do capitalismo, devido à fragilidade da burguesia, o Estado adquire um papel fundamental na viabilização da industrialização. E sem a participação das classes subalternas, essas transformações traduzem o fortalecimento do Estado em detrimento da sociedade civil, ou seja, o aparelho de Estado e seus organismos adquirem uma relativa autonomia perante a sociedade civil.

A partir do quadro que expusemos é possível retomar nossas reflexões sobre a política externa brasileira, procurando agora entendê-la tendo como referência a forma de desenvolvimento do capitalismo no Brasil. E verificamos ainda que, se é claro que o modo de produção capitalista no Brasil se realizou, é perceptível que esse desenvolvimento se deu, no tempo, tardivamente. Isto é, num momento em que outros países já tinham completado esse processo e exerciam um papel preponderante no cenário internacional, determinando as suas regras políticas e econômicas. É no interior desse mundo que é realizado o processo capitalista no Brasil, para cuja aceleração necessitava-se de tecnologia e financiamentos, que, em razão da fragilidade das fontes internas, só o exterior possuía.

Nessa medida, era inevitável que a política externa do Brasil (particularmente, a partir da segunda metade dos anos 50) viesse a assumir um papel no processo capitalista brasileiro, que desde o seu início

estava intrinsecamente ligado ao mundo e, por conseguinte, necessitava de que fosse formulada uma ação externa. Daí se explica a reestruturação do Itamaraty, iniciada a partir do final dos anos 50, e a continuidade, independentemente dos diferentes governos, de sua postura crítica perante temas como deteriorização dos termos de troca entre produtos industrializados e de base, financiamentos para industrialização dos países "em desenvolvimento", ou a defesa da necessidade de participação das empresas estatais na industrialização desses países. Mais ainda: posteriormente, explicaria o papel do Itamaraty no processo de diversificação de mercados e financiamentos, em relação às matrizes do capitalismo mundial, e a crítica constante ao congelamento do poder mundial. Isso revelaria a intenção do Itamaraty em aumentar a "projeção" do Brasil no hemisfério Sul e, assim, mudar a posição brasileira no interior do capitalismo mundial. Por outro lado, essa preocupação de mudança de pata-mar nos remete a um momento subjetivo, isto é, àquele em que a cristalização do modo de produção capitalista no Brasil permite que a práxis externa, representando os interesses da classe dominante, dele se utilize politicamente como "fonte de poder", para realizar a "vontade" do Brasil-potência.

Em outras palavras, é nossa intenção demonstrar até que ponto a práxis da política externa brasileira imprimida pelo Itamaraty contribui ou não para o desenvolvimento do capitalismo no Brasil e, ainda, perceber a relação entre esse desenvolvimento e a "vontade" política protagonizada pelo Itamaraty de mudar a situação do Brasil no contexto do capitalismo mundial.

Outro ponto que procuraremos demonstrar, através do levantamento empírico, diz respeito à larga autonomia que o Itamaraty possuía na elaboração e execução dos tra-

ços fundamentais da política externa. Em outras palavras, se na atuação do Itamaraty deve-se ter em mente as necessidades políticas e econômicas da forma de desenvolvimento do capitalismo no Brasil, por outro lado, essa mesma forma histórica do capitalismo no Brasil tem como traço fundamental a dominância do político. E o Itamaraty se encontra na esfera política.

A ação do Itamaraty se dá num contexto em que o aparelho de Estado possui papel proeminente e em que diversos segmentos da sociedade civil se apresentam marginalizados da política. A isso se junta o fato de que o Itamaraty é não apenas mais um ministério civil, ele é igualmente uma "escola" (assim como os ministérios militares), em que os seus "funcionários", para exercer as suas tarefas funcionais, são antes cuidadosamente preparados, permitindo que haja um certo grau de homogeneização nas reflexões e práticas itamaratianas. A combinação dessas circunstâncias faz que o Itamaraty desempenhe o papel de "corpo de intelectuais" responsável pela formulação e pela práxis externa brasileira, respondendo aos interesses gerais da burguesia. Em resumo, do mesmo modo que o capitalismo no Brasil foi implementado pelo alto, sem a participação das classes subalternas, da mesma maneira é formulada a política externa.

Parece-nos ainda que, no próprio interior do aparelho de Estado, o Itamaraty possuía um certo grau de autonomia. É importante notar que ele foi um dos organismos do aparelho de Estado cujos quadros foram menos afetados pelo golpe militar de 1964, o que, no mínimo, traduz uma certa continuidade de quadros, de pensamento e de linhas de ação perpassando diferentes regimes. O caso de Araújo Castro, autor do discurso "Desarmamento, descolonização e desenvolvimento" e último ministro das Relações Exteriores do governo Goulart, é sintomático. Apesar do golpe de

64, ele permaneceu ocupando um lugar de destaque na política externa brasileira e suas idéias receberam depois o estatuto de pensamento.⁴⁴

Aceleração da acumulação de capital e política externa brasileira (1955-63)

O Governo Kubitschek (1955-60) corresponde a um período significativo da aceleração da acumulação capitalista no Brasil. Através de um programa que se propunha avançar "cinquenta anos em cinco", pretendia-se converter definitivamente o setor industrial no elemento motriz da economia brasileira, implantando-se indústrias mais sofisticadas — como a automobilística, construção naval, mecânica pesada — e, ao mesmo tempo, triplicando-se a capacidade da siderurgia.⁴⁵

A industrialização realizada durante o período Kubitschek implicou uma alteração da estrutura produtiva da indústria, iniciando-se um processo de substituição das importações centrado principalmente na área de bens de consumo duráveis. Por conseguinte, se em 1949 as indústrias de alimentos e têxteis respondiam por mais de 50% do valor da produção total das indústrias de transformação, já em 1958 a participação conjunta dessas duas indústrias havia se reduzido para 36%. De sua vez, as indústrias mecânicas, metalúrgicas, de material de transporte, de material elétrico e químico aumentaram a sua participação de 22% (1949) para 38% (1958).⁴⁶

No interior desse processo, percebe-se o papel fundamental do Estado, através da elaboração de uma política econômica (Plano de Metas)⁴⁷ voltada para incentivar os investimentos diretos e maciços na infra-estrutura imprescindível para o tipo de industrialização desejada. Esse investimento era dirigido particularmente para áreas como siderurgia, setor hidrelétrico, rodovias

e petróleo. Entretanto, por ser essa política econômica dirigida por uma administração paralela, constituída por grupos de trabalho e grupos executivos incrustados no aparelho de Estado, fez que largos setores da sociedade civil permanecessem marginalizados do processo decisório, contribuindo para o aumento da preponderância do Estado sobre a sociedade civil.⁴⁸ Por outro lado, essa política econômica, por ser implementada por um governo cujas forças de sustentação política eram constituidas por um partido urbano e populista (o PTB) e por outro agrário e conservador (o PSD), considerava que os interesses rurais deveriam ser resguardados — "a política de dominação no campo teria que permanecer intocável".⁴⁹ E isso, em nível econômico, se traduziu no fato de que o processo de industrialização, nesse período, foi feito sem qualquer modificação da estrutura agrária. Enquanto a indústria, de certo modo, se beneficiava da absorção do progresso tecnológico, a agricultura de um modo geral continuava presa a uma mentalidade conservadora, que relegava a segundo plano a preocupação com produtividade, e apoava seu crescimento na abundância relativa de mão-de-obra e de terras. Assim, é a fronteira móvel que permitirá o crescimento da agricultura, respondendo às demandas do movimento de industrialização.⁵⁰ Por sua vez, essa situação no campo repercutiria na definição do mercado desenvolvido com a industrialização, voltado principalmente para os setores médios e urbanos.

