

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**DO AMERICANISMO AO
UNIVERSALISMO:
As Transformações nas Relações Internacionais do Brasil,
de 1902 a 1964.**

MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA

BRASÍLIA

2006

MARCOS FELIPE PINHEIRO LIMA

**DO AMERICANISMO AO
UNIVERSALISMO**

**As Transformações nas Relações Internacionais do Brasil,
de 1902 a 1964.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Professor Dr. Antonio Carlos Moraes Lessa

BRASÍLIA

2006

Marcos Felipe Pinheiro Lima

**Do Americanismo ao Universalismo:
As transformações das relações internacional do Brasil, de 1902 a 1964.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais – Área de Concentração: História das Relações Internacionais
Brasília, 2006.

A Banca Examinadora considerou a dissertação:

Formaram parte da Banca:

Professor Dr. Antonio Carlos Moraes Lessa

(Orientador)

Professor Dr. Virgílio Caixeta Arraes

Professor Dr. Eiiti Sato

Dedico este trabalho aos meus amigos, que, ao longo dessa longa jornada, sempre me incentivaram e fizeram-me compreender a verdadeira acepção da palavra *amizade*. Não me furtaria de também dedicá-lo ao meu irmão que, pelo exemplo e inquietude intelectual, serviu-me de estímulo e incitação acadêmica. Dedico também ao meu orientador, pelas discussões que me acrescentaram enorme saber. Por fim, mas não menos importante, agradeço a duas pessoas que na reta final de conclusão deste trabalho sempre me encorajaram, reanimando-me nos momentos mais tortuosos: Adriana, a *irmã* que não tive, e Fernanda, uma grata e recente *surpresa*, ambas na melhor definição do termo.

Se um dia, já homem feito e realizado, sentires que a terra cede a teus pés,
que tuas obras desmoronam, que não há ninguém a tua volta para te estender
a mão, esquece a tua maturidade, passa pela tua mocidade, volta à tua
infância e balbucia, entre lágrimas e esperanças, as últimas palavras que
sempre te restarão na alma: MINHA MÃE, MEU PAI.

Rui Barbosa

RESUMO

Os Estados, em suas relações internacionais, necessitam definir estratégias de atuação, as quais podem resultar em aproximação ou distanciamento em relação a determinados países. A política externa, portanto, denota o posicionamento adotado por um determinado país para o alcance do seu objetivo, agindo internacionalmente de acordo com sua estratégia racionalmente escolhida. O caso brasileiro é ilustrativo, tendo-se como base as relações internacionais do país entre 1902 e 1964. De uma política externa que tinha os Estados Unidos como centro de sua formulação para o alcance do principal desígnio da nação, qual seja, o desenvolvimento, o Brasil evoluiu para uma política de caráter universalista, iniciada com maior precisão na Política Externa Independente, que vislumbrava o alcance do desenvolvimento não apenas por meio de uma política de aproximação com a potência norte-americana, mas sim diversificando as possibilidades de atuação do país no cenário internacional. As idéias dos principais formuladores de política externa como o Barão do Rio Branco, Osvaldo Aranha, San Tiago Dantas e Araújo Castro também contribuíram para essa evolução nas relações internacionais do Brasil, servindo de estrutura cognitiva para o deslocamento do americanismo para o universalismo como paradigma da política externa brasileira.

Palavras-chave: Relações Internacionais, Política Externa, Política Internacional, Americanismo, Universalismo, Estados Unidos, Brasil, Política Externa Independente, Idéias e Crenças.

ABSTRACT

States, in their international relations, must define action strategies, which can bring them closer or move them away from other states. In this sense, a state's foreign policy denotes that state's position towards a well-defined goal, which leads it to act internationally according to a rationally chosen strategy. The international relations of Brazil between 1902 and 1964 constitute an illustrative case. The Brazilian foreign policy evolved from a model in which the United States had a central role in promoting the country's development to a universalistic model, initiated with the *Política Externa Independente* (Brazilian Independent Foreign Policy), which envisaged the strategy towards development not only in terms of Brazil's relationship with the United States, but by diversifying the country's possibilities of action in the international arena. The ideas of the main foreign policymakers, such as Rio Branco, Osvaldo Aranha, San Tiago Dantas, and Araújo Castro, also contributed to the evolution of the Brazilian international relations, acting as a cognitive framework to change the foreign policy paradigm from Americanism to Universalism.

Key-Words: International relations, foreign policy, international politics, Americanism, Universalism, United States, Brazil, Brazilian Independent Foreign Policy, Ideas, and Beliefs.

LISTA DE SIGLAS

ALALC – Associação Latino-Americana de Livre Comércio

Alpro – Aliança para o Progresso

BID – Banco Interamericano de Desenvolvimento

BIRD – Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina

ESG – Escola Superior de Guerra

Eximbank – Export-Import Bank

FMI – Fundo Monetário Internacional

GATT – Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio

ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros

MRE – Ministério das Relações Exteriores

OEA – Organização dos Estados Americanos

OMC – Organização Mundial do Comércio

ONU – Organização das Nações Unidas

OPA – Operação Pan-Americana

PEI – Política Externa Independente

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO _____	6
CAPÍTULO I :FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO PARADIGMA AMERICANISTA _____	15
1.1 O BARÃO DO RIO BRANCO: NASCE UM NOVO PARADIGMA DE POLÍTICA EXTERNA _____	18
1.1.1 A Doutrina Monroe e o Corolário Roosevelt na Política de Rio Branco _____	21
1.1.2 A política econômica _____	24
1.1.3 Rio Branco e o seu legado: um paradigma formado _____	26
1.2 A TRANSIÇÃO ORNAMENTAL E A CONTINUIDADE AMERICANISTA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1912-1930) _____	29
1.2.1 A aproximação americanista de cunho econômico _____	30
1.3 A ERA VARGAS: DA BARGANHA À REAFIRMAÇÃO DO PARADIGMA (1930-1945) _____	33
1.3.1. Do Governo Provisório ao Estado Novo (1930-1937) _____	35
1.3.2 O Estado Novo _____	39
1.4 TRANSIÇÃO PARA A REPÚBLICA LIBERAL _____	42
1.5. A REPÚBLICA LIBERAL (1945-1964) _____	44
1.5.1 Governo Dutra: alternativa equivocada ou ausência de alternativas? _____	46
1.5.2 Governo Vargas: da tentativa de barganha à impossibilidade _____	50
1.6. CONCLUSÃO _____	53
CAPÍTULO II:KUBITSCHKE E O INÍCIO DE UMA POLÍTICA UNIVERSALIZANTE: DAS OSCILAÇÕES À PERCEPÇÃO DOS LIMITES DO AMERICANISMO _____	57
2.1 LANÇAMENTO DA OPERAÇÃO PAN-AMERICANA E AS RELAÇÕES HEMISFÉRICAS _____	59
2.2 RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS: NO CAMINHO DAS TRANSFORMAÇÕES _____	62
2.3 A DIVERSIFICAÇÃO COMERCIAL DA POLÍTICA EXTERNA DE JK: DA NECESSIDADE AO INÍCIO DE UM POLÍTICA EXTERNA UNIVERSALIZANTE _____	64
2.3.1 A aproximação Soviética: da desconfiança ao incremento comercial _____	66
2.3.2 O Leste Europeu: do tímido conhecimento ao incremento comercial _____	69
2.3.3 As relações com a Ásia: o início ainda que tardio _____	71
2.3.4 A questão Africana: entre as oscilações e a diversificação comercial _____	72
2.4 CONCLUSÃO _____	77
CAPÍTULO III:A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: DO AMERICANISMO À UNIVERSALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL _____	79
3.1 A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: A DINAMIZAÇÃO DA UNIVERSALIZAÇÃO _____	81
3.2 A ABERTURA ECONÔMICA: DA NECESSIDADE DE NOVOS MERCADOS À UNIVERSALIZAÇÃO _____	85

3.3 NOVAS E VELHAS APROXIMAÇÕES: UMA TENDÊNCIA À UNIVERSALIZAÇÃO	88
3.3.1 A presença Soviética, o Leste Europeu e a tímida aproximação com a China	90
3.3.2 A dimensão africana	94
3.4 RELAÇÕES HEMISFÉRICAS: DA DERIVAÇÃO CUBANA À APROXIMAÇÃO COM A ARGENTINA	97
3.4.1 A derivação de Cuba: do neutralismo brasileiro à expulsão pelo continente	98
3.4.2 O contexto Sul-Americano: aprofundamento das relações com a Argentina	102
3.5 CONCLUSÃO	105
CONCLUSÃO	108
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	113

INTRODUÇÃO

A tomada de decisão no âmbito político foi responsável por desencadear uma série de estudos ao longo do último século, fenômeno esse justificado pelo grande número de efeitos e conseqüências que uma escolha pode provocar.¹ Autores tradicionalmente conhecidos traziam em sua análise de tentativa de se compreender as decisões tomadas pelo *decision maker* a necessidade de se conhecer alguns fatores externos e internos, visto que, embora a conduta seja externalizada por um indivíduo, representando uma análise das circunstâncias e dos valores que compõem a mentalidade do ator, os condicionantes internos e a conjuntura internacional também ajudavam a moldar o seu pensamento.

