

## **O Brasil no Terceiro Mundo.**

### **Análise da política externa brasileira entre 1955 e 1964.**

Bernardo Kocher\*

#### **Resumo**

O objetivo desta comunicação é a análise **da política externa brasileira** em relação a um ente social específico, o **Terceiro Mundo**. A **organização política dos países da África, Ásia e América Latina** criou instituições e gestões diplomáticas executadas em comum no sistema internacional por um grande número de nações dos três continentes. A comunicação avaliará a evolução das posições do Estado brasileiro em relação a esta dimensão do sistema internacional. O contexto da análise factual será o Ministério das Relações Exteriores e a presidência da República em encontros, teses, instituições multilaterais, organizações interestatais, etc., desde a histórica Conferência de Bandung (1955) até o início do regime militar. Neste período a política externa brasileira convergiu para a agenda terceiro-mudista, afastando-se das premissas definidas pelos EUA na Guerra Fria e dirigiu-se, de modo específico, para os principais pontos demarcados pelo “espírito de Bandung”. Esta mudança foi consagrada na execução da Política Externa Independente; com o advento do regime militar uma nova abordagem será dada à agenda terceiro-mundista, que não será mecanicamente afastada devido ao contexto político interno.

Palavras-Chave: Terceiro Mundo / Política Externa Brasileira / Política Externa Independente

#### **Abstract**

The objective of this communication is an analysis of the Brazilian foreign policy in relation to a specific social being, the Third World. The political organization of the countries of Africa, Asia and Latin America has created institutions and diplomatic maneuvers carried out in common in the international system by a great number of nations from the three continents. The communication will assess the evolution of the positions of the Brazilian State in relation to such dimension of the international system. The context of the factual analysis will be the Ministry of Foreign Affairs and the Presidency of the Republic in meetings, theses, multilateral institutions, inter-nations organizations, etc., from the historic Bandung Conference (1955) until the beginning of the military regime. In such period, the Brazilian foreign policy converged towards the third-world agenda, moving away from the premises defined by the USA in the Cold War, and directed specifically to the main issues included in the “spirit of Bandung”. Such change was consolidated in the execution of the Independent Foreign Policy; with the instauration of the military regime, a new approach was given to the third-world agenda, that would not be warded off mechanically due to the internal political context.

Palavras-Chave: Third World / Brazilian Foreign Policy / Independent Foreign Policy

---

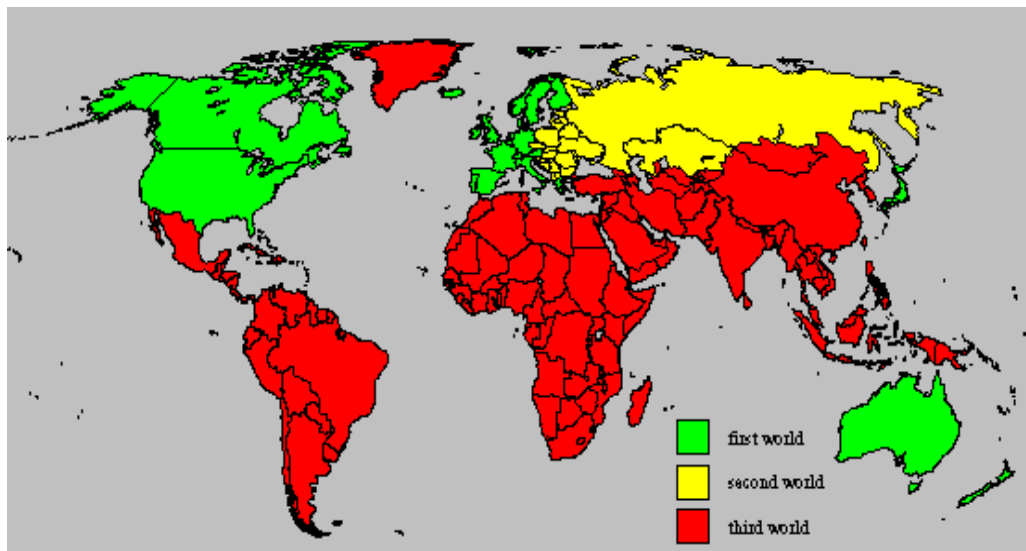
\* Professor Associado de História Contemporânea do Departamento de História da Universidade Federal Fluminense. Este trabalho é financiado pelo CNPq e pela Faperj sob a forma de Bolsas de Iniciação Científica para os pesquisadores Thiago Lima Mondego e Daniele de Almeida Simas.