Ao contrário do que se acredita, a expansão capitalista no Brasil foi feita numa conjuntura internacional desfavorável. Segundo Francisco de Oliveira⁵¹, nesse período a decisão sobre a industrialização foi concebida internamente, não sendo assim mero reflexo de fatores externos. A resistência externa à industrialização pode ser vista no fato de que, na execução do Plano de Metas, "a participação inicial de empre-

sas do país hegemônico — os Estados Unidos — era irrisória".⁵² Não se verifica a participação de grandes empresas norte-americanas na indústria de construção naval, na indústria metalúrgica — que se realizou com capitais japoneses, holandeses e brasileiros —, na indústria siderúrgica — fundamentalmente de capitais nacionais estatais (BNDE, hoje, BNDES) e japoneses — e nem significativamente na indústria automobilística, montada por capitais alemães (Volkswagen), franceses (Simca) e nacionais. (As empresas norte-americanas General Motors e Ford, que se encontravam aqui há muito tempo, só se interessaram pela fabricação de automóveis de passeio após 64. A Willys-Overland, outra empresa norte-americana que veio para o Brasil, era uma empresa marginal no mercado dos Estados Unidos.⁵³)

Em outras palavras, a industrialização do Brasil no período Kubitscheck foi feita aproveitando-se as brechas existentes no interior do imperialismo. Como as principais empresas norte-americanas não se mostraram muito interessadas em investir na produção dentro do país, Kubitscheck foi capaz de atrair empresas européias e algumas companhias marginais norte-americanas.⁵⁴ Ultrapassada a fase de substituição das importações de bens de consumo leves e, consequentemente, da implantação dessas indústrias no Brasil, a continuidade do processo de industrialização teria que passar pela produção de bens de consumo duráveis e bens de capitais, indústrias que necessitavam de mais capital e de uma tecnologia mais sofisticada do que aquela até então utilizada. Na ótica do Estado, a continuidade do processo capitalista passava pela aquisição externa de capitais e tecnologia.⁵⁵

Entretanto, apesar de a aceleração da industrialização se fazer mediante a associação com o capital estrangeiro, essa aceleração se dará principalmente pelo forneci-

mento de tecnologia. Em termos de financiamento, manifesta-se significativa resistência dos países industrializados, do que resultou quase nenhum financiamento de governo a governo, forçando o Brasil a lançar mão do endividamento externo privado de curto prazo, pressionando a balança de pagamento.⁵⁶ Por outro lado, a poupança externa nunca ultrapassará, neste governo, a cifra de 5% da poupança total.⁵⁷ No final das contas, foi a agricultura de exportação (cujos produtos dominavam ainda marcadamente as exportações brasileiras) que, até 1959 pelo menos, supriu de recursos por via indireta (mecanismo cambial) o desenvolvimento capitalista brasileiro, dirigindo-o tanto para o setor público quanto para a indústria.⁵⁸

Por último, quanto ao papel do Estado frente às pressões externas, o exemplo do Fundo Monetário Internacional pode nos ajudar. Contrário naquele momento ao processo de industrialização ocorrido no Brasil, o FMI insistia numa espécie de crescimento equilibrado e cuidadoso, com uma redução nos gastos governamentais. Caso essas medidas fossem aplicadas pelo governo brasileiro, isso implicaria a redução do ritmo de industrialização⁵⁹ e particularmente atingiria o crescimento das empresas estatais. Mas o Estado resistiu a essas pressões, mantendo sua política econômica. Em junho de 1959, rompe com o FMI.⁶⁰

Traços da política externa no período Kubitscheck

A aceleração da acumulação capitalista no Brasil e as condições internacionais em que ela se dá levaram, progressivamente, a partir do Governo Kubitscheck, a política externa brasileira a assumir novos contornos. O periódico *Desenvolvimento e Conjuntura*, publicação da Confederação Nacional da Indústria (CNI), se referia à ne-

cessidade premente de a política externa brasileira se adequar aos interesses do desenvolvimento econômico do país, mediante uma prática que visasse ao comércio externo, a financiamentos e tecnologia. Caso isto não ocorresse, segundo a publicação do CNI, o Itamaraty correria o risco de se ver transformado em mero "Bureau de Cerimonial".⁶¹

É do período Kubitscheck a iniciativa de formar a Operação Pan-Americana (OPA), em 1956, pela qual o governo brasileiro procurava associar o item "segurança" — preocupação constante do governo norte-americano, na época do refluxo da Guerra-fria — ao item "desenvolvimento". Na visão de Kubitscheck, até aquele momento a unidade política da América Latina em torno dos Estados Unidos não estava sendo contrabalançada por uma ajuda econômica efetiva, que continuava sendo dirigida prioritariamente para a Europa. Através da OPA, procurava-se modificar essa situação. Para Kubitscheck, a cooperação econômica era indispensável; a fidelidade ao regime democrático no campo exclusivamente político era francamente insatisfatória.⁶²

O editorial do mesmo número *Desenvolvimento e Conjuntura* via na proposta da OPA a "reafirmação, ante os Estados Unidos, da decisão do Brasil de se desenvolver economicamente". E completava essa visão com uma análise da conjuntura internacional, segundo a qual, "na tessitura da política internacional do após-guerra, permaneceu a América Latina — e, dentro desta, o Brasil — em posição secundária, refletida tanto no divórcio em relação às decisões políticas internacionais como no abandono a que ambos foram relegados pelo amparo econômico que as nações do Mundo Ocidente se concederam reciprocamente".⁶³

Quatro anos após ter sido lançada a idéia da OPA, o ministro das Relações Ex-

teriores, Horácio Lafer, na VII Reunião de Consulta dos Ministros do Exterior da OEA (23.8.60), mostrava sinais de descontentamento com a situação da América Latina. Para ele, a "América continuou marchando sobre um pé só, a solidariedade política, enquanto o outro, o da cooperação econômica", se atrofiava "cada vez mais".⁶⁴

Para a Prof.^a Maria Victoria Benevides, a recusa dos Estados Unidos em responder às solicitações da OPA teria contribuído para que Kubitscheck rompesse com o FMI.⁶⁵ Contrariamente, apesar do fracasso da Operação Pan-Americana, o diplomata Ronaldo Sardenberg vê nela "verdadeiro marco inicial da diplomacia brasileira contemporânea".⁶⁶

Ainda no período Kubitscheck, o Itamaraty cria a Divisão de Cooperação Econômica e Técnica, em 1958, com a função de acompanhar, de "forma orgânica e metódica, a intensificação havida nas atividades de cooperação econômica e técnica internacional"⁶⁷, resultante de acordos e convênios bilaterais. Dois anos antes, a Divisão Econômica do Itamaraty já destacava alguns temas como merecedores de maior atenção, devido à estreita correlação que apresentavam para os interesses de curto e longo prazo do país: o problema da instabilidade do mercado dos produtos primários, a industrialização dos países subdesenvolvidos e a renegociação das obrigações do Brasil no GATT para aplicação de uma nova tarifa alfandegária brasileira⁶⁸, que afetavam diretamente os interesses da industrialização brasileira, na medida mesma em que essa se fazia pela substituição das importações.