O estudo das relações internacionais, nesse sentido, fixa-se, sobretudo, em analisar e explicar as relações entre as comunidades políticas organizadas em um território, isto é, entre os Estados, necessitando de um ambiente, um cenário, tanto interno como externo, de natureza complexa, incluindo fatores humanos ou não, fatores subjetivos e dados objetivos.²

O tomador de decisão, ao emitir o posicionamento do Estado, percebe o ambiente ou cenário internacional de uma maneira subjetiva, externalizando valores e demais condicionantes a ele inerentes. Nesse sentido, o comportamento de quem decide origina-se da sua percepção, das suas escolhas e das expectativas geradas pelo posicionamento adotado.³ Cada ação, portanto, é condicionada pela interação entre três campos de influência: o campo político interno, que envolve questões relacionadas à situação interna do país sob o ponto de vista político e econômico; o campo político externo, envolvendo aspectos relacionados à conjuntura internacional, na qual as tomadas de decisão estão inseridas; e o centro ou a unidade decisória, representada pelos perfis dos tomadores de decisão.

¹ Entre outros, destacam-se FREEDMAN, Lawrence e KARSH, Efraim. **The gulf conflict 1990-1991: diplomacy and war in the new world order**. Princeton: Princeton University Press, 1993; MORGENTHAU, Hans. **Politics among nations**. New York: Knopf, 1970; SCHELLING, Thomas. **The strategy of conflict**. Cambridge: Harvard University Press, 1960; DOWNS, Anthony. **An economic theory of democracy**. New York: Harper and Row, 1957; ARON, Raymond. **Peace and war: a theory of international relations**. New York: Doubleday, 1966; HOFFMAN, Stanley. **The state of war: essays on theory and practice on international relations**. New York: Praeger, 1965; KISSINGER, Henry. **Diplomacy**. New York: Simon and Schuster, 1994; DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**. Brasília: IBRI, 2000; ALLISON, Graham e ZELIKOW, Philip. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Longman, 1996; WALTZ, Kenneth. **Theory of international politics**. Reading, MA: Addison-Wesley, 1979; JERVIS, Robert. **Perception and misperception in international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1976; KEOHANE, Robert. **After hegemony: cooperation and discord in the world political economy**. Princeton: Princeton University Press, 1984; SNYDER, Richard, BRUCK, H. e SAPIN, Burton. **Foreign policy decision making**. Nova York: The Free Press of Glencoe, 1962.

² RENOUVIN, Pierre e DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Introduction à l'histoire des relations internationales**. Paris: Armand Colin, 1964, p. 64.

³ SNYDER, Richard, BRUCK, H. e SAPIN, Burton. **Foreign policy decision making**. Nova York: The Free Press of Glencoe, 1962, p. 87.

Para uma tomada de decisão em nível internacional, torna-se necessário o conhecimento do sistema no qual o país está inserido, bem como as possíveis conseqüências de adotar um posicionamento ou outro. Dessa forma, os casos de relações internacionais compreendem um elemento interno, em que os meios são conhecidos, e um elemento até certo ponto aleatório, que é a reação do estrangeiro.⁴

Para o trabalho proposto, em que serão analisadas as transformações nas relações internacionais do Brasil, mais precisamente a evolução do americanismo para o universalismo entre 1902 e 1964, será adotado como modelo de tomada de decisão o Modelo do Ator Racional desenvolvido por Graham Allison e Philip Zelikow, na obra *Essence of Decision*⁵.

A marca do Modelo do Ator Racional consiste no esforço de explicar os eventos internacionais, remontando-se aos objetivos do país e aos cálculos estratégicos da nação ou dos governos. Obviamente, como o próprio nome já ajuda a elucidar, o tomador de decisão assumirá uma postura *racional* para o alcance do interesse nacional. Torna-se necessário, portanto, ter o pleno discernimento do objetivo do Estado para que os posicionamentos assumidos no cenário internacional sejam condizentes com o interesse proposto.

Assim, a racionalidade adiciona à proposta de tomada de decisão um conceito de extrema importância para a consecução do objetivo estatal, qual seja, a *consistência*. Essa consistência deve ser entendida como a noção clara dos objetivos em relação a uma ação particular assumida no cenário internacional, consistência na aplicação de princípios no sentido de selecionar a alternativa que mais facilmente alcance o desiderato estatal. Ao abrigo desse argumento, portanto, a racionalidade consiste em selecionar a alternativa mais eficiente com a finalidade de maximizar a possibilidade de alcance do objetivo central do Estado ou, nas palavras de Hollis e Smith⁶, em relacionar as preferências na escolha da ação maximizadora para solução do problema.

Na moderna teoria de decisão, o problema da decisão racional é reduzido à matéria de selecionar, dentre o imenso rol de alternativas disponíveis ao Estado, aquela que tenha como conseqüência aspectos preferíveis em termos de utilidade para o agente e, por via de conseqüência, ao Estado.⁷ A racionalidade, nesse sentido, refere-se à escolha consistente e que visa a maximizar os interesses do Estado no alcance de seu objetivo. Se o indivíduo age

⁴ DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo Império Perecerá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 56-59.

⁵ ALLISON, Graham e ZELIKOW, Philip. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Longman, 1996.

⁶ HOLLIS, Martin e SMITH, Steve. **Roles and reasons in foreign policy decision making**. British Journal of Political Science, Vol. 16, n.º, 3 (Jul., 1986), p. 272.

⁷ ALLISON, Graham e ZELIKOW, Philip. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Longman, 1996, p. 17.

racionalmente, o seu comportamento pode ser explicado em termos dos objetivos que ele está tentando alcançar.

Ainda com relação à racionalidade, duas questões merecem destaque. Primeiramente, há que se distinguir a “racionalidade compreensiva” da denominada “racionalidade limitada”. Na primeira, o ator é tido como capaz de consistentemente eleger dentre todas as alternativas disponíveis, aquela cuja execução possui a melhor utilidade para o Estado. A “racionalidade compreensiva”, entretanto, não assume como central o conteúdo do objetivo do autor, apenas que, para o alcance de qualquer objetivo, o autor deve rever *todas* as alternativas e cuidadosamente acessar *todas* as conseqüências antes de realizar sua escolha.⁸

Por outro lado, a “racionalidade limitada”, com maior aplicabilidade ao ser humano, reconhece as inescapáveis limitações de conhecimento do agente tomador de decisão. Para essa espécie de racionalidade, mister se faz ter o conhecimento dos objetivos para, assim, traçar a melhor estratégia, não sendo possível, portanto, fazer uma escolha sem ter como base o conhecimento, ainda que limitado, da situação. Em segundo lugar, como conseqüência direta da diferenciação acima realizada, deve-se ter em mente que, para se entender e predizer o comportamento humano, há que se lidar com as realidades da racionalidade humana, qual seja, a “racionalidade limitada”.⁹

Um modelo pode ser definido como um conjunto sistemático de conceitos e proposições aplicados por uma determinada escola com a finalidade de entender determinados acontecimentos. Nesse sentido, os componentes do Modelo do Ator Racional incluem: a unidade básica de análise, os conceitos organizacionais, o modelo de inferência dominante e, como título ilustrativo, algumas proposições gerais derivadas do modelo.¹⁰ Ter-se-á, portanto:

I. *Unidade Básica de Análise*: a ação governamental como uma escolha. Os acontecimentos em assuntos internacionais são concebidos como ações escolhidas pela nação ou governo nacional. Seleciona-se a ação que irá maximizar os objetivos estratégicos do Estado.

II. *Conceitos organizacionais*:

A. *Ator racional*: o agente é a nação ou o governo, concebido como tomador de decisão racional.

⁸ ALLISON, Graham e ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1996, p. 20.

