

UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA  
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS  
BACHARELADO INTERDISCIPLINAR EM CIÊNCIAS HUMANAS

Michele Gabriela Costa dos Santos Andrade

**OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PEB**  
Princípios Constitucionais da Política Externa Brasileira durante a ditadura militar

Artigo apresentado ao Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel (Trabalho de Conclusão de Curso).  
Orientador: Rodrigo Christofolletti

Juiz de Fora  
2023

## DECLARAÇÃO DE AUTORIA PRÓPRIA E AUTORIZAÇÃO DE PUBLICAÇÃO

Eu, Michele Gabriela Costa dos Santos Andrade, acadêmico do Curso de Graduação Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas, da Universidade Federal de Juiz de Fora, regularmente matriculado sob o número 201973049A, declaro que sou autor do Trabalho de Conclusão de Curso intitulado **Os Princípios Constitucionais da PEB - A Política Externa Brasileira durante a ditadura militar**, desenvolvido durante o período de 01/07/2022 a 10/01/2023 sob a orientação de Rodrigo Christofolletti, ora entregue à UNIVERSIDADE FEDERAL DE JUIZ DE FORA (UFJF) como requisito parcial à obtenção do grau de Bacharel, e que o mesmo foi por mim elaborado e integralmente redigido, não tendo sido copiado ou extraído, seja parcial ou integralmente, de forma ilícita de nenhuma fonte além daquelas públicas consultadas e corretamente referenciadas ao longo do trabalho ou daquelas cujos dados resultaram de investigações empíricas por mim realizadas para fins de produção deste trabalho.

Assim, firmo a presente declaração, demonstrando minha plena consciência dos seus efeitos civis, penais e administrativos, e assumindo total responsabilidade caso se configure o crime de plágio ou violação aos direitos autorais.

Desta forma, na qualidade de titular dos direitos de autor, autorizo a Universidade Federal de Juiz de Fora a publicar, durante tempo indeterminado, o texto integral da obra acima citada, para fins de leitura, impressão e/ou download, a título de divulgação do curso de Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas e ou da produção científica brasileira, a partir desta data.

Por ser verdade, firmo a presente.

Juiz de Fora, 18 de janeiro de 2023.

---

**MICHELE GABRIELA COSTA DOS SANTOS ANDRADE**

**Marcar abaixo, caso se aplique:**

Solicito aguardar o período de ( ) 1 ano, ou ( ) 6 meses, a partir da data da entrega deste TCC, antes de publicar este TCC.

## OS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA PEB

Princípios Constitucionais da Política Externa Brasileira durante a ditadura militar

Michele Gabriela Costa dos Santos Andrade<sup>1</sup>

### RESUMO

Partindo de conceitos caros à escola realista, como autonomia e interesse nacional, o presente artigo pretende analisar a política externa do período da ditadura militar. A análise contrasta o cenário interno, marcado pela restrição de direitos, com a política externa. Os princípios constitucionais da Política Externa Brasileira (PEB) são a base para as relações internacionais feitas em nome do Brasil. Esses princípios garantem a estabilidade e coerência da política externa. A diplomacia brasileira é conhecida por seguir estes princípios, porém, ao longo dos muitos governos que estiveram à frente do país, é possível perceber que, durante alguns períodos, esta estabilidade foi ameaçada com atitudes de alguns governantes. O presente trabalho tem como objetivo analisar o período de ditadura civil-militar (1964-1985), que marcou uma época sombria para o país, tanto internamente quanto internacionalmente. Diversas transgressões aos princípios constitucionais da PEB podem ser observadas durante esse período. No campo de estudos sobre a política externa brasileira (PEB), atribuir a um único indivíduo ou a uma única instituição a origem das decisões da política externa tem sido fato recorrente. Hoje, ainda seria possível apontar indivíduos e instituições que se destacam no processo decisório de política externa, mas supor que a presença de lideranças carismáticas ou o monopólio de uma agência possam per se explicar a definição dos interesses do país no plano internacional se tornou analiticamente menos convincente. Por fim, se a forte presença da agência diplomática brasileira, o Itamaraty, na arena decisória de política externa e seu alegado insulamento do debate público levaram a que, no passado, alguns adotassem para o Brasil a máxima de que a política externa começaria onde terminasse a política doméstica, essa é uma premissa distante da concepção de política externa que adotamos neste artigo. Acreditamos que a política externa necessita de parâmetros de investigação que incorporem os diversos atores presentes em seu processo decisório, em suas mais distintas formas de participação e levando-se em conta os variados modelos de interação política (influência, participação, cooperação, resistência, conflito).

