

POLÍTICA EXTERNA E PARADIGMA DESENVOLVIMENTISTA: IMPLICAÇÕES PARA A INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL (1930-1980)

Anna Karolline da Silva Bastos¹

RESUMO

O trabalho tem por desígnio expor como o ideal desenvolvimentista impactou a formulação da política exterior e a conduta internacional do Brasil entre 1930 e 1989 mediante pesquisa bibliográfica. Para tanto, leva em consideração que esta convicção, no contexto em que surgiu, alterou a percepção do interesse nacional tornando-a mais ampla e que a política externa brasileira, para lograr seus objetivos, teve de ser repensada, mudando, destarte, a política comercial do país, a atitude das delegações nos organismos internacionais e o comportamento do Brasil na região latino-americana.

Palavras-chaves: Brasil; política externa; desenvolvimento; inserção internacional; pragmatismo.

INTRODUÇÃO

Baseado mormente nos textos do Cervo (2008) e Cervo e Bueno (2015), o artigo tem como escopo exibir como a adoção do nacional-desenvolvimentismo impactou a formulação da política externa brasileira (PEB) e a conduta internacional do Brasil entre 1930 e 1989, considerando que a esta incumbe definir os valores e os interesses condutores das relações diplomáticas de um país (CERVO, 2008), bem como formular as estratégias, medidas e acordos internacionais (JACKSON; SORENSEN, 2018) para atender as expectativas domésticas. Busca, ademais, corroborar para a ampliação da literatura com respeito às relações internacionais brasileiras e utiliza para alcançar seu propósito de pesquisa bibliográfica.

O trabalho leva em conta também que esta convicção, ao impulsionar a industrialização e a modernização da sociedade brasileira, alterou não apenas a compreensão do interesse nacional mas também o comportamento do Brasil diante dos demais países do sistema internacional. Por isso, foi ordenado em quatro seções: a primeira explica o que foi o paradigma desenvolvimentista e como ele surgiu; a segunda versa sobre o pragmatismo na conduta internacional, salientando a diplomacia pendular e a

Política Externa Independente; a terceira discorre sobre as relações com a América Latina; e a quarta fala sobre a atuação do Brasil em defesa do desenvolvimento nos organismos multilaterais.

PARADIGMA DESENVOLVIMENTISTA (1930-1989)

O Brasil, diante da crise capitalista iniciada em 1929 e de suas mudanças internas, rompeu com o sistema centro-periferia de portas abertas unilaterais e com o paradigma liberal-conservador em benefício dos ganhos nacionais (CERVO, 2008), os quais viriam a ser associados à industrialização, pois “das indústrias se esperavam o aumento da riqueza, o provimento de meios de segurança, a abertura de oportunidades de negócios para a burguesia nacional, a expansão do emprego para as massas urbanas e a modernização da sociedade como um todo [...]” (CERVO, 2008, p. 46).

Ainda nesse quesito Cervo e Bueno (2015, p. 252) falam que durante a década de 1930 a política externa brasileira reforçou seu pragmatismo, porque:

[...] as transformações econômicas e sociais levaram os detentores do poder a uma nova percepção do interesse nacional. Embora sem descuidar dos interesses das exportações tradicionais, a política externa brasileira buscou formas de cooperação e barganhas

voltadas para um interesse nacional compreendido de maneira mais abrangente do que o período anterior, pois visava contemplar outros segmentos da sociedade.

A ideologia desenvolvimentista foi dominante na agenda brasileira durante sessenta anos, entre 1930 e 1989, todavia, apresentou inhomogeneidade em sua aplicação prática. Existiu neste intervalo de tempo duas principais acepções a respeito de como se adquirir desenvolvimento, uma parcela da opinião pública defendia o investimento estrangeiro e, a outra, o uso do capital nacional (CERVO, 2008). Sendo assim, o paradigma articulou-se em três fases, como aponta Cervo e Bueno (2015, p. 442):

[...] a) a de consolidação da indústria de transformação (Costa e Silva e Médici); b) a de consolidação da indústria de base (Geisel); c) implementação de tecnologias de ponta (Figueiredo e Sarney). A primeira foi implementada, basicamente, com apoio de capital transnacional, a segunda pelo capital monopolista do Estado e a terceira pela associação do Estado à empresa privada nacional.

Neste período, em virtude da prioridade atribuída a vencer o subdesenvolvimento, o modelo de inserção internacional do Brasil sofreu mudanças e passou a se basear na “autonomia decisória, ação cooperativa, comércio exterior flexível sem amarras doutrinárias, subordinação da segurança

aos fins econômicos e [na] concomitância de boas relações com os grandes e os vizinhos” (CERVO, 2008, p. 45). A esperança brasileira era de que a nova postura internacional colaborasse no alcance da reciprocidade com os parceiros, no crescimento econômico e na superação das disparidades do sistema internacional (CERVO, 2008).