⁹ VERTZBERGER, Yaacov. *The world in their minds: information processing, cognition, and perception in foreign policy decision-making*. Stanford: Stanford University Press, 1990, p. 137 e HERBERT, Simon. *Human nature in Politics: the dialogue of Psychology with Political Science*. American Political Science Review 79 (1985), 294 e 297.

¹⁰ ALLISON, Graham e ZELIKOW, Philip. *Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman, 1996, p. 23-26.

B. *O problema*: a ação é escolhida em resposta à situação estratégica que o ator encontra. A nação age devido ao surgimento de uma oportunidade para a consecução de seu objetivo.

C. *Ação como escolha racional*: os componentes incluem:

1. *Objetivos*: O interesse nacional é a principal categoria na qual as tomadas de decisão são pautadas;
2. *Opções*: são as alternativas de ação para se alcançar os objetivos;
3. *Conseqüências*: selecionar uma alternativa de ação para o alcance do objetivo certamente acarretará conseqüências. As conseqüências mais importantes se constituem numa relação custo-benefício em termos de alcance dos objetivos;
4. *Escolha*: o ator racional selecionará a alternativa cujas conseqüências sejam as melhores para o alcance dos objetivos do Estado.

III. *Modelo dominante de inferência*: o modelo do Ator Racional deriva da seguinte inferência: se uma nação escolhe determinada ação, esta foi selecionada porque representava a melhor opção, maximizadora de valor, para o alcance do objetivo estatal.

IV. *Proposições gerais*: o princípio geral do Ator Racional pode ser sintetizado da seguinte forma: a probabilidade de se escolher uma determinada ação resulta de uma combinação de valores e objetivos relevantes para o Estado; percepção de ações alternativas pelo Estado; estimativa das conseqüências e; avaliação de cada conseqüência.

Em suma, a racionalidade analítica é baseada em uma lógica de conseqüências. As ações são escolhidas pela avaliação de suas prováveis conseqüências em relação às preferências do ator. A lógica de conseqüências está ligada a conceitos de análise e cálculo, operando, principalmente, por meio de uma seleção entre as alternativas que mais facilmente alcancem os objetivos do Estado.

Todavia, as análises de utilização deste modelo na formulação de política externa até a década de 1960 dedicavam ênfase a fatores de natureza tangível, como os de natureza política, econômica e estratégica, negligenciando o fator cognitivo. Este fator, também denominado genericamente de *percepções*, passou a adquirir maior importância na medida em que funcionava como aparato explicativo para uma série de posicionamentos adotados pelos Estados, que não eram explicados apenas pelas condições políticas e econômicas.¹¹

¹¹ JERVIS, Robert. **Perception and misperception in international relations**. Princeton: Princeton University Press, 1976. VERTZBERGER, Yaacov. **The world in their minds – information processing, cognition, and perception in foreign policy decision-making**. Stanford: Stanford University Press, 1990.

Dessa forma, como contribuição da crescente influência das idéias no campo das Relações Internacionais, destaca-se a obra organizada por Goldstein e Keohane, *Ideas and Foreign Policy*¹², em que trazem à baila o papel das idéias na formulação da política externa externalizada pelos tomadores de decisão. Não excluindo o argumento racionalista, ao contrário, tendo-o como base para que o Estado formule sua política externa da maneira mais útil para o alcance dos seus objetivos, os autores demonstram como as idéias trazidas pelos tomadores de decisão são importantes na formulação da política externa. Dessa forma, aceitando a premissa racionalista, as ações tomadas pelos tomadores de decisão dependem de suas idéias acerca do cenário internacional e de como alcançar os interesses do Estado. As idéias, nesse sentido, ajudam a clarear princípios e concepções de relacionamentos causais, coordenando o comportamento individual.¹³

As idéias, também denominadas pelos autores de *crenças*, são distinguidas em três tipos, visões de mundo (*world views*), percepções normativas ou de princípios (*principled beliefs*) e crenças causais (*causal beliefs*). As visões de mundo podem ser definidas como as percepções gerais sobre a realidade, a forma como se enxerga o ambiente em que o ator está inserido, definindo o universo e as possibilidades de ação.

As percepções normativas ou de princípios consistem em idéias normativas que especificam um critério para distinguir o certo do errado, o justo do injusto, a conduta correta da incorreta. Dessa forma, entender que determinada atitude frente a uma situação-problema no cenário internacional seja correta está diretamente relacionada às percepções normativas do ator tomador de decisão. A terceira categoria de idéias, as crenças causais, é entendida como um relacionamento de causa-efeito que possui autoridade derivada do consenso de determinado grupo e conduz a uma estratégia política.

Pode-se, ainda, estabelecer uma relação entre as três categorias de idéias: as visões de mundo do tomador de decisão, aliadas às suas percepções normativas ou de princípios conduzem a uma crença causal que determina a atuação externa do Estado. Percebe-se, portanto, a importância das idéias nas tomadas de decisão, principalmente no tocante à política externa.

A política externa brasileira em sua formulação não estaria alheia a esses condicionantes. Entre 1902 e 1964, da gestão do Barão do Rio Branco na pauta das relações

¹² GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993.

¹³ GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. **Ideas and foreign policy: an analytical framework**. In: GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993, p. 5.

exteriores à Política Externa Independente, pode-se delinear a existência de dois paradigmas de política externa. Por paradigma entende-se uma estrutura teórica e filosófica de uma disciplina ou escola científica na qual leis, teorias e generalizações são formuladas¹⁴, ou seja, equivale a uma explanação compreensiva do real. Nas ciências naturais e exatas, o paradigma articula em uma teoria uma série de leis científicas que estabelecem relações necessárias de causa e efeito. Evidentemente, em se tratando de análise de política externa do Brasil, a percepção assumida por paradigma será a de organizar a matéria objeto de observação, não apresentando, todavia, a mesma rigidez científica. Como clarifica Amado Cervo, esse tipo de análise, nas ciências humanas, restringe-se à função de dar inteligibilidade ao objeto, iluminá-lo por meio de conceitos, dar compreensão orgânica ao complexo mundo da vida humana.¹⁵

A História constitui o campo de observação, o laboratório de experiências sobre as quais se tenta explicar determinadas decisões e atitudes.¹⁶ Nesse sentido, a análise paradigmática constitui-se em um método que, baseado na História, após a coleta de experiências, verifica a inclinação dos atores responsáveis pela condução da política externa brasileira de um determinado modo.

Assim conduzida a análise paradigmática evoca determinados pressupostos. Em primeiro plano, por trás de um paradigma, verifica-se a existência de idéia de nação que um povo faz de si mesmo, a visão que projeta do mundo e o modo como percebe a relação entre esses dois elementos. Tais pressupostos levam ao conjunto de valores cultivados, ou seja, à identidade cultural, que condiciona aos desígnios duradouros da política externa. Em um segundo plano, o paradigma comporta percepções de interesse, ou seja, com a mudança de paradigma se modifica a leitura dos dirigentes acerca de como se alcançar o interesse nacional. Um terceiro ponto, de caráter conclusivo, estabelece que o paradigma condiciona tendências de médio ou longo prazos, ou seja, envolve o modo de relacionar o interno ao externo e a manipulação da informação para estabelecer o cálculo estratégico e a decisão.¹⁷

Nesse sentido, em uma análise de longa duração, em se tratando das relações Brasil-Estados Unidos, dois paradigmas são observados ao longo do século XX, quais sejam, o *paradigma americanista* e o *paradigma universalista*. O primeiro concebia que um relacionamento especial com os Estados Unidos constituía a maneira mais eficiente do Estado alcançar o interesse nacional, ou seja, o desenvolvimento. Seja em uma vertente pragmática,

¹⁴ MERTON, Robert. **Social theory and social structure**. New York: Free Press, 1968, p. 69-72.

¹⁵ CERVO, Amado Luiz. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. RBPI, ano 46, n.º 2, 2003, p. 7.

¹⁶ DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, p. 17-27.

¹⁷ CERVO, Amado Luiz. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. RBPI, ano 46, n.º 2, 2003, p. 7.

que barganhava com esse alinhamento, seja em uma vertente ideológica, expressando a congruência de valores e princípios sem um aproveitamento das oportunidades da aliança, esse paradigma permaneceu como norteador da política externa brasileira por aproximadamente meio século. Nos primeiros vinte anos deste paradigma, de 1902 a 1922, destacam-se figuras como a do próprio Barão do Rio Branco, responsável por lançar as bases do americanismo, Joaquim Nabuco e Lauro Müller. Posteriormente, as idéias de Osvaldo Aranha, tanto como Ministro da Fazenda, Embaixador e Chanceler, de João Neves da Fontoura e de Raúl Fernandes foram responsáveis por consolidar o paradigma americanista e concretizar a chamada “herança de Rio Branco”, que colocava os Estados Unidos como o eixo fundamental da política externa brasileira.