**Palavras-Chave:** Princípios Constitucionais. Política Externa. Ditadura militar. Coerência.

### 1. INTRODUÇÃO

O presente artigo, é uma análise descritiva da política externa, traz alguns depoimentos dos principais agentes que colaboraram na formulação e implementação da agenda observada durante este período. A metodologia de análise bibliográfica explicativa, descritiva e qualitativa sobre o tema proposto. Não obstante, este artigo apresenta um olhar especial e diferencial aos mais relevantes. Por se tratar de um artigo que pretende apresentar a política externa sob a perspectiva realista, julgamos necessário compreender como ela é operada frente à conjuntura nacional e internacional. Diante desse novo cenário, somado ao recente processo de democratização, abertura de mercados e adoção de novas perspectivas de política econômica, alguns pesquisadores se preocuparam em compreender alguns aspectos da política externa brasileira na história recente do Brasil. A diplomacia brasileira é conhecida por sua estabilidade, que se baseia na coerência exercida, de maneira geral, ao longo dos anos das relações exteriores do país. Os princípios tradicionais da Política Externa Brasileira (PEB) pautaram grande parte das decisões tomadas pelo país desde o fim do século XIX. Ainda assim, não é possível afirmar que a política externa não se alterou ao longo dos inúmeros comandos que estiveram à frente do país. Um dos exemplos dessa variação aconteceu durante a ditadura civil-militar (1964-1985) que, com sua política americanista e autoritária, infringiu os princípios da PEB ao não respeitar a soberania de outros países, ignorando a política da não-intervenção em nome de uma guerra contra o comunismo.

O presente trabalho tem por objetivo analisar as consequências de um governo autoritário e conservador nas relações exteriores de um país, com ênfase nos princípios constitucionais da PEB durante esse período, explorando as ações que transgrediram a base da política externa brasileira.

---

<sup>1</sup> Graduanda em Ciências Humanas pela Universidade Federal de Juiz de Fora – UFJF. E-mail: michele\_gsantos@outlook.com. Artigo apresentado ao Bacharelado Interdisciplinar em Ciências Humanas como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel. Orientador: Rodrigo Christofoletti.

Analisar as conseqüências do governo autoritário brasileiro ao longo da ditadura militar nas relações exteriores de um país, com ênfase nos princípios constitucionais da PEB durante esse período, explorando as ações que transgrediram a base da política externa brasileira.

Avaliar o abandono à política externa independente, até então aplicada no Itamaraty, em favor de uma política estadunidense e a transgressão dos princípios da PEB em nome da guerra contra o comunismo executada pelo governo militar.

O estudo realizado neste trabalho pode ser classificado como exploratório pois busca mostrar a realidade do país durante um de seus momentos mais obscuros. A metodologia do mesmo foi feita através de levantamento bibliográfico de modo histórico-indutivo. Para isso, a pesquisa será baseada em autores como Patricia Borelli, Willians da Silva Gonçalves, Juliana Ramos Luiz, entre outros. A constituição brasileira será parte fundamental da pesquisa pois é nela que foram definidos os princípios constitucionais da política externa brasileira.

Não é possível dizer que houve uma política externa própria da ditadura militar, no sentido de que as diretrizes da PEB não foram contínuas durante os vinte e um anos de regime (1964-1985). Inclusive, talvez esse seja o período em que seja mais visível o movimento pendular de aproximação-distanciamento em relação aos EUA.

Se, num primeiro momento, a ideia de aliado especial da grande potência – americanismo, conforme colocado pela autora Letícia Pinheiro – pautava a maior parte das ações brasileiras do exterior, após meados da década de 1970 – principalmente após o governo do general Geisel (1974-1979) – a ideia de universalismo volta à pauta da agenda externa brasileira, em consonância com um projeto de desenvolvimento nacional.

Vale lembrar que o contexto era de crise, devido aos choques do petróleo. Foram retomadas, assim, algumas das ações e diretrizes da Política Externa Independente, principalmente tendo em vista a diversificação de parceiros comerciais para as exportações brasileiras. A esse movimento é atribuída a ideia de pragmatismo da Política Externa. Desse modo, é possível compreender a aproximação do governo militar com a China, países da África e do Oriente Médio.

## 2. DESENVOLVIMENTO

### 2.1 - Política externa do regime militar: histórico preliminar

Levando em consideração as diferentes políticas implementadas e intituladas por cada um dos governos militares, faremos nos itens a seguir um panorama dos governos militares, não somente no que tange aos dados históricos, mas sim a respeito das construções teórico-conceituais sobre suas políticas externas.

#### a) O Governo Castello Branco e a Política da Interdependência

O governo do Marechal Castello Branco (1964-1967) apresenta características de política externa bastante distintas dos demais governos militares. Este fato se deve, em larga escala, pela sua aproximação ideológica com os EUA e os ditames do conflito leste-oeste, ao incorporar o discurso anticomunista e de segurança hemisférica na lógica da política externa.

Amado Cervo, conforme citado anteriormente, refere-se ao período como "um passo fora da cadência" e Paulo Vinentini como uma "política externa interdependente" (2004, p.21). Letícia Pinheiro o inclui dentro do "paradigma americanista" (2004, p.37), mostrando que, ao observar a trajetória da política externa até o momento, o período castelista se constituiu por uma profunda revisão para adequação do componente ideológico que legitimava o novo governo.

Já Carlos Estevam Martins, aponta o período como de institucionalização do "projeto elitista", com prevalectimento da "segurança coletiva", para a doutrina militar e de "ideologia liberal-imperialista". Sua linha de atuação externa era voltada para cooperação com os EUA e o capital internacional, pois, ainda segundo o autor, buscava-se um "desenvolvimento dependente e associado" (1975, p.57).

Para alguns, estes dados são suficientes para situar o período como de retomada do alinhamento automático com os EUA. Esta definição não é unânime, mesmo que a associação dependente com os EUA o seja.