CONDUTA PRAGMÁTICA

A Grande Depressão, conforme supradito, transformou a política externa brasileira. As relações comerciais foram enfatizadas na agenda com intuito de aumentar as exportações e a capacidade importadora do país (CERVO; BUENO, 2015). A fim de alcançar tais objetivos, o Brasil adotou postura pragmática no comércio exterior, começou a dar preferência para acordos com a cláusula de “nação mais favorecida”, tal qual o tratado de 2 de fevereiro de 1935 que negociava favores alfandegários entre o Brasil e os Estados Unidos e, buscou diversificar os parceiros comerciais, como quando procurou novas relações na Ásia, na África e na Europa Oriental na década de 1960.

Segundo Cervo e Bueno (2015, p. 433) “o pragmatismo não permitia eleger, teoricamente, áreas prioritárias de relações, e sim aceitá-las pelo que de

concreto pudessem oferecer em decorrência das metas fixadas ao setor externo em termos de comércio, de serviços de fluxo de capitais, de ciência e tecnologia”. O Estado desenvolvimentista, portanto, para conquistar suas metas, deveria agir de modo realista no cenário internacional, teria de aproveitar as oportunidades sem alinhamentos diretos, e assim o fez, sempre que viável. Nessa perspectiva procurou estabelecer boas relações com as potências europeias, com os Estados Unidos, com a América Latina e com os Novos Estados.

A postura brasileira na Segunda Guerra Mundial, a título de exemplo, foi denominada “equidistância pragmática” porque o Brasil buscou, através da neutralidade, tirar vantagens econômicas da disputa (CERVO; BUENO, 2015). A Alemanha “carecia das matérias-primas e do mercado brasileiro” e os Estados Unidos “a fim de obter a colaboração do Brasil, em razão de sua posição geográfica e dos seus minerais estratégicos, faziam-lhe concessões” (CERVO; BUENO, 2015, p. 269) como investir na siderúrgica de Volta Redonda, símbolo magno do anseio desenvolvimentista. Diante de tais oportunidades, o Brasil foi bem objetivo e praticou com a Alemanha o comércio compensado, para estimular os indus-

triais brasileiros, e com os Estados Unidos o livre comércio.

A Política Externa Independente (1961-1964) também foi grande símbolo do pragmatismo brasileiro, pois procurava suprir o interesse nacional sem compromissos ideológicos, isto é, sem a obrigatoriedade do alinhamento. De caráter universal, defendia a mundialização das relações internacionais do Brasil, apoiava a política de boa vizinhança, salientava o direito da autodeterminação dos povos, enfatizava as relações Norte-Sul em detrimento da divisão Leste-Oeste e advogava pela participação do Brasil e do então chamado Terceiro Mundo (África, Ásia e América Latina) nas decisões internacionais concernentes ao desenvolvimento, ao desarmamento e à paz internacional (CERVO; BUENO, 2015).

RELAÇÕES REGIONAIS

A política exterior mudou especialmente em relação à América Latina. No contexto regional viu-se a possibilidade do comércio e da cooperação, aspectos fundamentais para o projeto desenvolvimentista. Por esse motivo, o Brasil fez papel de mediador nos conflitos regionais, por exemplo, na Questão Letícia, entre a Colômbia e o Peru, e na Guerra do Chaco, entre a Bolí-

via e o Paraguai (CERVO; BUENO, 2015). Envolveu-se também em diversas iniciativas de aproximação com os países americanos, entre elas a Organização Pan-Americana (1958), Aliança para Progresso (1961), Consenso de Viña del Mar (1969), Tratado da Bacia do Prata (1969), o Tratado de Itaipu (1973) e o Grupo do Rio (1986).

Perante a urgência do progresso sócio-econômico do continente, a política externa do Brasil empenhou-se, portanto, em fomentar a boa convivência entre os Estados hispano-americanos, em incentivar a cooperação comercial, multilateral ou bilateral, e em impulsionar a criação de uma consciência coletiva em prol do desenvolvimento regional. As relações brasileiras com a América Latina na época, de acordo com Cervo e Bueno (2015), foram permeadas por uma “teia de contratos” e por inúmeros projetos de cooperação encabeçados pelo Brasil, ora com o apoio do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, ora com suporte dos Estados Unidos.