No final da administração Kubitscheck, o Secretariado Técnico de Análise e Planejamento da Comissão de Coordenação da Política Exterior realizou um estudo sobre a tendência do comércio mundial, em que examinou as atuais condições e as tendên-

cias futuras do comércio internacional de países e territórios autônomos e não autônomos. Ao mesmo tempo, organizou-se um modelo da economia brasileira, destinada à formulação da política econômica externa do Brasil, e um estudo completo dos parâmetros básicos da Europa Ocidental, da América e da área socialista.⁶⁹ Por outro lado, já se aventava a necessidade de uma reestruturação administrativa do Itamaraty —, concluída no governo Quadros —, no sentido de adequá-lo às novas necessidades de política externa.⁷⁰

Quanto à atuação brasileira nos fóruns internacionais no período 1955–60, esta seria marcada por duas posições nítidas: o apoio às potências ocidentais em todas as questões políticas Leste–Oeste, inclusive às posições colonialistas (gradativamente, perpassado por reivindicações econômicas), e a atenção dada às questões atinentes, principalmente, à industrialização dos países subdesenvolvidos e à deteriorização das trocas internacionais, em que se percebe claramente uma crítica da estratificação da economia internacional, entrando em confrontação com a posição dos países industrializados.

Por último, a OPA e o apoio brasileiro às posições colonialistas indicam os limites da política externa do Governo Kubitscheck, para quem o mundo se restringia às Américas e à Europa. A África, para não falar da Ásia, pouco aparecem, apesar de esses continentes já estarem passando por um processo político cujo resultado implicaria mais tarde a própria modificação das relações internacionais.

O período que sucedeu ao do Governo Kubitscheck (1961–63) continha como proposta “reformular” a política externa — e a essa proposta se deu o nome de “política externa independente”.

Traços da “política externa independente”

A chamada política externa independente tem o seu início no Governo Jânio Quadros (1961), quando era ministro das Relações Exteriores o Embaixador Afonso Arinos, mas só vem a adquirir consistência nas mãos de San Thiago Dantas, ministro das Relações Exteriores do primeiro ministério parlamentarista, chefiado por Tancredo Neves. Apesar de ter sobrevivido, de 1961 a 1963, a diferentes ministérios, essa política manteria os mesmos pontos básicos expostos por Jânio Quadros. O último ministro da política externa independente, Araújo Castro (1963, Governo João Goulart), a definiria como a política dos três *d*: desenvolvimento, descolonização, desenvolvimento.

A política externa desse período — autoproclamada independente — revela a preocupação de tentar mudar o comportamento do Brasil no contexto das relações internacionais. Mesmo tendo claro que “a posição ideológica do Brasil é ocidental”⁷¹, pretendia-se manter uma eqüidistância entre os “blocos ideológicos” do Oeste e do Leste, reconhecendo que além dessa divisão existia uma outra que perfurava o mundo — a que divide o Norte, do Sul; países desenvolvidos, de subdesenvolvidos. Ao mesmo tempo, tentando dar conta dos interesses nacionais, consubstancializados no desenvolvimento econômico e social implementado internamente, e das mudanças ocorridas na conjuntura internacional, pretendia-se romper o regionalismo do Brasil nas relações internacionais — circunscrito até então à América Latina e voltado quase que exclusivamente para os Estados Unidos e Europa Ocidental —, procurando se aproximar do Leste Europeu, da Ásia e da África. Não obstante, pelo menos em sua formulação, não apenas deixava claro

as suas vinculações preferenciais com o Ocidente, mas também o respeito aos compromissos internacionais assumidos anteriormente, entre os quais o Tratado de Amizade e Consulta, estabelecido com Portugal em 1953.

Mesmo assim, a questão do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos e a luta contra o colonialismo constituiram momentos definidores da política externa independente. Por isso, era de se esperar que a política brasileira, no período de 1961–63, passasse quando nada a apoiar contínua e coerentemente as propostas anticolonialistas levadas à ONU. Mas nada disso aconteceu, embora vários pronunciamentos de autoridades governamentais insistissem em afirmar que o Brasil era “contra toda forma de colonialismo político, econômico e social”.⁷²

Mas, não obstante, que se faça justiça: no período Quadros e depois no de Goulart, tiveram continuidade as transformações iniciadas no Itamaraty durante o Governo Kubitscheck. Em 14 de julho de 1961, a Lei 3.917 reestruturava o Itamaraty, adequando-o às novas necessidades do Brasil nas relações internacionais. Por essa lei, eram criadas, entre outras, a Secretaria Geral Adjunta para Assuntos da Europa Oriental e Ásia, formada pela Divisão da Europa Oriental e a Divisão da Ásia e Oceania, e a Secretaria Geral Adjunta para Assuntos da Europa Ocidental e África.⁷³ A criação dessas secretarias são sintomas de que o Itamaraty tinha pelo menos a intenção de alargar a sua visão de mundo, incluindo nela a Europa Oriental e a África. Inclusive, durante essa mesma época, as relações comerciais com a Europa Oriental seriam intensificadas, com o envio e o acolhimento de missões diplomáticas e comerciais (Em 1961, a missão brasileira chefiada pelo embaixador João Dantas visitou oito países do Leste Europeu, ao mesmo tempo que eram formados grupos de trabalho mis-

tos para o estudo da ativação das relações comerciais.).⁷⁴

A atuação brasileira nos fóruns internacionais frente a algumas questões econômicas

No tratamento que o Itamaraty dava às questões do desenvolvimento econômico, percebe-se os contornos que iriam, progressivamente, marcar a política externa brasileira nestas últimas décadas. Por um lado, como face externa da forma de acumulação de capital implementada no Brasil, a política externa brasileira criticou a estratificação da economia internacional, que dificultava o desenvolvimento econômico dos “países subdesenvolvidos”. Com isso, o Brasil aparecia, externamente, como um dos protagonistas da aspiração de uma nova ordem econômica internacional, mais democrática e descentralizada, em que os interesses dos “países subdesenvolvidos” fossem escutados e levados em conta. Desse modo, nos fóruns internacionais, a política externa brasileira, para aqueles menos avisados, transparecia plena de “idéias democráticas”.