Para a História das Relações Internacionais, “Terceiro Mundo” é uma expressão intensa. Possui ampla difusão em estudos da área ou está inserida em análises de diversos campos das Ciências Sociais que partem do pressuposto da sua validade. Mesmo que desgastada pela disseminação da idéia da **globalização**, a partir dos anos oitenta, percebemos a constância no uso da expressão para explicar aspectos da realidade contemporânea.

O termo Terceiro Mundo não alcançou, no entanto, mesmo no auge da sua difusão enquanto uma realidade socialmente válida nas décadas de 1960 e 1970, um significado sociológico, histórico ou econômico coerente ou totalmente elucidado. Isto porque ele está vinculado à um **projeto político** para alterar o funcionamento do sistema internacional, não constituindo-se, assim, numa exclusiva elaboração científica.

O Terceiro Mundo não se transformou num “bloco”, como os congêneres capitalista e comunista. Isto porque ele guarda dentro de si uma incoerência: são enormes e incontornáveis as diferenças existentes entre os seus participantes. Para compensar esta deficiência foram associadas às algumas nações classificadas como pertencendo ao Terceiro Mundo expressões também generalizantes, tais como: “países do sul”, “países subdesenvolvidos”, “países pobres”, “países em desenvolvimento” e, recentemente, “países emergentes”. Mas isto não concedeu à expressão Terceiro Mundo correção nas imperfeições teóricas que o termo carrega. Ela seria uma categoria, nas palavras de B. R. Tomlinson, normativa e não analítica.(TOMLINSON, 2003)

A expressão Terceiro Mundo, de grande uso social, surgiu na interconexão da Guerra Fria com a Descolonização. Podemos caracterizar o senso comum do uso social da expressão Terceiro Mundo através de um mapa, que é reproduzido abaixo.

FIGURA 1  
OS TRÊS MUNDOS

Nossa comunicação procurará agregar subsídios históricos para um debate que vem sendo realizado sobre a política externa brasileira no presente. Atualmente ecos da Teoria dos Três Mundos aparecem na liderança brasileira no seio do G20, organizada Organização Mundial do Comércio (OMC).

O Brasil pode ser tomado, por princípio, como um país do Terceiro Mundo, com imensas potencialidades de se transformar num de seus líderes. Isto se dá devido ao tamanho de seu território e de sua economia, a sua posição na América do Sul, a sua História diplomática, de sucesso e moderação em suas posições. Neste período formulou-se, num processo empírico de busca de adaptação das condições políticas internas e internacionais, uma política externa que, por princípio, vinha de um alinhamento automático com o mundo ocidental. Na Guerra Fria esta postulação já tinha sido quebrada na Conferência de Bandung (1955), onde descolonização, neutralismo e desenvolvimento econômico mesclaram-se como orientadores das políticas externas do chamado, a partir de 1952, por Alfred Sauvy, “Terceiro Mundo”.

Nossa pesquisa se preocupará em estabelecer o balizamento ao qual o país esteve envolvido nesta “busca” de uma política externa que, ao fim do período da pesquisa, ganhou a denominação de Política Externa Independente. Esta, segundo José Flávio Sombra Saraiva, possuía uma “dimensão societária das relações internacionais no Brasil”, que “empreendeu, naqueles anos, fortíssimo debate internacionalista no seio da sociedade civil, no Parlamento, nas universidades, nas empresas e na imprensa, entre outros canais da formação da opinião pública”. (SARAIVA, 2005:59)

Um dos primeiros diplomatas brasileiros a perceber este potencial, tornando-o público sob a forma de livro no início da década de sessenta, foi Adolpho Justo Bezerra de Menezes. (MENEZES, 1960 e 1961) Tomando o cuidado de alertar nos seus trabalhos que as opiniões nele contidas não expressavam a posição do governo brasileiro, o autor não poupa o leitor do seu entusiasmo das possibilidades tanto do Brasil em termos de liderança quanto da própria alteração da ordem mundial, a partir da associação política das nações asiáticas e africanas que estavam surgindo. A sinergia destas duas dimensões se tornaria produtiva se por parte do Brasil houvesse o rompimento com uma posição de política externa que mereceu adjetivos pouco elogiosos por parte do embaixador. Para ela a política externa brasileira possuía àquela altura “conformismo” e era “eternamente apagada”. (MENEZES, 1961:8) A crítica contundente ao que se passava na determinação da política externa brasileira no momento da formação do bloco afro-asiático é contundente: “*O Brasil era o acólito dócil, o ventríloquo fiel, o comparsa quase sempre mudo.*” (Idem, *ibidem*)