Somente em Juscelino Kubitschek, com uma política externa questionadora e universalizante, principalmente a partir de 1959, com a gestão de Horácio Lafer na pasta das relações exteriores, esse paradigma começa a perder força e dar lugar a um novo modo de inserção do país no cenário internacional em busca do desenvolvimento. Esse novo paradigma de cores universalistas enfatizava a necessidade de se dar um caráter global à política externa, liberando o país de relacionamentos político-estratégicos apriorísticos. A Política Externa Independente lançada por Jânio Quadros e Afonso Arinos de Mello Franco foi o expoente dessa nova mudança de atitude, destacando os papéis desempenhados por San Tiago Dantas e Araújo Castro no Ministério das Relações Exteriores.

Racionalmente, o Estado tinha como objetivo norteador de sua política externa o alcance do desenvolvimento. Apesar de algumas variações, dada a evolução temporal e conceitual de desenvolvimento entre 1902 e 1964, o seu alcance esteve presente no cerne da política externa brasileira, ora mais facilmente alcançado com o apoio norte-americano, ora por meio de uma política de caráter universalista.

Pretende-se neste trabalho, portanto, demonstrar as transformações nas relações internacionais do Brasil entre 1902 e 1964, ou seja, a evolução na política externa brasileira do paradigma americanista, que tinha os Estados Unidos como a principal, e algumas vezes única, vertente de atuação internacional do país para um paradigma de cunho universalista, que primava pela diversificação das relações internacionais do país, não retirando a importância norte-americana no contexto internacional, mas removendo seu caráter exclusivo para a consecução do principal objetivo estatal no período, o desenvolvimento.

Para tanto, o papel das idéias dos principais formuladores de política externa será uma peça fundamental para entender as decisões tomadas, bem como os posicionamentos adotados no cenário internacional que demonstram essa evolução paradigmática. As visões de mundo,

as percepções normativas e as crenças causais dos tomadores de decisão, aliadas ao comportamento racional de escolha de determinada ação, tomando a definição do Modelo do Ator Racional, serão os alicerces para comprovar esta evolução.

A hipótese desse trabalho, portanto, é que as idéias dos formuladores de política externa ajudaram a promover uma evolução na atuação internacional do país do paradigma americanista para o universalista, produzindo uma transformação nas relações internacionais do Brasil.

Cumprе salientar, ainda, que os dois paradigmas incorporam um acervo diplomático permanente, um conjunto de normas e princípios que são percebidos como patrimônio histórico, estando intrinsecamente associados ao comportamento internacional do país, como os princípios do pacifismo, não-intervencionismo, defesa da igualdade, juridicismo e ocidentalismo. Em uma análise de longa duração, portanto, percebe-se a existência de um conjunto de valores e princípios de conduta externa que perpassam as inflexões e as mudanças políticas brasileiras. Nesse sentido, a mudança na natureza do regime ou mesmo na estratégia lançada para alcançar o interesse nacional não determina uma mudança no conteúdo valorativo da política externa.¹⁸ O que pode mudar é a estratégia do país em alcançar seu interesse, em outras palavras, as posições de interesse, isto é, o caminho pelo qual o país pautar-se-á para o alcance do seu desiderato, sem abdicar de seus princípios.

Ante o exposto, o trabalho estará dividido em três capítulos. O primeiro capítulo compreenderá o lançamento e a consolidação do paradigma americanista, entre 1902 e 1956. Desse modo, destacam-se as idéias do Barão do Rio Branco, Joaquim Nabuco, Lauro Müller, Osvaldo Aranha e João Neves da Fontoura. Rio Branco e Nabuco certamente foram os responsáveis pela formação do paradigma, uma vez que suas condutas e percepções da realidade conduziram o país para uma aproximação com a crescente potência hemisférica. Osvaldo Aranha e Fontoura deram impulso ao paradigma, consolidando e transmitindo o legado de Rio Branco para novas gerações.

O segundo capítulo, ainda tratando do americanismo, tratará da política externa desenvolvida no governo de Juscelino Kubitschek. Este período é importante não apenas pelo fato de se ter lançado a Operação Pan-Americana como questionadora das relações hemisféricas, mas por ter sido responsável por dar início a uma política de caráter universalizante, percebendo os limites das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. Iniciava-

¹⁸ SARAIVA, José Flávio Sombra. **Is it possible to establish a causal nexus between foreign policy and political regime?** In: SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Foreign Policy and Political Regime: History and Theory**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais - IBRI, 2003, p.16-24.

se, portanto, uma política de caráter universalizante, que, devido à necessidade econômica, via a abertura comercial como um resultado quase que inescapável. Nesse período, destaca-se o papel de Horácio Lafer, um dos responsáveis por dinamizar as relações exteriores do país.

O terceiro capítulo, por seu turno, tratará da Política Externa Independente, expoente da mudança paradigmática da política externa brasileira, em que o universalismo passa a ser o fio condutor da atuação internacional do país. Nesse período da PEI, entre 1961 e 1964, destacam-se como formuladores de política externa as figuras de San Tiago Dantas e de Araújo Castro no Ministério das Relações Exteriores.

Assim, de um modo geral, pretende-se contribuir para a literatura que trata de um tema ainda hoje recorrente acerca das relações internacionais do país, as relações do Brasil com os Estados Unidos. De alinhamentos incondicionais a instrumentais, as relações entre os dois países permaneceram como cerne da política externa brasileira por mais de 50 anos, o que dimensiona a importância dada pelo Brasil para o caráter continental de suas relações.

CAPÍTULO I :

FORMAÇÃO E CONSOLIDAÇÃO DO PARADIGMA AMERICANISTA

[...] a nossa diplomacia deve ser principalmente feita em Washington. Uma política assim valeria o maior dos exércitos, a maior das marinhas, exército e marinha que nunca poderíamos ter. Precisamos de atividade, de clarividência, resolução e organização de um serviço diplomático em Washington, onde está a chave das nossas relações diplomáticas.

Joaquim Nabuco

As relações Brasil-Estados Unidos, seja por seu caráter inicial de alinhamento de condutas, seja pela crescente perda de complementaridade dos interesses, perda esta que se evidenciou mais claramente a partir de meados da década de 1950, devem ser entendidas como a vertente norteadora da política externa brasileira no século XX, não apenas por sua importância econômica, mas pelo aspecto estratégico dela decorrente.

A aproximação em Rio Branco, a manutenção dos princípios da política externa pelos seus sucessores, embora sem a mesma maestria do Barão, o pragmatismo durante a Era Vargas, o alinhamento automático em Dutra, Café Filho e parte do governo JK denotam a importância da consolidação dos Estados Unidos como eixo fundamental da política exterior brasileira, consolidando, portanto, a aproximação realizada no início do século pelo Barão. Apesar de algumas nuances, oscilando entre uma aproximação *pragmática* e outra *ideológica*, a presença norte-americana na formulação da política externa brasileira desde o início do século XX foi fator de extrema relevância para o prosseguimento da busca do interesse nacional. A aproximação pragmática seria aquela com o objetivo de defender o aproveitamento das oportunidades da aliança, cuja efetivação teria natureza predominantemente instrumental, ao passo que a aproximação ideológica seria construída a partir do privilegiamento de fatores de ordem normativo-filosófica e de uma suposta convergência ideológica entre brasileiros e norte-americanos, que justificavam a aliança com os Estados Unidos.¹⁹

¹⁹ PINHEIRO, Letícia. **Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira contemporânea.** In: Contexto Internacional, n.º 2, julho/dezembro 2000, vol. 22, p. 309. RICÚPERO, Rubens. **O Brasil, América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular.** In: **Visões do Brasil: ensaio sobre a História e a inserção internacional do Brasil.** Rio de Janeiro: Ed. Record, 1995, p. 30-31. LIMA, Maria Regina Soares. **Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política externa brasileña.** In: América Latina/Internacional, vol. 1, n.º 2, p. 16.