Por outro lado, elaborada no interior de um processo capitalista modernizante-conservador, em que as transformações sociais eram feitas superficialmente, a política externa era elaborada sem a participação ativa da sociedade civil. Ou seja, ao denunciar as desigualdades existentes na estrutura econômica internacional, a política externa brasileira – estando respondendo às necessidades da aceleração capitalista no Brasil e às de uma pequena fração social, cujos interesses dominavam o aparelho de Estado – não estava sendo, necessariamente, porta-voz dos largos segmentos da sociedade civil marginalizados das transformações econômico-sociais. Em resumo, a atuação da política externa brasileira nessa época

(1955–63) explicitava as necessidades e dificuldades da forma de desenvolvimento capitalista pela qual o Brasil passava. Desenvolvimento esse que em seu percurso encontrava obstáculos numa estrutura econômica internacional que lhe impedia o acesso direto a uma tecnologia mais avançada, dificultava a obtenção de financiamentos, restringia a participação do Estado na economia, e impunha barreiras várias ao desenvolvimento do comércio exterior.

No período Kubitscheck, quando da XXI Sessão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (ECOSOC), em 1956, a delegação brasileira reafirmava a sua preocupação com as questões do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos, expressando que a política econômica brasileira estaria assentada principalmente sobre dois princípios básicos: “instabilidade do mercado de produtos primários e industrialização dos países subdesenvolvidos (...), irradiando-se para as questões do financiamento econômico, problemas fiscais internacionais e assistência técnica às regiões subdesenvolvidas”.⁷⁵

Um ano mais tarde, na XII Assembléia Geral das Nações Unidas, o chefe da delegação brasileira, Oswaldo Aranha, ao analisar os dez anos de vida do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), criado em Bretton Woods com o objetivo de reconstruir as áreas assoladas pela guerra e auxiliar os países economicamente menos desenvolvidos, concluía que “os países assolados pela guerra já se encontravam reconstruídos, alcançando níveis superiores ao anterior da guerra”, enquanto que “quase todas as demais nações (...) tiveram reduzidas suas rendas, incluídas as individuais”.⁷⁶ Para Oswaldo Aranha, teria chegado o momento de as Nações Unidas empreenderem de maneira mais ativa a solução dos problemas do desenvolvimento econômico.

Nesse mesmo ano, o Embaixador Souza Gomes, da delegação brasileira no Conselho Econômico Social das Nações Unidas, afirmava, “conscisa e claramente”, que o espírito com que a delegação brasileira assistia à sessão do ECOSOC era de profunda insatisfação com o funcionamento do órgão.⁷⁷ Após considerar que o grande mérito inicial do ECOSOC foi o de ter entendido que os problemas sociais e econômicos do mundo não poderiam ser apreendidos do estreito ângulo de visão de uma “pequena minoria de seres humanos que habitavam os países prósperos”, e que os “países subdesenvolvidos já não mais concordavam em assumir o seu papel passivo de antes da Segunda Guerra”, Souza Gomes arrematava que o ECOSOC tinha perdido esse papel pioneiro e que parecia ter nostalgia dos tempos em que o “Mundo era tranqüilo e organizado à custa da exclusão das colônias e dos países atrasados em geral”.⁷⁸ Para o delegado brasileiro, depois de reconstruir os países “já industrializados”, o ECOSOC evitou rever e readaptar os mecanismos pelos quais se facultariam aos países subdesenvolvidos os meios financeiros indispensáveis à manutenção de uma taxa de crescimento aceitável. Para ele, o ECOSOC, pela sua omissão, contribuiu para o aumento do abismo entre os países industrializados e os subdesenvolvidos.

Ainda nessa reunião do ECOSOC, a delegação brasileira criticou os mecanismos e a filosofia de ação do Fundo Monetário International, e o papel do BIRD. Para a delegação brasileira, o FMI beneficiava apenas os países industrializados, enquanto o BIRD vinha agindo como se fosse um simples banco privado, não auxiliando efetivamente as economias em desenvolvimento.⁷⁹ Por último, referindo-se ao papel fundamental que o Estado deveria desempenhar nas economias subdesenvolvidas, afirmava que “os países subdesenvolvidos não podem se desenvolver segundo o receituá-

rio liberal de medidas e processos" aplicado para o "desenvolvimento dos países hoje industrializados".⁸⁰

Em 1959, os assuntos referentes à industrialização e obtenção de financiamentos continuaram a constituir um dos temas centrais levantados pela representação brasileira na ONU. Seguindo essa orientação, ela propôs à Assembléia Geral a criação de uma comissão de desenvolvimento industrial, cuja tarefa seria dar um novo impulso aos estudos das políticas a serem seguidas pelos países subdesenvolvidos, a fim de acelerarem o ritmo de seu progresso industrial.⁸¹

Outro ponto levantado pela diplomacia brasileira na ONU dizia respeito ao comércio internacional. No ano de 1959, o Itamaraty voltou a se referir, na Comissão Consultiva Permanente sobre o Comércio Internacional, à instabilidade dos preços dos produtos primários e à deteriorização dos termos de troca dos países menos desenvolvidos com os países industrializados, afirmando a necessidade de se modificar essa situação, através de mecanismos que permitissem a distribuição mais justa dos lucros do comércio internacional.⁸²

Além das questões de financiamento, trocas internacionais, o Itamaraty, mais uma vez, se preocupou em demonstrar que a forma pela qual os países industrializados implementaram a sua acumulação de capital era inviável nos países subdesenvolvidos e que o desenvolvimento do capitalismo nestes teria que passar pela intervenção do Estado na economia, tese a que os países industrializados e o FMI eram contrários. Na XXX Sessão do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, realizada em 1960, os representantes brasileiros "voltaram a defender a tese de que o capital privado apenas acompanha o processo de desenvolvimento econômico, mas não contribui, satisfatoriamente, para criar a infraestrutura econômica sem a qual se torna

impossível o aceleração do progresso material, o que, por esse motivo, tem de ser confiado ao capital público".⁸³

O tratamento dessas questões econômicas pelo Itamaraty seria aprofundado nos Governos Quadros e Goulart. Em outras palavras, um dos pontos da política externa independente dizia respeito, explicitamente, às questões do desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos, abordadas nas Nações Unidas sistematicamente pela diplomacia brasileira. Já na XVI Assembléia Geral da ONU, em 1961, o representante brasileiro, Afonso Arinos, afirmava que o mundo não estava "somente dividido em Leste e Oeste". Para ele, essa "separaçāo ideológica", fazia esquecer a existência de outra divisão, não ideológica mas econômico-social", que distanciava o Norte do Sul.⁸⁴

Ao se preocupar com esses problemas, a política externa brasileira foi progressivamente se envolvendo nas questões referentes às relações Norte-Sul, tomando atitudes que aproximavam o Brasil de países do bloco afro-asiático, como Índia e Egito, entrando em choque com a política dos países industrializados. Não se deve esquecer, inclusive, que algumas das posições assumidas no campo econômico se aproximavam daquelas defendidas pela conferência dos países "neutralistas" em Belgrado (1961)⁸⁵, que entre outras coisas recomendava medidas para reduzir o hiato entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, como, por exemplo, a eliminação das flutuações dos preços dos produtos primários.