Uma posição anti-americana, se bem que também (em menor proporção) anti-soviética, foi aí desenvolvida para dar vida a uma proposta que era também, em seus próprios termos, terceiro-mundista. Ao prefaciá-la a segunda edição de “O Brasil e o Mundo Ásio-Africano”, em 1960, o autor explana a proposta da redação do trabalho seis anos antes:

- “a) Que era contraproducente a política adotada pelos Estados Unidos na Ásia;*
- b) Que, com a derrocada do colonialismo, os povos orientais e africanos viriam a pesar cada vez mais na balança internacional;*
- c) Que o Brasil necessitava de uma política externa mais independente e ativa;*
- d) Que nosso país tinha excelentes condições para buscar e conseguir uma liderança ázio-africana.”* (Idem, p. 12)

Mas esta desabrida e pessoal posição pró Terceiro Mundo não era de todo acompanhada pela diplomacia brasileira. O ceticismo em relação ao que a Conferência de Bandung, constatamos em pesquisa documental, representou para a diplomacia brasileira pode ser descrito na correspondência oficial que o embaixador Osvaldo Trigueiro (sediado em Jacarta) enviou para o Ministro das Relações Exteriores, Raul Fernandes.

*“É geral a impressão de que o Sr. Nehru foi derrotado em seus principais propósitos e foi infeliz em várias de suas intervenções. Logo de início a maioria das delegações repeliu a proposta, por ele feita, de que não se perdesse tempo com a leitura de discursos escritos, que deveriam ser dados apenas à divulgação. Além disso, ele não conseguiu a aprovação para os cinco princípios de coexistência, por lê formulados conjuntamente com o Primeiro Ministro da China Comunista. Aconteceu ainda, que contra o seu ponto de vista, a maioria das delegações queria condenar expressamente o ‘expansionismo comunista’ e acabou fazendo-o, embora de maneira indireta, ao repudiar o colonialismo em ‘todas as suas manifestações’. Por fim, a Conferência repeliu o neutralismo indiano, radicalmente contra a SEATO e pactos congêneres, ao aprovar o ‘princípio do respeito ao direito de cada nação de*

*defender-se individual ou coletivamente’. No curso dos trabalhos o Sr. Nehru demonstrou ser pessoa de trato difícil e, em mais de uma ocasião, perdeu o controle de suas maneiras. Discutindo a proposta turca ele incentivou os delegados da Turquia e do Iraque, acoimando-os de ‘lacaio do imperialismo’. O pedido de desculpas apresentado na sessão imediata não desfez a má impressão causada por seu nervosismo.” ( Arquivo Histórico do Itamaraty, Livro – 22/02/13. Jacarta – Ofícios recebidos – Janeiro/Junho de 1955. Ministro de Estado das Relações Exteriores: Dr. Raul Fernandes. Embaixador: Oswaldo Trigueiro)*

Uma posição mais tolerante foi adotada pelo embaixador Ildelfonso Falcão, em dezembro de 1954, tratando da reunião preparatória em Jacarta ao encontro de Bandung com o mesmo ministro.

*“(…) É a primeira tentativa de articulação política de dois continentes até há pouco sob o domínio europeu. Comparando-se a História, poder-se ia dizer que corresponde à primeira Conferência Pan-Americana no Panamá, convocada por Bolívar. Em face do mundo atual, atitude da Ásia poderá ser, todavia, de magna importância. É precioso não esquecer o que ela representa como população e, conseqüentemente, mercado importador. Daí ser grande a expectativa em torno das próximas discussões em Baendong. Afinal, vão reunir-se países independentes e semi-independentes, sofrendo de tremendos complexos de inferioridade. Procurarão, provavelmente, falar grosso e alto para que o mundo os ouça e os atenda no que pedem de razoável, ou de, por enquanto, inadmissível”.( Arquivo Histórico do Itamaraty, Livro – 35/05/08, Nova Delhi – Ofícios recebidos – Outubro/ Dezembro de 1954, Ministro de Estado das Relações Exteriores: Dr. Raul Fernandes, Embaixador: Ildelfonso Falcão)*