Desde o início do século XX, com a gestão do Barão do Rio Branco (1902-1912), cunhou-se uma nomenclatura especial para a relação Brasil-Estados Unidos.²⁰ Rio Branco, bem como Joaquim Nabuco, que ainda traziam princípios claros do Império na condução da política externa, reconheciam os Estados Unidos como o centro de um subsistema internacional de poder. Segundo Cervo e Bueno, a visão realista do Barão permitia-lhe perceber o peso dos Estados Unidos na nova distribuição de poder mundial e o fato de que a América Latina estava em sua área de influência²¹. Essa aliança não escrita, na nomenclatura de Bradford Burns, permitia ao Brasil *jogar* com mais efetividade com seus vizinhos, tendo, portanto, um sentido que não se resumia à passividade, outrossim tendente ao pragmatismo.

Com a morte do Barão, em 1912, a política externa a partir de então sofreu um eclipse.²² Seus sucessores, levados em grande parte pelas circunstâncias internacionais, dissiparam parte do pragmatismo norteador do período anterior e deram início à ornamentalidade na formulação da política externa, estendendo-se até meados da década de 1930 e não preenchendo a lacuna deixada pelo Barão. O traço principal desse período, todavia, foi o cultivo da amizade com os Estados Unidos nos seus aspectos políticos e econômicos, em muito influenciado pela conjuntura da Guerra, correspondendo a uma aproximação pragmática, com destaque para a gestão de Lauro Müller na pasta das relações exteriores.²³

De 1930 a 1945 o Brasil passou por um momento especial em sua política externa. A partir de 1934, já se tinha consciência das mudanças em curso nas relações internacionais como conturbações econômicas e políticas, guerra aduaneira, proteção de mercados e comércio compensado. O diagnóstico correto para a tomada de decisão recomendava o pragmatismo e o nacionalismo, novos rumos e processos de ação, percebendo que a relação centro e periferia não seria simples jogo de imposições e aceitação.²⁴ Vargas reuniu os elementos internos e externos de cálculo, com o forte apoio de Osvaldo Aranha na percepção

²⁰ BURNS, Bradford. **The Unwritten Alliance: Rio Branco ant the Brazilian-American Relations**. Nova York/Londres: Columbia University Press, 1966, p. 38. LINS, Álvaro. **Rio Branco**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1945, p. 88. RICÚPERO, Rubens. **Rio Branco: o Brasil no mundo**. Rio de Janeiro: Contraponto – Petrbras, 2000, 17.

²¹ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: EDUnB, 2002, p. 184-193.

²² BUENO, Clodoaldo. **As noções de prestígio e soberania na política externa brasileira**. In: CERVO, Amado e DÖPCKE, Wolfgang. **Relações Internacionais dos Países Americanos**. Brasília: Ed. UnB, 1994. PNHEIRO, Leticia. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2004, p. 16-19. BUENO, Clodoaldo. **Política externa da Primeira República – Os anos de apogeu, 1902 a 1918**. São Paulo: Paz e Terra, 2003, 363-468.

²³ BUENO, Clodoaldo. **Política externa da Primeira República – Os anos de apogeu, 1902 a 1918**. São Paulo: Paz e Terra, 2003, 363-374.

²⁴ CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais do Brasil**. In: CERVO, Amado Luiz (org.). **O desafio internacional**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994, p. 31-33.

da realidade, e definiu sua estratégia segundo a qual a política exterior haveria de sacar do sistema internacional insumos de desenvolvimento, consoante metas estabelecidas para suprir demandas internas, devendo, portanto, realizar escolhas com maior utilidade para a atuação brasileira no encaminhamento do recém inaugurado projeto desenvolvimentista.

O Brasil jogava no cenário internacional, praticando o liberalismo com os Estados Unidos e intercambiando matérias-primas por máquinas e equipamentos alemães e italianos pela via do comércio compensado. As Forças Armadas, carentes de modernização, estabeleceram vinculações com os Estados Unidos, Alemanha e Itália em busca de rearmamento. Em compasso com a cadência dos fatos, Vargas começava a implementar a sua política de barganha no jogo político internacional, denominada com muita propriedade por Gerson Moura como “equidistância pragmática”²⁵. O Brasil, com influência das idéias de Osvaldo Aranha, seja como Ministro da Fazenda, como Embaixador ou como Chanceler, aderiu ao bloco dos Aliados mediante a liberação de recursos por parte do Export-Import Bank para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional em Volta Redonda e o reequipamento das Forças Armadas, tirando proveito do *status quo* vigente à época para implementar sua política de barganha nacionalista, que tinha o desenvolvimento como vertente norteadora do interesse nacional.

Tem-se claro que, para uma tomada de decisão dessa envergadura, a análise das possíveis conseqüências de um caminho ou outro foi importante para o delineamento da futura trajetória internacional do país. Àquele momento, os Estados Unidos já eram uma potência continental, com uma economia responsável por grande parcela do mercado americano, sendo o principal importador de muitos e exportador de outros tantos.²⁶

O que se viu, a partir de então, na elaboração da política externa brasileira, passando por Eurico Gaspar Dutra, Getúlio Vargas novamente e Café Filho, foi uma aproximação frente à potência continental sem o mesmo pragmatismo evidenciado anteriormente, buscando insumos para atuação internacional ainda como resposta ao posicionamento pró-Aliados durante a conflagração de 1939-1945. Tratava-se, como sugerido por Silva, de uma atuação ideológica com bases em um realismo um tanto ingênuo ou mesmo com forte presença de traços do idealismo.²⁷

²⁵ MOURA, Gerson. **Autonomia na Dependência – 1935 – 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

²⁶ PINHEIRO, Letícia. **Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira contemporânea**. In: Contexto Internacional, n.º 2, julho/dezembro 2000, vol. 22, p. 308-312. LIMA, Maria Regina Soares. **Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política externa brasileña**. In: América Latina/Internacional, vol. 1, n.º 2, p. 16.

²⁷ SILVA, Alexandre de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa contemporânea**. Estudos Históricos, vol. 8, n. 15, p. 102.

Diante do exposto, este capítulo procurará analisar a formação e consolidação do paradigma americanista, ou seja, a crescente presença norte-americana no Brasil no que se refere aos posicionamentos adotados por este na elaboração de sua política externa. Em suma, oscilando entre o alinhamento automático, de aproximação meramente prestigiosa e ideológica, e o alinhamento pragmático, em que se busca extrair insumos necessários aos desígnios do país, as relações com os Estados Unidos constituem um dos vetores mais importantes da política exterior do Brasil.

Não se pode se esquivar das análises das idéias e crenças que permearam a formulação desta política externa, principalmente de expoentes marcantes, como o próprio Barão do Rio Branco, Joaquim Nabuco, Osvaldo Aranha, Raúl Fernandes, João Neves da Fontoura. Essas idéias e crenças são responsáveis, senão determinantes, tanto por direcionar as atitudes do país no cenário internacional como servir de aparato ideológico/cognitivo para a formulação da conduta internacional do país, não estando em descompasso com o modelo racional utilizado neste trabalho para a formulação de política externa.²⁸ Essa importância se deve ao fato da dimensão cognitiva ajudar o tomador de decisão a dar sentido à complexidade do mundo que o rodeia.

1.1 O BARÃO DO RIO BRANCO: NASCE UM NOVO PARADIGMA DE POLÍTICA EXTERNA

Para se compreender o nascimento de um paradigma condutor da política externa brasileira, além da importância atribuída tanto à conjuntura interna como à internacional daquele período, torna-se fundamental ter o perfil do Barão do Rio Branco, as suas percepções e idéias na condução da política externa brasileira, uma vez que, assim, os fatos e os posicionamentos adotados pelo país são mais facilmente entendidos.

Nos aproximadamente dez anos em que o Barão do Rio Branco esteve à frente da condução das relações exteriores do Brasil, o Itamaraty desfrutou de larga margem de autonomia na condução da política externa. Entretanto, não se pode ver o homem de Estado como uma figura isolada, mas como um produto de sua relação com o meio e intérprete dos segmentos dominantes da sociedade. Nesse sentido, conforme salientam Renouvin e

²⁸ GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. **Ideas and foreign policy: an analytical framework.** In: GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change.** Ithaca and London: Cornell University Press, 1993, p. 3-5. VERTZBERGER, Yaacov. **The world in their minds – information process, cognition and perception in foreign policy decision making.** Stanford: Stanford University, 1990, p. 32. JERVIS, Robert. **Perception and misperception in international politics.** Princeton: Princeton University Press, 1976, p.27.