O envolvimento da política externa brasileira nas questões pertinentes ao desenvolvimento dos países subdesenvolvidos, no período 1961–1963, pode ser demonstrado pelo apoio dado pela delegação brasileira na ONU, em 1961, a projetos como o da criação do Fundo Especial das Nações Unidas para o Financiamento do Desenvolvimento Econômico; ao projeto sobre o co-

mércio internacional como instrumento principal do desenvolvimento; sobre a descentralização das atividades econômicas e sociais das Nações Unidas e o fortalecimento das comissões econômicas regionais; para o estabelecimento da Década do Desenvolvimento das Nações Unidas, com um programa para a cooperação econômica internacional; sobre as atividades das Nações Unidas no campo do desenvolvimento industrial; e sobre o papel das patentes na transferência da tecnologia para os países subdesenvolvidos (projeto este de autoria de um brasileiro).⁸⁶

Em 1962 a delegação brasileira atuou de forma decisiva, no Conselho Econômico e Social das Nações Unidas e na Assembléia Geral, para a aprovação da Resolução 1.785, mediante a qual seria convocada uma conferência internacional de comércio. Da mesma forma, a diplomacia brasileira participou ativamente nas sessões preparatórias dessa conferência, convocada para 1964. Nessas sessões, chegou-se à conclusão de que a estrutura do comércio internacional tornava difícil o desenvolvimento econômico dos países produtores de matérias-primas, e denunciava-se a deteriorização dos termos de troca como a principal causa para a diminuição das receitas de exportação dos países subdesenvolvidos.⁸⁷ Em uma das sessões do comitê preparatório da conferência — a segunda, realizada em 20.5.63 —, a delegação brasileira afirmava, inclusive, que os mercados internacionais estavam organizados “de forma tal que a maioria dos esforços dos países subdesenvolvidos de resolverem seus problemas de balanço de pagamentos” tornavam-se “autofrustrantes (...)”. E rematava: “Se é verdade que não há hoje um problema econômico brasileiro que não estivesse automaticamente resolvido, ou em condições de sé-lo, se exportássemos três bilhões de dólares anuais, ao invés de menos de US\$1,5 bilhão, é também verdade que não podere-

mos atingir essa meta salvadora dentro do sistema mundial de comércio atualmente em vigor”.⁸⁸

Ainda em 1963, na abertura da XVIII Sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas (19 de setembro), a diplomacia brasileira, através de seu ministro das Relações Exteriores, João Augusto de Araújo Castro⁸⁹, voltaria a criticar as relações mantidas no interior da economia mundial, levantando problemas relativos ao subdesenvolvimento econômico.

Constatando que 2/3 da humanidade viviam em níveis de mera subsistência, enquanto uma minoria da população vivia em altos níveis de prosperidade econômica e de bem-estar social, o embaixador brasileiro afirmava que, no entender de seu governo, as atividades das Nações Unidas deviam atender a três áreas prioritárias: industrialização, mobilização de capital para o desenvolvimento e o comércio internacional.

Para Araújo Castro, a concepção que condenava os chamados países periféricos à posição imutável de fornecedores de produtos primários estava falida e era preciso estimular a industrialização por ser ela já o setor mais dinâmico da economia dos países subdesenvolvidos e porque, num curto período, poderia levá-los à diversificação e à emancipação econômica.

Sobre a transferência de capitais dos países desenvolvidos para os subdesenvolvidos, o ministro das Relações Exteriores considerou que ela devia ser implementada de forma a não acarretar um aumento das dívidas externas dos países subdesenvolvidos, ressaltando a necessidade de criação de um fundo de capital das Nações Unidas para assistir financeiramente os países subdesenvolvidos.

Por fim, relativamente ao comércio internacional, Araújo Castro concluía que a sua estrutura não favorecia os países subdesenvolvidos, baseada que estava num con-

junto de regras operacionais e princípios que não raro atendiam apenas aos interesses e peculiaridades dos países industrializados. Para ele, "o alto estágio de desenvol-

vimento atingido por um pequeno número de países do mundo não deve necessariamente implicar a persistência do subdesenvolvimento dos outros países".

Tabela 1*
Investimentos estrangeiros no Brasil – principais países

(Em %)

Países	1973	1974	1975	1976	1977	1978
Estados Unidos	37,5	33,5	32,8	32,2	30,4	27,8
Alemanha Ocidental	11,4	11,8	11,9	12,4	13,6	15,3
Japão	6,9	9,9	11,5	11,2	10,7	10,2
Suíça	7,8	9,3	10,1	10,9	10,7	11,8
Reino Unido	7,1	6,6	5,9	4,7	4,9	5,4
Canadá	7,9	6,6	5,6	5,3	4,6	5,1

* Esta tabela e as seguintes possuem apenas um caráter aproximativo.

Fonte: Deutsch-Sudamerikanische Bank; citado por Wolf Grabendorff, "Brazil and West Germany: A model for first World-Third World Relations?", in Wayne A. Selcher (ed.), *Brazil in the international system: The rise of a middle power* (Boulder, Col., 1981).

Tabela 2
Participação dos Estados Unidos, CEE, ALALC e África nas exportações brasileiras – 1975 a 1980

(Em %)

Países	1975	1976	1977	1978	1979	1980
Estados Unidos	15,42	18,19	17,72	22,66	19,29	17,42
CEE	27,81	30,42	32,06	29,50	29,55	26,55
ALALC	13,81	11,87	12,21	12,79	16,23	17,17
África	4,60	3,78	4,42	5,01	4,26	5,73

Fonte: Brasil, Banco do Brasil, Carteira de Comércio Exterior, *Comércio Exterior – Série Estatística* (Rio de Janeiro: 1978 e 1980).