A contestação é disposta por conta de algumas posturas do Brasil, como a manutenção das relações com países socialistas, além da percepção, já próxima ao fim do governo, que a articulação com os EUA não gerara os frutos esperados ao governo: o capital nacional sofreu em demasia com a perda de poder econômico e a desnacionalização da economia, está posta em marcha recessiva.

#### b) O Governo Costa e Silva e a Diplomacia da Prosperidade

O governo Costa e Silva (1967-1969) foi marcado pela transformação das bases políticas tanto no âmbito interno, quanto externo. Para o âmbito interno, como dissemos anteriormente, houve a manutenção do regime, agora no comando do setor conhecido como "linha-dura", que não só manteve os militares no poder, como intensificou as políticas de repressão, controle e segurança.

As divergências entre os grupos militares criavam conflitos mais acirrados, na medida em que o temor de uma possível rearticulação das forças depostas se mostrava possível, especialmente pela condução "abrandada" de Castello Branco no "combate ao comunismo e na guerra contra a subversão"<sup>2</sup>.

Para a política externa, as transformações são bastante notórias. Conforme relata Leticia Pinheiro, há "a reincorporação das teses mais nacionalistas ao modelo de desenvolvimento" (2004, p.40), trilhando uma postura mais autonomista para o Brasil. Amado Cervo denomina este novo período pela "recuperação das tendências" (1992, p.342), já que houve um equívoco no governo anterior em não perceber a importância do papel do Estado como articulador necessário ao processo produtivo.

Paulo Vizeniti aponta o governo Costa e Silva como representante de uma "ruptura profunda em relação ao governo anterior, contrariando frontalmente Washington" (2004, p.78) e Carlos Estevam Martins entende que as marcas da frustração da política anterior permitiu "uma guinada sensacional na história da política externa brasileira" (1975, p.67).

A diplomacia da prosperidade do chanceler Magalhães Pinto foi marcada pelo aprofundamento da détente entre EUA e URSS, redirecionando a lógica dos discursos do leste-oeste para norte-sul: ou seja, havia a retomada da preocupação econômica entre desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Há o enfoque no nacionalismo e a preocupação com o nacional-desenvolvimento, especialmente pelo saldo negativo gerado pela abertura ao capital estrangeiro do governo anterior. Além disso, é marcante a diminuição do uso do discurso ideológico da Guerra Fria para formulação da política externa. Amado Cervo conclui que, a reformulação aqui disposta não só teve efeito frente à política anterior, mas tornou-se diretriz inalterável a partir de então (1992, p.343).

Apesar disto, embora Estevam Martins, Amado Cervo e Vizeniti reforcem o papel transformador da PEB em Costa e Silva, Leticia Pinheiro frisa que esta transformação não colocava "em xeque o alinhamento político e militar ao Ocidente" (2004, p.41).

#### c) O Governo Médici e a Diplomacia do Interesse Nacional

Ao tratar do governo Médici (1969-1974) duas questões se colocam fundamentais: em primeiro lugar está o caráter de maior repressão e autoritarismo do regime militar nestas duas décadas e, em segundo, a guinada econômica para aquilo que se denomina "milagre econômico".

Estas duas variáveis não são excludentes; pelo contrário: mantém significativa correlação, visto que apenas com uma economia em franco desenvolvimento, proporcionando melhores condições de vida para população em geral, as medidas não-democráticas puderam ser implementadas sem maior reivindicação popular; sem contar que, os poucos focos de resistência não se consubstanciam como parcela significativa da população, mas sim pequenas redes isoladas, logo desmanteladas pela repressão do aparato policial-militar.

Sendo assim, o discurso anticomunista é substancialmente forte para o período, assim como as políticas internas balizadas no conteúdo ideológico da luta do ocidente contra o comunismo. Por outro lado, a política externa brasileira, que desde Costa e Silva já se encontrava desenrolada das perspectivas ideológicas, mantinha essa vertente nacional-desenvolvimentista, orientada para o nacionalismo de fins.

Conforme aponta Amado Cervo, o cenário internacional serviu para "ampliar a dimensão e fortalecer o exercício do poder nacional" (1992, p.359). Se houve um deslocamento das questões leste-oeste para política externa desde o governo anterior, o atual governo tratou de fortalecer essa separação, mas de maneira individualizada, tendo em vista que a atuação multilateral do governo Costa e Silva terminou infrutífera e pouco eficaz.

Sendo assim, conforme ressaltado por Leticia Pinheiro, embora as tendências ao globalismo tenham sido percebidas em Costa e Silva, o governo Médici retardou a aplicação deste paradigma na política brasileira. Isto porque, a chamada Diplomacia do Interesse Nacional, do chanceler Gibson Barboza tinha como objetivo transformar não o sistema internacional, mas o papel do Brasil neste sistema (2004, p.42). Desta forma, a via percebida para o desenvolvimento do Brasil não era uma via em conjunto, mas sim uma via separada, a fim de transformar o país em potência, tal qual prognosticado por Stefan Zweig em Brasil: O país do futuro.

Estevam Martins aborda a política externa de Médici através da ascensão política e econômica da burguesia estatal (1975, p.77), onde passou a se enxergar o investimento estatal como alavanca para o desenvolvimento.