Duroselle, o Homem de Estado no momento em que decide está sujeito a pressões, mesmo que sejam indiretas, do meio ambiente, além, é claro, da idéia que o tomador de decisão faz da conjuntura econômica ou política.²⁹

Àquele período, os Estados Unidos desfrutavam de enorme popularidade no Brasil, vez que eram a nação americana com desenvolvimento invejável e a aproximação a essa nação em desenvolvimento “era uma forma de contestar o passado e de resistir ao predomínio da Inglaterra, implantado desde os tempos da Colônia”³⁰.

O estreitamento de relações diplomáticas, comerciais e financeiras com os Estados Unidos iniciou-se ainda durante o Império, mas foi somente após os dez primeiros anos da República, ainda que turbulentos, alcançada a estabilização político-institucional e econômica interna, que a nova tendência ficaria mais evidente. Nomeado para assumir a pasta das relações exteriores em 1902, o José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão do Rio Branco, tinha àquele momento que lidar com alguns anseios da nação, como, entre outros, delimitação territorial, solução de contenciosos no Prata e apoio à agroexportação. Importante salientar que o pensamento de desenvolvimento do país estava intimamente relacionado a essas questões, uma vez que somente com a solução das questões lindeiras e com o apoio à política de exportação, principalmente do café, o país poderia direcionar os resultados para uma política desenvolvimentista, guardada as proporções para a época.

O Barão, nesse sentido, não foi somente um integrante do governo, ocupando desde o início de sua gestão um lugar à parte no primeiro escalão administrativo, além de usufruir de uma situação de quase autonomia.³¹ Em razão de seus conhecimentos internacionais e dos resultados conseguidos ainda no Império, principalmente no que se refere a Missões (Palmas), Rio Branco gozava de autoridade, sendo praticamente uma unanimidade nacional.³²

Em linhas gerais, o Chanceler brasileiro desenvolveu em relação aos vizinhos da América do Sul uma linha de ação baseada na percepção de que um alto nível de diálogo diplomático era indispensável para garantir a paz na região. Nesse sentido, tanto nessa perspectiva, quanto no desejo de fixar em definitivo as fronteiras do território nacional, o papel desempenhado pelos Estados Unidos teria sido fundamental.

²⁹ RENOUVIN, Pierre e DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Introdução à História das Relações Internacionais**. São Paulo: Difusão Européia, 1967, p. 6 e DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo império perecerá**. Brasília: Ed. UnB, 2000, 74.

³⁰ BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização – A presença dos Estados Unidos no Brasil**. São Paulo: Ed. SENAC, 1998, p. 149.

³¹ LINS, Álvaro. **Rio Branco**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1945, p. 465-466.

³² AMADO, Gilberto. **Rio Branco**. Ministério das Relações Exteriores. Serviços de Publicação, 1947, p. 34.

As grandes linhas da política externa brasileira no período, portanto, foram a busca de uma supremacia compartilhada na área sul-americana, restauração do prestígio internacional do país, intangibilidade de sua soberania, defesa da agroexportação e, principalmente, a solução de problemas referentes aos limites do país.³³ De um modo geral, esses eram os principais objetivos do país no início da República. Não se poderia perder de vista que, naquele período, os Estados Unidos emergiam como potência continental, utilizando-se da Doutrina Monroe e do Corolário Roosevelt para alcançar a supremacia no continente em substituição da influência ainda exercida pelos ingleses.

Diante dessa conjuntura Rio Branco assumia a Chancelaria brasileira, desenvolvendo uma política que tinha como pressuposto uma íntima aproximação com os Estados Unidos.³⁴ Para Cervo e Bueno, todavia, tal aproximação não significou “alinhamento automático”, servindo aos propósitos políticos do chanceler no plano sub-regional (América do Sul). Foi o momento decisivo de um processo que, mais tarde, levaria o Brasil – em virtude da posterior bipolarização do poder mundial – a integrar-se no subsistema liderado pelos Estados Unidos.³⁵ Os objetivos da política externa da Primeira República, percebidos por Rio Branco e Joaquim Nabuco como expressão do interesse nacional, não implicavam uma ruptura radical em relação àqueles formulados pelo Império, variando, entretanto, as estratégias concebidas para implementá-lo. De fato, essa nova estratégia de inserção política do Estado representava os primeiros passos do *paradigma americanista* em substituição à política de aproximação inglesa do século XIX.

As relações comerciais também desempenharam um importante papel na aproximação entre os dois países, haja vista que o mercado norte-americano era o principal consumidor das exportações brasileiras, mais notadamente do café, fazendo com que a aproximação não se resumisse ao aspecto político-diplomático. A reorientação da política externa brasileira em parte foi uma adequação aos vínculos comerciais já então estabelecidos. A amizade votada aos norte-americanos, além de se assentar na tradição e em razões de natureza econômica, serviria para conjurar eventuais dificuldades que poderiam surgir em Washington, capital que, segundo pensamento de Rio Branco, era o principal foco de intrigas contra o Brasil.³⁶

³³ BURNS, Bradford. **The Unwritten Alliance: Rio Branco and the Brazilian-American Relations**. Nova York/Londres: Columbia University Press, 1966, p. 204.

³⁴ Idem, p. 547.

³⁵ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: EDUnB, 2002, p. 227.

³⁶ BUENO, Clodoaldo. **A política externa da Primeira República: os anos de apogeu de 1902 a 1918**. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 160-164. Como prova de aproximação, cumpre citar uma passagem elucidativa do Barão: “Os Estados Unidos são o principal mercado para o nosso café e outros produtos. Ao seu governo devemos, sobretudo depois da visita feita a esse país pelo imperador D. Pedro II, provas da mais cordial

Na percepção de Rio Branco, de acordo com a conjuntura da época, o Brasil deveria estreitar os vínculos com os países vizinhos e, simultaneamente, com os Estados Unidos. Deveria, portanto, aproximar-se e harmonizar-se com a política norte-americana, atingindo os objetivos próprios da política externa brasileira.³⁷

Na realidade, não se via a possibilidade de se formar no continente nenhum bloco de poder capaz de se opor aos Estados Unidos, dada a fraqueza e a falta de coesão dos países americanos. Some-se a isso o peso econômico dessa amizade, uma vez que os Estados Unidos, principais propulsores da economia do continente, eram um notável importador do café brasileiro, bem como de outros bens, como produtos alimentícios de um modo geral.

O pragmatismo da amizade com a maior nação do hemisfério tinha para o Barão tanto uma justificativa econômica quanto política, ou seja, a diplomacia passava a ser vista como um instrumento a serviço dos interesses materiais do país. O objetivo do Barão com essa nova diretriz da política externa brasileira, adotando a Doutrina Monroe e o Corolário que o presidente Theodore Roosevelt lhe aplicou, seria trazer à tona uma aliança com os Estados Unidos, visto que o Brasil dependia em cerca de 60% a 70% das exportações de café e estas, em igual proporção, do mercado norte-americano.³⁸ Além disso, seria um meio de enfrentar as pressões financeiras da Grã-Bretanha, tradicional credora do Brasil, bem como afrontar as ameaças argentinas que eventualmente poderia se coligar com demais países da América do Sul, principalmente o Paraguai e o Uruguai. De certa forma, Rio Branco não inovava, mas sim colhia um dado corrente na opinião pública nacional, instrumentalizando a aliança com os Estados Unidos.³⁹

1.1.1 A Doutrina Monroe e o Corolário Roosevelt na Política de Rio Branco

amizade, e devemos também serviços valiosos prestados em circunstâncias difíceis para nós. Tudo nos aconselha, portanto, a cultivar e a estreitar cada vez mais essa amizade, para que assim possamos continuar a desfazer as intrigas e os pérfidos manejos dos nossos invejosos de sempre e dos adversários ocasionais que as questões de fronteira nos têm trazido”. Apud, p. 160.

³⁷ RICÚPERO, Rubens. **Um personagem da República**. In: **José Maria da Silva Paranhos; Barão do Rio Branco; uma biografia fotográfica 1845-1995**. Brasília: FUNAG, 1995, p. 42 e BURNS, Bradford. **The unwritten alliance; Rio Branco and the Brazilian-American relation**. New York: Columbia University Press, 1966, p. 200-205. DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. **A política platina do Barão do Rio Branco**. RBPI, Ano 43, n.º 2, 2000, p.130-137. CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p. 177-196.

³⁸ BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização – a rivalidade emergente**. São Paulo: Ed. SENAC, 1999, p. 33.