A Operação Pan-Americana (OPA), *exempli gratia*, lançada durante o Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), foi um mecanismo pensado para a superação do subdesenvolvimento latino-americano e tinha na cooperação internacional e na retomada do ideal pan-

americanista sua maior estratégia. Para concretizar seus objetivos, de acordo com Cervo e Bueno (2015, p. 313-314):

[...] foram propostos estudos que visassem à aplicação de capitais privados em áreas atrasadas do continente, ao aumento do volume de crédito das entidades internacionais, ao fortalecimento das economias internas, à disciplina do mercado de produtos de base, à formação de mercados regionais e à ampliação e diversificação dos programas de assistência técnica.

ATITUDE REIVINDICATÓRIA

A presença do Brasil nos órgãos multilaterais foi ativa e intensa durante os sessenta anos (1930-1989) em que o nacional-desenvolvimentismo orientou a política externa do país. Segundo Cervo e Bueno (2015, p. 429) a atuação brasileira nos foros internacionais foi denominada reivindicatória porque tinha em vista os seguintes objetivos: “a) atingir as metas nacionais do desenvolvimento e da segurança; b) obter informação para atuar nos foros multilaterais regionais e nas relações bilaterais; [e, sobretudo] c) influir sobre a reforma da ordem mundial”, pois a dinâmica Norte-Sul, ou Centro-Periferia, perpetuava a desigualdade no sistema internacional e permitia, conseqüentemente, a imposição da vontade de uns sobre os outros.

O Brasil, junto com o Terceiro Mun-

do, reiterou diversas vezes a necessidade de se priorizar a segurança econômica coletiva e a superação do subdesenvolvimento no lugar da retórica Leste-Oeste, pois esta era, segundo eles, a chave para a paz internacional (CERVO, BUENO, 2015). As potências, para as delegações latinas, africanas e asiáticas, deveriam fornecer ajuda internacional e eliminar os obstáculos para o desenvolvimento, cujo maior expoente era a divisão internacional, ou, ainda, o comércio internacional injusto e com essas exigências conseguiram a primeira Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, em 1964 (CERVO, BUENO, 2015).

Ainda nesse sentido, o Brasil denunciou recorrentemente o comércio internacional injusto (CERVO, BUENO, 2015). Por exemplo, no final da década de 1950, a comissão brasileira reclamou como concorrência desigual, na reunião do Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT), a criação do Mercado Comum Europeu, pois este resultaria em prejuízos para as nações de economia primária que não faziam parte do Tratado de Roma. Outrossim, propôs, durante a crise das finanças e do comércio internacional, iniciada em 1973, o Acordo Geral, entre as potências e os países em desenvolvimento, para a revisão das

regras comerciais arbitrárias estabelecidas no âmbito do GATT.

O governo brasileiro também utilizou o espaço multilateral da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1951, para reivindicar a cooperação econômica com os Estados Unidos. O Brasil discursou ser mister para a industrialização e para a defesa do continente - contra o comunismo - os bens, os equipamentos e os capitais privados norte-americanos e, assim, conseguiu pôr na ata final a pauta desenvolvimentista como uma prioridade e a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento, instalada no Rio de Janeiro ainda em 1951.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, pode-se inferir que o paradigma desenvolvimentista, colocado em prática ao longo das décadas de 1930 e 1980, suscitou certo pragmatismo na elaboração da política exterior do Brasil. Porquanto, ao ser utilizada como aparato para conquistar a industrialização do país, esta passou, também, a antepor seus ganhos políticos, econômicos e sociais nos acordos internacionais e a não ceder de sua autonomia decisória em foros multi-

laterais. Ademais, é indubitável a suma importância do desenvolvimento nacional para as vicissitudes no projeto de inserção internacional do Brasil, o qual deu preferência para o estabelecimento de relações amigáveis no contexto hemisférico e para a diversificação dos parceiros comerciais.

Nota

¹ Discente em Relações Internacionais na Universidade Católica de Brasília. E-mail: benkarolline@gmail.com.

Referências

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 5. ed. Brasília: UnB, 2015.

CERVO, Amado Luiz. **Inserção Internacional do Brasil**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

DORATIOTO, Francisco; VIDIGAL, Carlos Eduardo. **História das relações internacionais do Brasil**. 1. ed. [S.l.]: Saraiva, 2014.

JACKSON, Robert; SORENSEN, Georg. **Introdução às Relações Internacionais**: teorias e abordagens. 3. ed. Rio de Janeiro: Zahar, 2018.

MORAES, Isaias Albertin. Política externa e desenvolvimento econômico no Brasil: história e paradigmas (1930 - 2016). **Conjuntura Global**, [S.L.], v. 8, n. 2, p. 117-140, 13 dez. 2019. Universidade Federal do Paraná.