Para Paulo Vizentini há, nesse momento, a definição do modelo do tripé econômico: empresas estatais, empresas transnacionais e capital privado nacional dando respaldo ao desenvolvimento econômico. Nas palavras do autor, havia maior preocupação "com os ganhos, mesmo que às vezes modestos, do que com as concessões feitas" (2004, p.139), portanto, não mais havia o forte discurso anti-imperialista do governo anterior, mas sim o esforço em melhor situar o país no cenário mundial existente.

Frisa-se que nenhum dos autores nega a participação do país nos foros multilaterais: há sim uma reorientação das prioridades, sem ignorar os demais papéis do Brasil, que ficavam agora em segundo plano, ou melhor, fazendo jus às necessidades impostas ao desenvolvimento nacional. O problema deste raciocínio foi o exacerbado peso conferido aos assuntos internos no desenvolvimento do Brasil no exterior.

É por estas razões que boa parte dos autores julga o período Médici como período de construção das bases para o que viria a ser o pragmatismo responsável do governo seguinte.

#### d) O Governo Geisel e o Pragmatismo Responsável

Ao apresentar as características do governo Geisel (1974-1979), é importante destacarmos que a conjuntura ora apresentada é completamente distinta do período anterior. Ao contrário do governo Médici, respaldado pelo milagre econômico, o governo Geisel já sofria com o esgotamento deste modelo, além das repercussões negativas por todo o mundo do choque do petróleo e do colapso do sistema financeiro de Bretton Woods.

A importância do então denominado Pragmatismo Responsável pode ser interpretada tanto por retomar alguns dos princípios da Política Externa Independente, como por manter algumas de suas características até a data presente.

Conforme apontado por Letícia Pinheiro, é neste momento que as fronteiras ideológicas, que de alguma forma tolhida direta ou indiretamente o comportamento diplomático brasileiro, reduzindo seu leque de opções, foi finalmente desvinculada da política externa, que, agora calcada no pragmatismo e no realismo, abria suas portas para diversificação e intensificação das relações do Brasil com todo o mundo (2004, p.45).

Para a realização deste fim, frisa-se o papel fundamental desenvolvido na elaboração das políticas externas do Brasil pela parceria entre o presidente Geisel e o seu chanceler Azeredo da Silveira, constituindo aquilo chamado de *foreign policy executive*.

Para Paulo Vizentini o período corresponde à segunda fase da política externa brasileira do regime militar: trata-se do apogeu e declínio do modelo construído nos governos anteriores. Apogeu de uma reconstrução da autonomia e independência, e declínio pela separação, mais profunda e irresoluta, dos parâmetros inicialmente estabelecidos para PEB com o golpe de 1964.

Além disto, com o esgotamento dos mercados, atrelado ao contexto internacional de policentrismo econômico, multipolaridade política e declínio do poder dos EUA, abre-se a necessidade de transformação da atuação externa (2004, p.207). Esta transformação é, inclusive, usada como válvula de escape de tensões internas, através de uma abertura gradual e lenta do regime, tal qual anunciada pelo próprio presidente no seu discurso de posse.

Amado Cervo, por sua vez, reforça a dinâmica exercida pela nova política com o resto do mundo, como a cooperação sul-sul em complemento às relações norte-sul, e a diversificação da atuação para outras áreas do globo: Europa, Ásia, Europa e Oriente Médio. Sendo assim, o autor faz suas observações sobre o novo governo atrelado aos sucessos e conquistas do governo anterior de Médici, consubstanciando a lógica da continuidade da atuação diplomática e de que as bases do pragmatismo estavam sendo moldadas deste antes (1992, p.380).

Estas características se moldam ao modelo desenhado por Gelson Fonseca Jr. como ocidental autônomo, onde "a rapidez do processo de industrialização do país leva ao crescimento da nossa presença econômica internacional e, conseqüentemente, a necessidades diferenciadas de projeção" (1998, p.272).

O pragmatismo manteve-se a partir daí, apesar do aumento das adversidades encontradas na arena interna e internacional, tal qual exposto no item subsequente.

#### e) O Governo Figueiredo e a Política Universalista

O último e mais longo governo militar, sob o controle do General João Batista Figueiredo (1979-1985) prometeu, desde o início, tanto a abertura política, como dar continuidade àquilo pregado por Geisel no governo anterior.

No que tange à política externa, além de manter as prerrogativas e linhas de atuação do pragmatismo responsável, enfrentou, com maior peso e intensidade, uma conjuntura internacional altamente desfavorável,

com um quadro econômico mundial recessivo e a instabilidade das políticas ministradas internamente. É por estes dados que a maioria dos autores segue a mesma linha de raciocínio para o período em questão.

Conforme apontado por Leticia Pinheiro, a atuação manteve-se fiel aos princípios do pragmatismo, além de aprofundar as relações com os países do sul. É por este aprofundamento que a mesma ganhou a "qualificação de universalista, em oposição ao pragmatismo" (2004, p.49). Já Amado Cervo, além de frisar a deterioração da estrutura internacional, aponta as dificuldades encontradas em gestar a política interna e externa face às críticas da imprensa direitista e, mais especificamente, da perda do papel do Itamaraty para resolução dos problemas de âmbito econômico, que ficou nas mãos dos setores tecnocratas/especialistas dos gabinetes da fazenda e desenvolvimento (1992, p.390).