³⁹ BUENO, Clodoaldo. **A política externa da Primeira República: os anos de apogeu de 1902 a 1918**. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 160-162.

A noção de influência dos Estados Unidos no concerto internacional levaria Rio Branco a ver tanto a Doutrina Monroe como seu corolário como pressupostos de defesa territorial do continente. Rio Branco, portanto, aceitou os termos da Doutrina Monroe, não encontrando motivo para que o Brasil, o Chile e a Argentina se molestassem com a linguagem do presidente Theodore Roosevelt, que reivindicava para seu país uma espécie de poder continental de polícia.

Os Estados Unidos, que àquele momento emergiam como potência industrial, preparavam-se para confirmar, pelas armas, sua *soberania sobre o Continente*, onde seu *fiat*, era a lei.⁴⁰ A coerção dar-se-ia com a utilização do *Big Stick* com o fito de exercitar o que o próprio presidente norte-americano denominou de *international police power*, empunhando como Corolário da Doutrina Monroe. Nesse sentido, não seria permitida a intrusão de qualquer potência européia no continente, vez que os assuntos que diziam respeito aos povos americanos deveriam ser resolvidos pelos próprios americanos, sendo, portanto, um instrumento de defesa da integridade do continente em face de eventuais pretensões européias.

A doutrina concebida inicialmente como proteção e não ingerência, posteriormente foi transformada em justificativa para sancionar intervenções em países latino-americanos abrangidos pela área de segurança norte-americana. Os Estados Unidos outorgavam a si próprios a tarefa de zelar pela ordem e pela paz na América por meio de uma ação de polícia internacional em nações que fossem desgovernadas e turbulentas.⁴¹

Diante desse contexto, o Barão elevou a representação do Brasil em Washington à categoria de Embaixada, como o objetivo de cultivar e estreitar as relações com os Estados Unidos. Como primeiro Embaixador do Brasil naquele país, Joaquim Nabuco transparecia o ideal de aproximação para com os Estados Unidos muito mais “ingênuo” que o apresentado pelo Barão, todavia trazia consigo a essência de uma visão de mundo em que os Estados Unidos ascendiam como grande potência continental. Era homem ligado também à cultura e tradição política do Império, fosse pelas origens aristocráticas, fosse pela formação intelectual tributária da cultura européia. Como salienta Silva, Nabuco presentiu a ascensão dos Estados Unidos como potência mundial e os benefícios que uma aliança estreita com o novo pólo de poder poderia trazer ao Brasil. Via positivamente o monroísmo como um instrumento de

⁴⁰ BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização – A presença dos Estados Unidos no Brasil**. São Paulo: Ed. SENAC, 1998, p. 150.

⁴¹ PERKINS, Dexter. **Historia de la Doctrina Monroe**. Buenos Aires: Eudeba, 1964, p. 204-205.

soberania e defesa da soberania dos países latino-americanos, procurando emprestar-lhe um sentido coletivo através do apoio ao pan-americanismo.⁴²

Todavia, concebia uma realidade internacional estática, dominada pelas grandes potências, levando à conclusão de que, para um país destituído de recursos de poder como o Brasil, a melhor defesa da soberania nacional seria a preservação dessa hierarquia e a busca de alianças com a potência hegemônica.⁴³ Não obstante, a evolução do seu pensamento em termos dos objetivos e prioridades da política externa caminhou lado a lado com suas percepções quanto à política doméstica. Concebia as relações Brasil-Estados Unidos, portanto, como uma aliança tácita, sendo um fim em si mesmo e a melhor estratégia para que o país pudesse lograr êxito em suas ambições no cenário internacional, podendo, inclusive, ser considerado como um dos precursores do *americanismo ideológico*.⁴⁴

O idealismo de Nabuco manifestar-se-ia em sua entusiasmada defesa do pan-americanismo, visto por ele como a base de um sistema novo e distinto, que se constituía à medida que outros sistemas se consolidavam em outras partes do globo. De fato, no projeto de União Americana defendido por Nabuco havia espaço para a ascendência de cada nação, entendendo-se que Estados Unidos e Brasil desempenhariam esse papel.⁴⁵

Todavia, diferentemente do que poderia se ilustrar, a política externa de Rio Branco, e sua quase completa aceitação por Nabuco, com a adoção da Doutrina Monroe, do Corolário Roosevelt e a elevação da legação brasileira à Embaixada, não implicava a uma adesão incontinenti do Brasil aos rumos do governo norte-americano. O que Rio Branco pretendia, e conseguiu com bastante primazia, era uma associação com os Estados Unidos, em pé de igualdade, a transformação do Continente em uma espécie de condomínio, ficando o Brasil com as mãos livres para exercer sua supremacia na América do Sul. Ao sustentar a Doutrina Monroe, o Barão não apenas cativava a simpatia do Governo Americano para com sua política no continente, como também aliviava eventuais tensões com relação à Inglaterra, credora tradicional do Brasil.⁴⁶

⁴² SILVA, Alexandra de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea**, p. 13-14.

⁴³ NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As desventuras do liberalismo: Joaquim Nabuco, a Monarquia e a República**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 26.

⁴⁴ JAGUARIBE, Helio. **O nacionalismo na atualidade brasileira**. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.

⁴⁵ COSTA, João Frank da. **Joaquim Nabuco e a política exterior do Brasil**. Rio de Janeiro: Record, 1968, p. 47. NOGUEIRA, Marco Aurélio. **As desventuras do liberalismo: Joaquim Nabuco, a Monarquia e a República**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1984, p. 27. SILVA, Alexandra de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea**, p. 14-15.

⁴⁶ CONDURU, Guilherme Frazão. **O subsistema americano, Rio Branco e o ABC**. RBPI, ano 41, n.º 2, 1998, p. 65-70. Corroborando o argumento acima citado, cabe mencionar o incidente da canhoeira *Panther*. Neste incidente, oficiais alemães desembarcaram da *Panther* em Itajaí, no estado de Santa Catarina, com o intuito de

Quanto à política de limites, Rio Branco instrumentalizou sua relação com os Estados Unidos, evitando eventuais dificuldades que outros países pudessem propor à Washington, visto que, com a aproximação dos dois países, o Barão tinha mais liberdade para negociar com as nações sul-americanas na busca por uma solução para problemas lindeiros. Nesse sentido o Brasil solucionou seus problemas de fronteira com Peru, Uruguai, Bolívia, Equador, Guiana Inglesa e Guiana Holandesa, estabelecendo tratados de limites para com esses países.

Essa aproximação entre o Brasil e os Estados Unidos se inseria em um quadro demais nítido para grande parte dos países sul-americanos, ou seja, decorreria de um pacto pelo qual o Brasil exerceria a hegemonia⁴⁷ sul-americana por delegação dos Estados Unidos. A visão realista de Rio Branco permitia-lhe perceber o peso dos Estados Unidos na nova distribuição de poder mundial. Para o Brasil, a amizade norte-americana não só assumia um caráter defensivo-preventivo, como lhe permitia jogar com mais desembaraço com seus vizinhos.

Em suma, a política externa brasileira sob os auspícios do Barão e de Joaquim Nabuco contribuiu para a consolidação do bloco de poder internacional liderado pela potência americana emergente, tendo a aceitação da Doutrina Monroe e do Corolário Roosevelt como alicerces para adquirir a confiança norte-americana e, ao mesmo tempo, afastar eventuais cobiças estrangeiras.

Àquele momento, portanto, para o melhor alcance do interesse nacional de promoção da agroexportação, principalmente do café, delimitação territorial e aumento do prestígio do país no cenário internacional, todos parte de um interesse relacionado ao desenvolvimento do país, a presença dos Estados Unidos, ou melhor, a amizade preconizada com a nascente potência continental era a alternativa mais racional para que o Brasil os alcançasse.

1.1.2 A política econômica

Conforme visto anteriormente, a política econômica brasileira pautava-se pelo apoio à agroexportação. Os Estados Unidos, no início do século XX, dominavam apenas o comércio de três países da América do Sul, quais sejam, a Colômbia, a Venezuela e o Brasil. Neste último, a sua hegemonia se limitava ao setor das exportações, mas de forma tão ampla que

capturar um socialista alemão denominado Steinhoffer. Ao saber do acontecimento, Rio Branco, de posse dos princípios monroístas, reclamou a entrega do preso e telegrafou a Joaquim Nabuco, embaixador brasileiro em Washington, para que este provocasse na imprensa americana artigos energéticos de alusão a Doutrina Monroe contra o insulto alemão.