Veremos abaixo, por fim, a posição oficial do governo brasileiro em referência ao encontro na Indonésia em 1955, expressa no discurso do embaixador Cyro de Freitas Valle. Este foi o pronunciamento realizado pelo diplomata no plenário da Assembléia Geral da ONU, por ocasião da manifestação do representante brasileiro na abertura da X Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas, em 20 de setembro 1955. Oficialmente o Brasil assim se posicionou:

*“A maturidade política dos países representados na Conferência de Bandung foi enfatizada pelo próprio fato de que, enquanto apresentavam firmemente a sua opinião em muitos assuntos polêmicos, levavam em conta as realidades da situação internacional e os problemas que a necessidade da coexistência cria para cada nação.” (Discurso de Abertura da X Sessão Ordinária da Assembléia Geral da Organização das Nações Unidas proferido pelo Embaixador Cyro de Freitas-Valle. IN: FUNAG-MRE. A Palavra do Brasil na ONU. 1946-1995.)*

*“Assistimos no mundo contemporâneo e nas Nações Unidas à emergência não de blocos neutros ou não-alinhados, ou de uma terceira força política ou ideológica, mas de afinidades – afinidades talvez menos estáveis, porém mais atuantes em termos de objetivos tácitos, configurados na base de reivindicações comuns. O que estamos aqui presenciando é a emergência de uma articulação parlamentar no seio das Nações Unidas, e uma articulação parlamentar de pequenas e médias potências que se unem, fora ou à margem das ideologias e das polarizações militares, numa luta continuada em torno de três temas fundamentais: Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização. (...). É esse, Senhores Delegados, o grande movimento que aqui se delineia: movimento de médias e pequenas potências que, considerando superado o velho esquema maniqueísta de apenas há alguns anos, desejam que as Nações Unidas se adaptem ao mundo de 1963, ao mundo em*

*que terão de viver, debaixo de grandes perigos, e no limiar de grandes perspectivas. Esta articulação parlamentar, ainda não perfeitamente caracterizada, transcende os termos da antiga divisão do mundo em Ocidente, oriente e Mundo não alinhado. Esse movimento, iniciado sob o signo dos três D's mencionados, Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização, não faz senão exigir o cumprimento das promessas já contidas na Carta de São Francisco.” (Idem, p. 163)*

Após o fim do conflito mundial o Brasil retomará o papel de menor importância para a política externa norte-americana, que passou a priorizar a contenção da expansão soviética no continente europeu. A atuação diplomática norte-americana na deposição do presidente Getúlio Vargas é fato expressivo no processo de alinhamento do Brasil com as posições norte-americanas para a Guerra Fria, fato marcante na atuação de Raul Fernandes, ministro das Relações Exteriores do presidente Eurico Gaspar Dutra. Mesmo percebendo o desinteresse dos EUA no desenvolvimento industrial da América Latina, o Brasil compactuou com a preservação do continente como sua área de influência. Depois de inserir a América Latina no contexto da Guerra Fria, através do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 2 de setembro de 1947, a diplomacia brasileira passou a acompanhar “de modo especial” (BUENO, 2000: 21<sup>1</sup>) as posições anti-comunistas da política externa norte-americana. Diversos episódios assim o demonstram: a oposição à entrada da China comunista na ONU, na votação da participação de forças estrangeiras na Guerra da Coreia, no rompimento de relações com a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, e, no que tange ao continente latino-americano em específico, a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948.

Mas, apesar do alinhamento político, não foi criada pelos EUA uma relação econômica substancial para viabilizar os projetos desenvolvimentistas do governo brasileiro. A expectativa por parte das autoridades locais era, como ressalta Clodoaldo Bueno, de que os EUA tratassem esta expectativa como uma “questão moral”.(Idem: 22)

Os problemas econômicos do início dos anos sessenta surgiram novas formulações de política externa para tentar viabilizar uma articulação diferenciada das economias latino-americanas com a economia mundial. No caso brasileiro a formulação da Política Externa Independente (PEI) guarda uma fortíssima preocupação em alcançar prováveis mercados consumidores dos novos países tornados independentes pela descolonização do pós-guerra e reflete intensamente, por outro lado, o vazio deixado pela política (econômica) externa norte-americana na América Latina. Podemos também lembrar que a própria política externa brasileira não concedeu no devido tempo um *status* adequado ao processo de transformação