Vizentini acompanha este raciocínio ao dizer que "a crise da dívida inchou a agenda internacional de temas econômicos" (2004, p.277), obrigando o Itamaraty a se adaptar ao espaço decisório. Também coloca que sobre o "progressivo desalinhamento com os Estados Unidos como uma tendência histórica" (2004 p.279), situando a questão não apenas com o advento da segunda guerra fria, pela eleição de Reagan aos EUA, como pelo quadro interno brasileiro, com novos atores capazes de influir na agenda doméstica para política externa.

É frente a tal quadro crítico das relações brasileiras na década de 1980 que o regime militar chega ao seu término, mesmo que, o novo governo Sarney (primeiro governo civil) ainda ter/guardar fortes traços do governo militar, consubstanciando a retomada ao regime democrático da maneira segura e planejada, tal qual vislumbrado pelos grupos no poder.

### 3 - A Constituição e os dez princípios que norteiam a diplomacia de nosso País

A Constituição Brasileira, ou pelo menos o artigo 4º, onde se acham explicitados os princípios que regem as relações internacionais do Brasil, cujo texto nunca é demais repetir:

"Artigo 4º — A República Federativa do Brasil rege-se nas suas relações internacionais pelos seguintes princípios:

- I- Independência nacional;
- II - prevalência dos direitos humanos;
- III - autodeterminação dos povos;
- IV - não-intervenção;
- V - igualdade entre os Estados;
- VI - defesa da paz;
- VII - solução pacífica dos conflitos;
- VIII - repúdio ao terrorismo e ao racismo;
- IX - cooperação entre os povos para o progresso da humanidade;
- X - concessão de asilo político.

Parágrafo único. A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações" ..

A Carta Magna pauta com clareza e em detalhe os objetivos da atuação diplomática, destacando-se a primazia da independência nacional, visando a atender, acima de tudo, os interesses da nação.

Nesse sentido, a adoção de metas que garantam benefícios concretos à população do país, respeitando normas internacionais, a exemplo dos Direitos Humanos, é parte fundamental da interpretação da Constituição Federal por parte dos diplomatas. As normas estabelecidas no artigo 4º — por terem sólida estrutura jurídica — são uma ferramenta que têm pautado a política do Estado brasileiro ao longo dos anos, desde que a Constituição foi promulgada, em 1988, e refletem a tradição diplomática brasileira, antes mesmo desse período.

Outro ponto importante a ser destacado, não somente no âmbito das relações internacionais como também no caso de outras instituições brasileiras que primam por sua independência, é o contexto no qual foi

criada a Constituição Federal. Logo no primeiro artigo, o documento exalta a sua relevância para os brasileiros, abordando questões fundamentais para a atuação do Estado no sentido mais amplo, a exemplo dos princípios da soberania, da cidadania, da dignidade da pessoa humana, dos valores sociais do trabalho, da livre iniciativa e do pluralismo político. À época em que foi editada, a Carta Magna marcou uma nova era para todos os brasileiros.

No que diz respeito às relações internacionais, a Constituição de 1988 permitiu aos diplomatas integrantes do Ministério das Relações Exteriores (MRE) atuar nos mais diversos campos das relações internacionais do Brasil. Mais uma vez, destaco o caráter jurídico robusto dos dez princípios constantes do artigo 4º, que são, inclusive, reconhecidos por instituições de referência do Direito Internacional, como as Nações Unidas.

Se revisitarmos o artigo 4º, onde se encontram cada um dos dez princípios que norteiam as relações internacionais, destacamos modelos concretos de como os temas específicos abrangem o dia a dia da atuação dos diplomatas e, conseqüentemente, da política externa brasileira, de forma mais ampla. As missões de paz (temas diretamente e indiretamente relacionados aos incisos VI e VII), nas quais o Brasil teve e tem protagonismo, são um dos exemplos de país com alta performance na solução de conflitos, graças à capacidade de articulação dos representantes da carreira diplomática brasileira junto a outras instituições da nação e outros Estados. Nesse contexto é importante recordar que, no âmbito internacional, somos uma exceção, porque não recorremos à força para definir as nossas fronteiras, tradição pacífica que vem desde a atuação do Barão do Rio Branco, patrono da nossa carreira e chanceler no início do século 20.

Não poderia deixar de citar a importância do princípio VIII, que versa sobre o repúdio ao terrorismo e ao racismo, posição que o Brasil defende e promove há anos. Igualmente relevante, o artigo IX aborda a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade. Com essa finalidade, o Itamaraty dispõe da Agência Brasileira de Cooperação (ABC), que possui estrutura para atender o comando constitucional, desenvolvendo programas de cooperação com outros países nos mais diversos campos.

Sem pretensões de abarcar todos os detalhes igualmente relevantes dos dez princípios neste texto, como porta-voz da Associação dos Diplomatas Brasileiros, entidade que engloba mais de 1,6 mil associados, não poderia deixar de reafirmar nosso compromisso com o cumprimento dos elementos constitucionais que regem nossa tradicional carreira de Estado. Além disso, relembro e valorizo todos aqueles que à época não mediram esforços para que esse documento fosse concluído e parabeno as demais instituições parceiras que — assim como os diplomatas — seguem persistentes no exercício de seus deveres, colocando os interesses do povo brasileiro como prioridade absoluta.