Tabela 3
Exportações brasileiras de 1975 a 1980

	1975				1976				1977				1980				(Em %)
	Estados Unidos	CEE	ALALC	Africa	Estados Unidos	CEE	ALALC	Africa	Estados Unidos	CEE	ALALC	Africa	Estados Unidos	CEE	ALALC	Africa	
Reino animal	47,82	30,17	1,13	0,96	43,44	30,51	1,13	2,74	36,32	34,19	1,56	3,69					
Reino vegetal	12,48	33,89	4,60	4,76	18,19	34,94	3,72	3,43	18,26	37,46	3,46	3,71					
Gorduras, óleo e ceras	12,98	19,47	11,66	12,47	9,50	22,80	14,14	4,31	9,86	18,11	11,33	3,56					
Têxteis	9,29	31,52	14,71	3,21	14,06	39,94	15,13	2,96	12,12	39,16	13,78	3,88					
Indústria química	19,43	19,74	42,51	2,05	20,13	20,13	42,40	0,88	16,44	22,82	42,68	2,68					
Reino mineral	16,14	28,79	10,91	0,09	10,33	31,82	18,69	0,12	5,61	34,50	21,56	1,27					
Metalurgia	16,99	12,58	50,54	4,50	22,71	32,14	26,46	3,11	24,30	20,82	32,53	3,77					
Máquinas e aparelhos	17,22	4,46	46,23	3,67	23,57	10,82	39,89	3,33	27,08	15,92	36,16	3,93					
Transportes	3,93	4,67	\$1,25	27,56	7,52	4,66	40,17	27,42	8,49	9,45	43,69	26,86					
	1978				1979				1977				1980				
	Estados Unidos	CEE	ALALC	Africa	Estados Unidos	CEE	ALALC	Africa	Estados Unidos	CEE	ALALC	Africa	Estados Unidos	CEE	ALALC	Africa	
Reino animal	41,34	31,00	1,37	3,60	39,56	29,82	2,05	2,23	36,06	25,67	3,98	1,88					
Reino vegetal	24,69	38,23	3,75	1,96	21,58	39,75	5,35	1,42	20,28	35,71	4,91	3,21					
Gorduras, óleos e ceras	8,69	23,43	7,56	1,16	8,10	25,61	4,04	2,46	7,94	24,85	3,18	3,40					
Têxteis	14,97	33,01	16,61	6,84	11,39	36,77	21,05	5,72	10,26	35,44	18,10	5,28					
Indústria química	17,46	18,22	42,08	2,07	15,50	16,24	46,68	3,07	13,09	15,32	44,53	5,39					
Reino mineral	9,96	34,92	11,96	6,72	6,58	32,21	10,43	7,17	8,05	29,24	9,93	7,75					
Metalurgia	34,67	12,38	20,81	3,11	25,69	13,47	30,26	3,91	26,07	15,25	31,23	5,41					
Máquinas e aparelhos	29,79	15,87	35,69	5,07	22,83	17,19	41,57	2,59	15,11	13,64	49,96	5,24					
Transportes	11,85	6,24	35,93	29,06	12,29	8,60	41,12	20,91	10,49	9,65	42,60	21,38					

Fonte: Brasil, Banco do Brasil, Carteira de Comércio Exterior, Comércio Exterior, Séries Estatísticas (Rio de Janeiro: 1978 e 1980).

NOTAS

1. Ver Walter Góis, *O Brasil do General Geisel* (Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1979), e Antonio Carlos Peixoto, *La Montée en Puissance du Brésil — Concepts et Réalités* (Centre d'Etudes et de Recherches Internationales, mimeo, s/d).
2. Brasil, Banco do Brasil, Cacex, *Intercâmbio Comercial (1953—1976)*, volume I, Balanço Comercial (Rio de Janeiro: 1977); Brasil, Banco do Brasil, Cacex, *Comércio Exterior*, Série Estatística (Rio de Janeiro: 1980).
3. Antonio Carlos Peixoto, *op. cit.*, p. 12.
4. Este tema já foi desenvolvido em artigo anterior; ver João Luís Ribeiro Fragoso, "As reformulações na política externa brasileira nos anos 70", in *Estudos Afro-Asiáticos*, n.º 5 (Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 1981), p. 41-53.
5. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.os 57-8, especial sobre a UNCTAD (Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, jan-jun de 1972), p. 51.
6. Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n.º 6 (Brasília: 1975), p. 30.
7. *Idem*, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n.º 22 (Brasília: 1979), p. 4.
8. Luiz Paulo Lindenberg Sete, "Traços principais da conjuntura política internacional", conferência proferida na Escola Superior de Guerra em 3.11.81, p. 9.
9. Brasil, Banco do Brasil, Cacex, *Intercâmbio Comercial (1953—1976)*, volume I, Balanço Comercial (Rio de Janeiro: 1977); Brasil, Banco do Brasil, Cacex, *Comércio Exterior*, Série Estatística (Rio de Janeiro: 1980).
10. Antonio Carlos Peixoto, *op. cit.*, p. 18.
11. Eustáquio Reis e José Tavares de Araújo Júnior, *Exportações de Bens de Capital: Desempenho Recente e Perspectivas* (Instituto de Planejamento Econômico e Social, s/data), p. 33.
12. Protocolo Comercial entre o Brasil e a República Islâmica da Mauritânia (10.3.76), in Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n.º 8 (Brasília: 1976), p. 101.
13. Projeto de Programa de Ação para 1976 entre o Brasil e o Senegal (24.3.76), in *idem*, *Ibidem*, p. 102.
14. Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n.º 11 (Brasília: 1976), p. 74.
15. Ministro Sebastião do Rego Barro Netto, "Diplomacia da energia: novas fronteiras de negociação", conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra em 10.11.81.
16. Brasil, Banco do Brasil, Cacex, "RFA: o sabor do consumo", *Informe Semanal*, n.º 783, p. 8.
17. *Idem*, *Ibidem*, p. 8.
18. Cacex, citado por Brasil, Ministério das Relações Exteriores, Departamento de Promoção Comercial, Divisão de Estudos e Pesquisas de Mercado, "Como exportar para a Nigéria" (Brasília: 1978), p. 61.
19. R. A. Akindele, alocução ao 1.º Seminário Internacional Brasil—África (realizado pelo Centro de Estudos Afro-Asiáticos, de 4 a 7 de agosto de 1981, no Rio de Janeiro), em *Estudos Afro-Asiáticos* n.os 6-7 (Rio de Janeiro: Centro de Estudos Afro-Asiáticos, 1982), p. 205.
20. Embaixador Carlos Augusto Proença Rosa, "Relações Sul—Sul. A cooperação entre os países em desenvolvimento", conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra em 12.11.81.
21. J. A. Araújo Castro, "O congelamento do poder mundial", in *Revista Brasileira de Estudos Políticos*, n.º 33 (Belo Horizonte: Universidade Federal de Minas Gerais, 1972), p. 12.
22. *Idem*, *Ibidem*, p. 12.
23. *Idem*, *Ibidem*, p. 13.
24. *Idem*, *Ibidem*, p. 16.
25. Ramiro Saraiva Guerreiro, conferência pronunciada na Escola Superior de Guerra em 5.9.80, p. 7.
26. Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n.º 10 (Brasília: 1976), p. 63.
27. *Idem*, *Ibidem*, p. 62.
28. Antonio Carlos Peixoto, *op. cit.*, p. 4.
29. *Idem*, *Ibidem*, p. 14-5.