---

<sup>1</sup> Deste trabalho extraímos as informações deste parágrafo e dos que se seguem.

do continente africano, o que pode até ser caracterizado como uma espécie de similaridade com as posições dos EUA para com as reais necessidades dos latino-americanos. Apesar da ampliação da percepção do processo político internacional realizada pelo governo JK, sua política externa “não assumiu uma atitude de veemente condenação do colonialismo. Em relação a Portugal, desenvolveu-se, em razão de laços especiais que ligavam os dois países, uma política de aproximação e favorável a esse país na ONU”. (CERVO e BUENO, op. cit.: 301)

Desalinhando-se do automatismo com as posições pró-colonialistas e norte-americanas, mesmo que mantendo um forte vezo anti-comunista, prioritário na política externa deste país, a PEI apontou para um movimento em política externa que podemos comparar com o ocorrido na Índia, ao tempo de Nehru, e na Indonésia, no governo de Sukarno. Em ambos os casos uma consorciação autônoma do Terceiro Mundo tornou-se uma espécie de “válvula de escape” para a incapacidade das burguesias nacionais lidarem com as pressões sociais e da esquerda (nacionalista e/ou comunista) interna.

Por fim, avaliamos que, foi mais por circunstâncias presentes no sistema internacional do que uma opção claramente estratégica o que produziu uma política pública que considerava a adesão do Brasil ao conjunto das nações saídas da descolonização associadas com a América Latina, o que deu ao Terceiro Mundo a sua conformação final, o triplo A: Ásia, África e América Latina. Encerramos esta apresentação da política externa brasileira no período citando o presidente Jânio Quadros, governante que muito bem definiu o que consideramos ser a especificidade do que chamaremos de “terceiro-mundismo de terceira geração”.

*“Os Estados Unidos devem compreender que enfrentam um desafio do mundo socialista. O hemisfério ocidental deve provar que não somente o planejamento comunista promove a prosperidade das economias nacionais. O planejamento democrático deve promovê-lo também, com a ajuda dos economicamente capazes, se houver a pretensão de evitar o risco de falência do sistema político de perplexos dois-terços do mundo ocidental.”*  
(QUADROS, Jânio. A Nova Política Externa Brasileira. IN: *Relações Internacionais*, I, no. 3, set/out 1978. Citado em BUENO, C., op. cit., p. 78)

#### BILIOGRAFIA

- BUENO, Clodoaldo. “Relações Brasil-Estados Unidos (1945-1964).” IN: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). Sessenta Anos de Política Externa Brasileira. (1930-1990). O Desafio da Globalização. São Paulo, Annablume/Nupri/Usp, 2000.
- CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. Brasília, Editora da Unb, 2002, 2ª. ed.

- FUNAG-MRE. A Palavra do Brasil na ONU. 1946-1995. Brasília, Funag, 1998.
- MENEZES, Adolpho Justo Bezerra de. O Brasil e o Mundo Ásio-Africano. Rio de Janeiro, Edições GRD, 1960, 2<sup>a</sup>. ed.
- MENEZES, Adolpho Justo Bezerra de. Ásia, África e a Política Independente do Brasil. Rio de Janeiro, Zahar, 1961.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. “Entre a retórica e o realismo: o peso da política exterior do Brasil de Vargas a Lula (1954-2005).” IN: SARAIVA, José Flávio Sombra e CERVO, Amado (orgs.). O Crescimento das Relações Internacionais no Brasil. Brasília, IBRI, 2005.
- TOMLINSON, B. R. “What was the Third World?” IN: *Journal of Contemporary History*. SAGE Publications, London, Thousand Oaks, CA and New Delhi, Vol. 38(2), 307–321.

#### FONTES PRIMÁRIAS

- Arquivo Histórico do Itamaraty, Livro – 22/02/13. Jacarta – Ofícios recebidos – Janeiro/Junho de 1955. Ministro de Estado das Relações Exteriores: Dr. Raul Fernandes. Embaixador: Oswaldo Trigueiro.
- Arquivo Histórico do Itamaraty, Livro – 35/05/08, Nova Delhi – Ofícios recebidos – Outubro/ Dezembro de 1954, Ministro de Estado das Relações Exteriores: Dr. Raul Fernandes, Embaixador: Ildefonso Falcão.