### 3.1 -Embate discursivo: "A autonomia do autoritarismo"

Após desenvolvimento deste quadro geral, muitas marcas distintivas foram apontadas pelos autores estudiosos do tema. Contudo, aquilo que propusemos enfatizar neste artigo está no outro lado deste contexto: nosso objetivo é apontar características que reúnem a lógica aparentemente conflitante entre política interna e externa.

No plano interno, o ápice da repressão é marcado pela decretação do Ato Institucional nº5, em 13 de dezembro de 1968, que deu ensejo a um novo quadro político no Brasil, definido pela historiografia como o "golpe dentro do golpe", marcando o recrudescimento da ditadura e a reformulação da sua própria lógica interna. A transformação repercutiu igualmente na orientação dos movimentos de contestação.

Após o AI-5, houve um refluxo do movimento de massas, onde foram derrotados os projetos românticos revolucionários, políticos e estéticos<sup>3</sup>. Deste refluxo se consolidou uma nova forma de oposição, notadamente pela desarticulação dos setores tradicionalmente reconhecidos, para uma ação política de vanguarda pelos movimentos de contestação.

Dentre os aspectos dessa transformação, a valorização da violência, segundo Maria Paula Araújo, "fazia parte de um processo mais amplo e complexo, no interior da esquerda, de questionamento das práticas políticas tradicionais dos partidos comunistas e socialistas e do próprio jogo político parlamentar" (2008, p.225).

E, dentre os diferentes atos e procedimentos desta "esquerda revolucionária", uma das táticas implementadas foi a do sequestro político. O primeiro deles, e de maior notoriedade, foi o sequestro do embaixador norte-americano Charles Burke Elbrick, em 04 de setembro de 1969. Deste primeiro, outros três sequestros se seguiram e também foram bem sucedidos, obtendo, como moeda de troca dos diplomatas sequestrados, a libertação de presos políticos.



Na medida em que os sequestros foram ocorrendo, a repressão interna foi se tornando cada vez mais brutal, afinal, nesta espiral causativa - onde a repressão incitava a necessidade deste tipo de ação pela esquerda; e a esquerda contribuía para a justificativa e a intensificação da repressão - a desigualdade de forças fez valer o peso do poder estatal.

Sendo assim, durante o governo Médici, a intensidade da repressão foi marca indelével de todo o governo analisado e os sequestros são estudo empírico deste contexto no qual o período está disposto.

Desta faceta, retomamos a observação quanto à política externa, onde, a política nacionalista de inspiração militar (LAFER, 2001, p.100), buscava a transformação do papel estratégico do Brasil dentro do sistema internacional.

O desenvolvimento econômico, marcado pelo Milagre Brasileiro, não só corrobora com uma aceitação da sociedade brasileira à conjuntura interna, como também proporcionava uma atuação mais independente do país no cenário internacional, creditando-se à disparada da economia o "governo forte de Médici" atrelado ao impacto da propaganda governamental, simbolizada pelo slogan ufanista, Brasil: Ame-o ou deixe-o (COUTO, 1999, p.114).

Sendo assim, questões relativas aos aspectos de segurança nacional não estão afastadas da lógica da política externa brasileira. O sistema político autoritário deu capacidade de livre atuação ao governo em diversos temas, notadamente para as questões econômicas, sem a necessidade de buscar chancelas democráticas.

O principal problema observado nas análises de PEB para o período está no peso excessivo do quadro conjuntural econômico. A ascensão brasileira em Médici ofusca outros planos de atuação da chancelaria brasileira que ressaltam aspectos de um governo ainda militar, extremamente autoritário e, conseqüentemente, ainda preocupado com questões de segurança, ideologia e expansão do comunismo no Brasil e no continente.

Conforme apontado por Stepan, o governo Médici foi marcado pelo esforço de preservação da unidade dos militares (GONÇALVES, 1993, p.224), daí a legitimidade por eles conferida ao novo governo, sob chefia do ex-diretor do Serviço Nacional de Informações (SNI), para buscar com maior afinco os objetivos o projeto de Brasil Potência do regime militar.

O caso dos sequestros ora apresentado é um aspecto importante, de realce e destaque deste panorama maior no qual a chancelaria brasileira está inserida no momento. Afinal, conforme alerta o chanceler Gibson Barboza, "foram anos de violência no Brasil, os de 60 e 70" (BARBOZA, 1992, p.190).

Inclusive, a onda de difusão dos sequestros como arma política tornou-se um crescente no espaço latino-americano de modo que as preocupações com os incidentes ganharam espaço na assembleia geral da OEA, sob forma de convenção interamericana para dar forma conjunta de combate e prevenção à prática. O Brasil, contudo, negou a aceitação da convenção por ser demasiadamente branda, conforme relatado pelo chanceler: "invertiam-se os papéis: os terroristas e seqüestradores eram as vítimas de injustiças políticas e sociais; e as autoridades passavam a constituir-se em forças repressoras" (1992, p.187).

Este papel do chanceler na OEA é ainda frisado por Orlando de Barros, quando diz que, "enquanto o aparato repressor punha fim sistemático ao terrorismo interno, Gibson Barboza propunha à OEA decidida frente repressora ao terror no continente" (1997, p.96).