30. Adolfo Justo Bezerra de Menezes, *O Brasil e o Mundo Ásia-Africano* (Rio de Janeiro: Irmãos Pongetti Editores, 1956).
31. Shiguendi Miyamoto, "A geopolítica e o Brasil-potência", comunicação ao V Encontro Anual da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais, realizado em Friburgo, de 21 a 23 de outubro de 1981.
32. Araújo Castro, *op. cit.*, p. 30.
33. *Idem, Ibidem*, p. 22.
34. *Idem, Ibidem*, p. 9.
35. Araújo Castro, "O fim do pós-guerra", in Rodrigo Amado, Araújo Castro (Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982), p. 224.
36. Ramiro Saraiva Guerreiro, *op. cit.*, p. 7.
37. Conselheiro José Viegas Filho, "A nova configuração do Ocidente", conferência realizada na Escola Superior de Guerra, em 4.11.81, p. 19.
38. Ronaldo Mota Sardenberg, *A política externa do Brasil e a América Latina* (Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro/Instituto de Relações Internacionais, 1980), p. 10.
39. Conselheiro José Viegas Filho, *op. cit.*, p. 19.
40. Expressão utilizada pelo Ministro Marcos Azambuja (Chefe do Departamento de África) em conferência realizada no dia 9.11.81, na Escola Superior de Guerra e citada por José Maria Nunes Pereira, "Relações Brasil-África: problemas e perspectivas", comunicação apresentada no seminário La Política Internacional a Comienzos de los Años 80, realizado em Quito, Equador, de 25 a 27 de novembro de 1981 (mímeo), p. 12.
41. Expressão retirada do discurso do Chanceler Azeredo da Silveira perante as Comissões de Relações Exteriores do Senado Federal e da Câmara dos Deputados em 11 de agosto de 1976, in Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n.º 10 (Brasília: 1976), p. 63.
42. Sobre o assunto, ver Otávio Velho, *Capitalismo Autoritário e Campesinato* (São Paulo: DIFEL, 1976), p. 158.
43. Carlos Nálson Coutinho, "O significado de Lima Barreto na literatura brasileira", in Carlos Nálson Coutinho et alii, *Realismo e Anti-Realismo na Literatura Brasileira* (Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1974), p. 3; ver também Otávio Velho, *op. cit.*, e Luiz Werneck Vianna, *Sindicato e Liberalismo no Brasil* (Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976).
44. Nossa referência é a recente reunião dos textos de Araújo Castro na forma de livro, organizada por Rodrigo Amado e com apresentação do Ministro Ronaldo Mota Sardenberg, professor do Instituto Rio Branco; Araújo Castro (Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 1982).
45. Francisco de Oliveira, *Economia Brasileira: Crítica à Razão Dualista*, 2.ª edição (São Paulo: Editora Brasiliense, 1976), p. 36.
46. *Idem, Ibidem*, p. 92.
47. Maria Victoria de Mesquita Benevides, *O Governo Kubitscheck — Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política*, 2.ª edição (Rio de Janeiro: Paz e Terra Editora, 1976), p. 210.
48. *Idem, Ibidem*, p. 226.
49. *Idem, Ibidem*, p. 219.
50. Maria da C. Tavares, *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*, p. 102-4.
51. Francisco de Oliveira, *op. cit.*, p. 38.
52. *Idem, Ibidem*, p. 39.
53. *Idem, Ibidem*, p. 39.
54. Otávio Velho, *Capitalismo Autoritário e Campesinato* (São Paulo: DIFEL, 1976), p. 165.
55. *Idem, Ibidem*, p. 163.
56. Francisco de Oliveira, *op. cit.*, p. 36.
57. *Idem, Ibidem*, p. 37.
58. Maria da Conceição Tavares, *op. cit.*, p. 133.
59. Otávio Velho, *op. cit.*, p. 165.
60. Maria Vitória M. Benevides, *op. cit.*, p. 222.
61. *Desenvolvimento e Conjuntura*, n.º 9, ano II (Rio de Janeiro: Confederação Nacional de Indústria, setembro de 1958), p. 31.
62. Maria Vitória M. Benevides, *op. cit.*, p. 176.
63. *Desenvolvimento e Conjuntura*, *op. cit.*, "Editorial".

64. Maria Vitória M. Benevides, *op. cit.*, 176.
65. *Idem*, *Ibidem*, p. 222.
66. Ronaldo Mota Sardenberg, "O pensamento de Araújo da Castro", in Rodrigo Amado, *op. cit.*
67. Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Relatório de 1958* (Brasília: Seção de Publicações do Serviço de Documentação, Departamento de Imprensa Nacional).
68. *Idem*, *Ibidem*, p. 186.
69. Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Relatório de 1960*, p. 18.
70. *Idem*, *Ibidem*.
71. Jânio Quadros, "Mensagem ao Congresso Nacional", em 15.3.61, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.º 14, ano IV (Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, junho de 1961), p. 125.
72. *Idem*, *Ibidem*, p. 129, Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Relatório de 1961*, p. 3; Afonso Arinos, discurso de posse no Ministério das Relações Exteriores, em 31 de janeiro de 1961, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, *op. cit.*, p. 137; San Thiago Dantas, discurso de posse no Ministério das Relações Exteriores, em 11 de setembro de 1961, in *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.º 16, ano IV (Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, dezembro de 1961), p. 123-24; João Augusto de Araújo Castro, "Desarmamento, desenvolvimento e descolonização", discurso na abertura do debate geral da XVII Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 19.9.63 (Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações), p. 8 e 30.
73. Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Relatório de 1961*, p. 39 e 49.
74. *Idem*, *Ibidem*, p. 56 e 57.
75. Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Relatório de 1956*, p. 195.
76. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.º 1, ano I (Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, março de 1958), p. 122.
77. *Idem*, *Ibidem*, p. 130.
78. *Idem*, *Ibidem*, p. 130.
79. *Idem*, *Ibidem*, p. 134.
80. *Idem*, *Ibidem*, p. 133.
81. Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Relatório de 1959*, p. 16.
82. *Idem*, *Ibidem*, p. 16.
83. Brasil, Ministério das Relações Exteriores, *Relatório de 1960*, *op. cit.*, p. 175.
84. Afonso Arinos, "Discurso na XVI Assembleia Geral das Nações Unidas", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.º 16, ano IV (Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, dezembro de 1961), p. 128.
85. "Diplomacia do Terceiro Mundo", in *Política Externa Independente*, n.º 2 (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965), p. 299.
86. José Honório Rodrigues, *Brasil e África – Outro Horizonte*, 2.ª edição (Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira), p. 429.
87. José Honório Rodrigues, "Nota preliminar", in *Revista Brasileira de Política Internacional*, n.º 28, ano VII (Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, dezembro de 1964), p. 659.
88. *Idem*, *Ibidem*, p. 660.
89. João Augusto de Araújo da Castro, "Desarmamento, desenvolvimento e descolonização", p. 8 e 30.

SUMMARY

Brazilian Foreign Policy in the Fifties & Seventies

The Seventies were marked by a series of phenomena in Brazil's relationships with the industrialized countries that have normally been referred to as "diversification of dependency". That "diversification of dependency", going along with the growth of the Brazilian economy

at the end of the Sixties, reflected the effort on the part of the Brazilian government at diversifying its markets and sources of financing and technology. Hence the criticisms levied constantly at the structure of the international economy, featured by deterioration in the terms of trade

(primary products being more and more devaluated in relation to the industrialized products), by the monopoly of the industrialized countries in technology, and by the protectionist measures adopted by them in the various international venues.

That new stance on the part of the Brazilian government had been making itself known since the Fifties, at the end of the Getúlio Vargas Administration, linked with a new internal economic policy that was aimed at endowing Brazilian capitalism with a new aspect, affording conditions for greater participation by the State in the economy, and for expansion and modernization of the Brazilian industrial sector. Brazilian diplomacy then proceeded to play a decisivo rôle in overthrowing external barriers that prevented both the implementation of that internal economic policy and success on the part of Brazil's demands.

In somewhat timid and dubious terms at the outset, it claimed that the central countries were not taking into account the new international political and economic panorama, wherein former colonies were more and more emerging as independent nations. And giving progressively more political tones to its critiques, it inveighed against the structure of world political power, wherein the two superpowers — the USA and the USSR — made the decisions about the course of international life, leaving on the sidelines countries whose impact was beginning to loom larger, including Brazil. The latter country, seeking to take a stance equidistant between the two "ideological blocs", the East and the West, recognized the existence of a different division, an economic one, which set on the one side the developed countries and, on the other, the underdeveloped ones, the latter having no participation in decisions made. Ambassador Araújo Castro — one of the exponents of Brazilian foreign policy — whose major guidelines did not undergo alterations of significance, even in the face of sudden internal political and economic changes, such as those fostered by the military coup in 1964 — went further than that: he pointed out the urgency of overcoming those barriers imposed by the major powers, since Brazil's situation within

the international context permitted it to demand a new plateau in the field of international relationships.

The consequence has been that the former hegemonic position of the United States in its trade with Brazil has little by little given ground to the forward drive by the countries of the European Economic Community (Germany in particular) and Japan, while at the same time Brazil has drawn closer to the countries in the Southern Hemisphere, intensifying political, economic and cultural ties with them.

As a matter of fact, the Itamaraty — main theoretical and political agent of that transformation — worked hard to bring home to the countries in the South the hazards of importing technologies that are too sophisticated, not only because of their unsuitability to the stage of development of those countries but also on account of their accentuating the relationships of dependency. It proposed, to the contrary, absorption by the South of technologies from those economies that more closely resembled the respective countries, Brazil being the possessor of experience exceeding that of the general run of countries in a situation similar to hers besides being a strong candidate to substitution of the industrialized countries in a number of sectors of the economy. The way in which contacts with the Southern Hemisphere countries were being developed, however, gave rise to harsh criticism. Professor R. A. Akindele, of the Nigerian Institute of International Affairs, for instance, affirmed that one of the sources of Nigeria's irritation with Brazil lay in "the fact that Brazil" pays "a great deal of attention in trade to bank investments in the relationships with a number of countries in Africa," leaving the impression that Brazil sees Africa, "in the first place, as a market for its industrialized products and only to a secondary extent as an economy or a series of economies to be assisted in their development." In other words, this manner on Brazil's part of approaching the countries in question and of viewing South-South relationships leads to the belief that — at least as regards economic relationships — they tend to acquire a nature approaching that of North-South relations themselves.

RÉSUMÉ

La Politique Extérieure Brésilienne des Années 50-70

Durant les années 70, on assiste à un certain nombre de phénomènes dans les relations du Brésil avec les pays industrialisés, normalement qualifiés de "diversification de la dépendance". Cette "diversification de la dépendance", accompagnée du croissement de l'économie brésilienne à la fin des années 60, traduisait l'effort du

gouvernement brésilien dans le sens de diversifier ses marchés et ses sources financières et de technologies. D'où la critique continue à la structure de l'économie internationale qui se caractérisait par la détérioration des termes de l'échange (produits primaires dévalorisés chaque fois davantage par rapport aux produits industrialisés), par

le monopole des pays industrialisés sur la technologie et par les mesures protectionnistes adoptées par ceux-ci dans les divers forums internationaux.

Cette nouvelle attitude du gouvernement brésilien se faisait déjà remarquer depuis les années 50, à la fin du gouvernement de Getúlio Vargas, conjuguée à une nouvelle politique économique qui tentait donner une autre forme au capitalisme brésilien, créant les conditions en vue d'une plus grande participation de l'Etat dans l'économie et de l'expansion et la modernisation du parc industriel brésilien. La diplomatie brésilienne, passa à jouer un rôle décisif dans le renversement des barrières externes qui empêchaient autant l'implantation de cette politique économique interne, comme le succès des revendications brésiliennes.

Au début de façon timide et vague, elle réclamait que les pays centraux ne prenaient pas en considération la nouvelle réalité politique et économique internationale où, chaque fois davantage émergeaient des colonies comme pays indépendants. Et, progressivement, donnant des contours plus politiques à sa critique, combattait la structure du pouvoir mondial où les deux superpuissances — EUA et URSS — décidaient des voies de la vie internationale, marginalisant les pays dont la projection augmentait, entre autres le Brésil. Cherchant à maintenir une équidistance des "blocs idéologiques" Est et Ouest, elle reconnaissait l'existence d'une autre division, économique, qui mettait, d'un côté, les pays développés et de l'autre, les pays sous-développés sans aucune participation dans les décisions. L'ambassadeur Araújo Castro, un des exposants de la formulation de la politique extérieure brésilienne — dont les points essentiels n'ont pas souffert d'altérations significatives malgré les changements politiques et économiques internes brusques, comme celui promu par le mouvement militaire de 64 —, allait plus loin signalant combien il était urgent que les barrières imposées par les principales puissances soient surmontées, parceque la situation du Brésil dans le contexte international lui permettait d'exiger un nouveau statut dans la sphère des relations internationales.

Ceci aura pour conséquence l'avancée progressive des pays de la Communauté Economique Européenne (l'Allemagne spécialement) et du Japon, au détriment de l'ancienne position hégémonique des États-Unis dans leur commerce avec le Brésil, et une approximation toujours plus grande entre le Brésil et des pays de l'hémisphère Sud, développant leurs rapports politiques, économiques et culturels.

D'ailleurs, à ce propos, l'Itamaraty, principal agent théorique et politique de cette transformation, s'engagea énormément à démontrer aux pays du Sud le risque de l'importation de technologies trop sophistiquées, non seulement parce qu'elles étaient inadéquates au niveau de développement de ces pays mais aussi parce qu'elles accentuaient les relations de dépendance. Et proposait en contrepartie, l'absorption par le Sud des technologies des économies qui lui étaient semblables — parmi lesquelles le Brésil bénéficierait d'une plus grande expérience que la moyenne des pays dans la même situation que lui, pouvant être, en outre, un très fort candidat pour remplacer les pays industrialisés dans différents secteurs de l'économie.

Cependant, la façon dont se développaient les contacts avec le Sud suscita de sévères critiques. Le professeur R. A. Akindale, du Nigerian Institute of International Affairs, affirma que l'un des motifs pour lesquels le Nigéria était irrité avec le Brésil, se trouvait dans "le fait que le Brésil" accordait "beaucoup d'attention au commerce, aux investissements bancaires dans ses relations avec de nombreux pays de l'Afrique" et que l'impression qui reste est que le Brésil voit l'Afrique "d'abord comme un marché pour ses produits industrialisés et seulement secondairement, comme une économie ou une série d'économies qui doivent être aidées en leur développement." En d'autres termes, cette façon dont le Brésil se rapproche de ces pays et envisage les relations Sud-Sud laisse entrevoir — du moins en ce qui touche les relations économiques — qu'elles tendent à acquérir un caractère qui rappelle les relations Nord-Sud.