Outras questões também frisam o peso das forças armadas, bem como do pensamento político-ideológico nos trâmites de política externa: a expansão de regimes socialistas no continente, a participação e apoio brasileiro em golpes de estado preventivos pela América Latina, a manutenção da comunidade luso-brasileira no continente africano, até mesmo, pela reformulação do organograma interno do Itamaraty, com a ascensão da Divisão de Segurança e Informação (um braço do SNI no Itamaraty) para assessoramento direto do ministro das relações exteriores (CASTRO, 2009, p.558).

Sendo assim, em que pese os aspectos econômicos da política desenvolvida do período, o anticomunismo não havia sido expurgado do discurso de política externa, bem como as preocupações com a segurança nacional e hemisférica. Pois, segundo Gustavo Bezerra, "tal posição da diplomacia brasileira durante o regime militar não demonstra contradição alguma, mas, sim, uma complementaridade perfeitamente lógica" (2010, p.89).

#### 4 - Rupturas e Continuidades: Há uma política externa do regime militar?

Apesar da subida de um governo autoritário, não-democrático, sob o comando militar do Exército em 1964 não ter sido suficiente para tornar os padrões de conduta do Brasil no exterior inalteráveis, outras questões são postas para análise.

Há marcas distintivas fortes para cada período que torna o estudo de cada governo como uma atividade fundamental para melhor compreensão do momento. Não é por menos que autores atuais, além da própria

chancelaria de cada período militar tenha se preocupado em nomear distintamente a sua atuação em política externa (diplomacia da interdependência, da prosperidade, do interesse nacional, do pragmatismo responsável e do universalismo). Contudo, ao passo que a maior parte dos autores guarda a preocupação em realçar os traços particulares de cada período do regime, julga-se pertinente apontar continuidades e semelhanças entre os programas de política externa.

Em primeiro lugar, há uma marca que segue como orientação da política externa brasileira, que é do nacionalismo. Apesar de o governo Castello Branco aparecer como destoante a tais princípios, o interesse nacional não deixou de ser perseguido/almejado pelo primeiro governo militar; continha, contudo, uma orientação "de meios" diversa dos demais governos. No entendimento dos formuladores da política externa, manter o alinhamento com os EUA e com o ocidente significava propulsionar o desenvolvimento nacional, pelo auxílio do país hegemônico, quanto dos aliados ocidentais.

Além disso, há a teoria dos círculos concêntricos, onde, pensando na América Latina, o Brasil atuaria como potência hegemônica regional, nos moldes de um subimperialismo. De maneira que, não há um entreguismo brasileiro aos ditames da política americana, mesmo que os resultados pretendidos ficaram longe dos almejados.

Outro dado a ser apresentado é quanto à correlação política externa X política interna. Inicialmente, é possível encontrar divergências entre a política externa adotada pelo Brasil e a política exercida dentro do país.

Com exceção do governo Castello Branco em maior grau, há uma dificuldade enorme em ajustar o regime militar autoritário e não-democrático, com os princípios e propostas cada vez mais audaciosas de política externa.

Mesmo com altos e baixos, o Itamaraty representa um órgão próprio voltado para a elaboração da política externa brasileira e de relações do Brasil com o resto do mundo. Além da sua tradição desde sua fundação pelo Barão do Rio Branco, a política externa representa, na maioria dos casos, mais que uma política de governo, representa uma política de Estado, não só por necessitar de continuidade, como ser mais dificilmente alterada, vide os compromissos com os demais atores externos.

Há também o dado da política externa ter sido, desde muitos anos, uma política longe dos holofotes da imprensa, da política interna e da opinião pública em geral, normalmente restrita a espaços próprios e/ou técnicos.

Além disto, julga-se importante observar que a política externa serviu aos interesses da política interna do regime sempre que: a) fazia peso às políticas de exceção usadas para respaldar o regime imposto (Castello Branco); b) abria diferentes frentes no mundo, sem, contudo, romper com algumas linhas gerais do pensamento anticomunista (Costa e Silva) c) legitimava o autoritarismo, de modo a projetar o poder nacional para o plano internacional (Médici); d) canalizava as tensões internas com problemas de política externa (Geisel); e) tornava a crise interna como um reflexo da conjuntura internacional (Figueiredo).

Portanto, mesmo que haja diferentes linhas de atuação ao comparar política externa e interna, a política externa serviu, sempre que possível, para justificar e/ou conter a política interna.

Ao observarmos os 20 anos dos militares no poder, o discurso ideológico não foi absolutamente cortado das relações diplomáticas brasileiras, vide a demora em abrir pontos específicos (Cuba, regimes socialistas, governos de esquerda na América Latina), que feriam diretamente alguns setores das forças armadas que participavam com voz e poder de influência no processo decisório. E, pelo peso que consistiam, puderam manter alguns princípios que perduraram tanto na sociedade brasileira quanto nas linhas de atuação da política externa por algum tempo.

Portanto, entendemos que o avanço para uma atuação pragmática não foi suficiente para retirar o peso do ranço ideológico em temas e matérias afeitas à segurança nacional e que ofendessem diretamente a luta anticomunista travada pelo regime militar, uma vez presente no poder, na mão das forças armadas, desde 1964.

Há, também, como marca do regime militar, um grau decrescente e não excludente de ideologia no interior do processo decisório sobre política externa, atuando com maior ênfase no governo Castello Branco e perpassando boa parte da orientação da PEB da ditadura, até chegar numa ênfase bastante diminuta, já precária e pouco sustentável, face à ascensão de atores políticos, da transformação da ordem internacional, de do próprio processo de abertura controlada e gradual dos últimos anos do regime militar.

De acordo com Pinheiro, Leticia Apud Milan, Carlos (2013), Nem sempre o processo decisório, a diversidade temática e a dinâmica política estiveram presentes nos estudos sobre política externa. No entanto, desde que se constituiu como relevante área da disciplina de Relações Internacionais (RI), após a publicação do trabalho seminal de Snyder et al. (1962), a análise de política externa (APE) adotou o plano doméstico, em particular o processo decisório, como variável explicativa para o comportamento dos Estados no plano internacional. Ao resgatar a contribuição da corrente liberal para o campo de reflexão das relações internacionais, em particular o papel dos indivíduos e das instituições no processo de formulação das políticas, a APE ressaltava o poder do agente nas escolhas internacionais dos Estados. Convergindo com essa visão, Sprout e Sprout (1956) sublinharam a importância das percepções e interpretações acerca do contexto internacional dos indivíduos e grupos na APE. O conflito do Vietnã (1965-73) e as controvérsias geradas no Congresso e junto à opinião pública nos Estados Unidos se somariam à constatação de que a compreensão das motivações e das estratégias da política externa norte-americana não poderia deixar de lado variáveis domésticas.

### 3. CONSIDERAÇÕES FINAIS

As implicações da nova configuração do processo de formulação da política externa são inúmeras. Por um lado, essa configuração atual potencializa o diálogo político sobre os modelos de inserção regional e global do Brasil, seja por meio da consagrada distribuição constitucional das competências (SILVA et al., 2010), seja por meio da criação de mecanismos de coordenação de preferências para lidar com assuntos de natureza transversal (FIGUEIRA, 2010). Da mesma forma, porém, enseja disputas intra e, principalmente, inter burocráticas, na medida em que as questões de política externa não cabem mais em uma rígida categorização por temas (issue areas), assumindo cada vez mais uma natureza transversal. Além disso, é preciso levar em conta que uma das razões para que diferentes temáticas se reúnam transversalmente é o enfraquecimento da rígida dicotomia entre alta e baixa política. Não há dúvida de que o aumento do número de órgãos do governo envolvidos com temas de política externa não é feito unicamente de disputas e conflito de interesses. A própria inserção do conjunto dessas agências em um mesmo governo suscita a expectativa de que haja mais convergências do que propriamente divergências entre os integrantes. Isso, por exemplo, é o que se evidencia nas investigações sobre a chamada “diplomacia da saúde” (BUSS; FERREIRA, 2012; MELLO E SOUZA, 2012) e sobre a educação na agenda da política externa (PINHEIRO; BESHARA, 2012). Além disso, vale notar que a entrada dessas agências pode ocorrer em momentos distintos do processo, o que significa que poderão ser igualmente distintos seus graus de participação, influência, controle, assim como a demanda por accountability tanto horizontal (entre os Poderes) quanto vertical (Estado e sociedade) de sua atuação. Afinal, se admitimos que as práticas da política externa estão hoje mais próximas do cotidiano, que as escolhas estão relacionadas a interesses diversos e muitas vezes dispersos, que a política externa enfim não expressa um interesse nacional autoevidente, mas é resultado da competição, estamos por extensão trazendo para esse terreno a necessária discussão sobre a submissão da política externa aos controles e regras do regime democrático. Ao fazê-lo, no entanto, não podemos deixar de concordar com aqueles que sublinham a necessidade de maior rigor na utilização dos conceitos que constituem essa agenda de reflexão, uma vez que tais conceitos trazem, implicitamente, uma não desprezível carga política (FARIAS; RAMANZINI JÚNIOR, 2010).

### REFERÊNCIAS

ALVES, Vágner C.; FREIXO, Adriano; PEDONE, Luiz. (Org.). **A Política Externa Brasileira na Era Lula: um Balanço**. [ebook]. Rio de Janeiro: Apicuri[RC1], 2011.

BORELLI, Patricia - **POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA** - 2017 -  
<https://www.politize.com.br/politica-externa-brasileira-principios-historia/> - Acesso em: 16 de Dezembro, 2022.

Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988. 292 p. BRASIL

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002, 525 p.

CERVO, Amado. **Paradigmas da política exterior**. In: Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

FERNANDES, Ananda Simões. **A política externa da ditadura brasileira durante os "anos de chumbo" (1968-1974): as intervenções do "Brasil Potência" na América Latina**. História Social (UNICAMP), v. 18, p. 157-176, 2010.

GONÇALVES, Willians da Silva; MIYAMOTO, Shiguenoli. **OS MILITARES NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA: 1964-1984**. Revista Estudos Históricos, FGV, v.6, n.12, n.12 211-246, 1993.

LUIZ, Juliana Ramos. **A política externa do regime militar: entre o ranço ideológico e a atuação pragmática**. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3., 2011, São Paulo. Proceedings online... Associação Brasileira de Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais - USP. Acesso em: 16 Março. 2019

VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002, 117 p.

PINHEIRO, Letícia. **Política Externa Brasileira (1889-2002)**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004.