⁴⁷ Nem Burns nem Bueno em suas obras utilizavam a expressão “hegemonia” para representar os interesses brasileiros no continente sul-americano, empregando termos como supremacia para justificar a atuação internacional do Brasil.

provocava acentuado desequilíbrio nas relações de troca entre os dois países. A título ilustrativo, em 1902, as importações que os Estados Unidos fizeram ao Brasil somaram US\$ 79,178,037.00, ao passo que suas exportações não passaram de US\$ 10,391,130.00. Essa diferença na balança comercial desfavorável aos Estados Unidos continuou até 1904, mesmo com políticas de benefício concedidas por Rodrigues Alves, em que permitiu diminuição de 20% nas tarifas de importação de alguns produtos norte-americanos. Neste ano os Estados Unidos importaram o montante de US\$ 76,152,745.00 e exportaram somente US\$ 11,046,856.00.⁴⁸

Os ingleses, por sua vez, em 1902 importaram US\$ 24,790,000.00 do Brasil, exportando US\$ 22,200,000.00. Em 1904, as importações britânicas aumentaram para US\$ 33,680,000.00 e as exportações para US\$ 29,185,000.00. Os alemães, àquele momento, estavam em segundo lugar no comércio com o Brasil, ficando apenas atrás dos Estados Unidos, no tocante às exportações, e da Inglaterra, no que se refere às importações. Assim, em 1902, a Alemanha exportava para o Brasil US\$ 10,950,000.00 e importava US\$ 29,650,000.00, ao passo que em 1904 exportava US\$ 14,150,000.00 e importava US\$ 39,175,000.00.⁴⁹

Os principais produtos de exportação nacionais, café e açúcar, encontravam nos Estados Unidos os mais importantes compradores. A Inglaterra, que durante todo o século XIX fora a principal fornecedora de capital e produtos acabados para o Brasil, no início do século XX estava longe de ocupar a mesma posição que detinha anteriormente, fazendo com que a sobrevivência da agroexportação brasileira dependesse em grande medida do mercado norte-americano.⁵⁰ A título ilustrativo, o café importado pelos Estados Unidos em 1906 alcançava a taxa de 37,9%, superior à soma das importações da Alemanha, França, Áustria.⁵¹

Quanto ao setor de investimentos, até 1900, os americanos investiram a cifra de US\$ 499,654.00, contra US\$ 108,000.00 dos ingleses. Todavia, estes ainda controlavam os principais setores da economia brasileira, como estradas de ferro, meios de comunicação, etc. Os americanos, no entanto, detinham no monopólio do mercado cafeeiro um trunfo que deixava o Brasil numa situação bastante vulnerável e dar-lhes-ia uma vitória na competição com os ingleses. A superprodução de café contribuiria para que seus preços caíssem, segundo

⁴⁸ BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização – A presença dos Estados Unidos no Brasil**. São Paulo: Ed. SENAC, 1998, p. 161.

⁴⁹ Idem.

⁵⁰ RODRIGUES, José Honório. **Interesse nacional e política externa**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966, p. 29.

⁵¹ BUENO, Clodoaldo. **A política externa da Primeira República: os anos de apogeu de 1902 a 1918**. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 97.

a lei da oferta e da procura, mas o monopólio da comercialização possibilitava as manobras dos torradores americanos para forçar ainda mais a desvalorização do produto.

Por volta de 1912, ao término da gestão do Barão, os Estados Unidos absorviam 36% das exportações do Brasil. Desde 1870, eles compravam mais da metade da produção brasileira de café. A posição dos produtos americanos no Brasil passou de US\$ 11 milhões em 1905, para US\$ 15 e US\$ 19 milhões em 1906 e 1908, respectivamente. De 1889 a 1908, as vendas dos Estados Unidos ao Brasil aumentaram em pouco mais de 100%, contra 73% da Alemanha, graças ao Acordo Aduaneiro implementado por Rodrigues Alves.⁵²

Pode-se concluir, nesse sentido, que o americanismo também se manifestava em termos econômicos e a presença dos Estados Unidos no comércio brasileiro era fundamental, o que reforçava os interesses do Barão do Rio Branco na manutenção de uma relação especial com aquele país.

1.1.3 Rio Branco e o seu legado: um paradigma formado

A passagem de Paranhos Júnior na condução da pasta das relações exteriores do Brasil constituiu um marco na história da política externa brasileira. Esse marco foi não só pelo fato do Barão ter servido a quatro diferentes presidentes, Rodrigues Alves, Afonso Pena, Nilo Peçanha e Hermes da Fonseca, mas por ter ajudado a formar as relações especiais com os Estados Unidos, relações estas que continuaram por décadas como o cerne da política externa brasileira.

A percepção realista e o modo pragmático como o Barão conduziu a aproximação para com a então potência continental em expansão serviu para o Brasil alcançar seus principais objetivos internos que poderiam ser obtidos no cenário internacional, quais sejam, a busca de uma supremacia compartilhada na área sul-americana, restauração do prestígio internacional do país, intangibilidade de sua soberania, defesa da agroexportação e a solução de problemas referentes aos limites do país. Naquele momento, portanto, a melhor alternativa para o país alcançar seus interesses seria a aproximação com os norte-americanos, uma vez que, dada a conjuntura econômica e o contexto internacional, não havia uma outra opção coerente onde o país pudesse implementar sua política.

É claro que, para a persecução de suas metas, a aproximação com os norte-americanos, dentro das especificidades do momento, constituiu condição *sine qua non* para o

⁵² BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização – A presença dos Estados Unidos no Brasil.** São Paulo: Ed. SENAC, 1998, pp. 167-71.

país lograr êxito. A adoção da Doutrina Monroe e do Americanismo serviram de aparato político para o alcance dos objetivos traçados em 1902, consubstanciados na aproximação pragmática com a potência continental, evidenciado pelo apoio às políticas monroístas e pela demonstração frente aos vizinhos que sua política não se constituía de caráter imperialista.

A imprensa estrangeira, mais precisamente a Argentina, expressa nos diários *La Nación* e *La Prensa*, via as *relações especiais* como uma constante ameaça ao subsistema de poder sul-americano. Exemplo que ilustra bem esse alarmismo se deu quando da reorganização naval brasileira, conforme expôs Cervo, Bueno, Moniz Bandeira. Nesse sentido, com o intuito de superar eventuais dúvidas relativas ao posicionamento imperialista brasileiro na América do Sul, Rio Branco, sempre que tinha a oportunidade, buscava aproximação com os países do subsistema. A título ilustrativo, cabe salientar o caso da solução dos limites com o Uruguai, situação em que o Brasil cedeu a este “espontaneamente e sem compensações, o condomínio da Lagoa Mirim e do Rio Jaguarão, em nome da concórdia sul-americana”⁵³ e o ideário do Pacto ABC.

A política econômica brasileira também seguiu o americanismo. Os Estados Unidos incrementavam sua participação no comércio brasileiro, principalmente no tocante às importações, haja vista que aquele país era o maior consumidor do principal produto brasileiro de exportação: o café. Dessa forma, a percepção do Barão era no sentido de atender aos interesses dos agroexportadores e acentuar a relação com os norte-americanos, possibilitando ao Estado o alcance de seus objetivos. O prestígio internacional do país também se revigorava, na medida em que com o apoio do principal país do continente às atitudes brasileiras (ou mesmo com o seu silêncio), a visão que o país apresentava no cenário internacional era de maior credibilidade do que antes da gestão do Barão, em que as instituições da República ainda não estavam consolidadas.

Enfim, a presença do Barão do Rio Branco constituiu um grande passo para mudança do eixo de dependência do Brasil de Londres para Washington, redirecionando os interesses brasileiros para o novo centro de poder que se formava e abrindo espaço para a consolidação do eixo fundamental e norteador da política externa brasileira. Tendo a amizade norte-americana como trunfo, eram evitadas dificuldades em Washington, capital que era o

⁵³ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, p. 197.

principal foco de intrigas contra o Brasil, abrindo margem para poder utilizá-la em seu favor.⁵⁴

A morte de Rio Branco, em 10 de fevereiro de 1912, foi reconhecida unanimemente por toda a imprensa, pelo Governo, pelo povo, como uma grande perda.⁵⁵ Teria início, a partir de então, o cultivo do eixo ornamental da política externa brasileira, pois os sucessores do Barão não conseguiram instrumentalizar com a mesma eficiência a relação especial que o país detinha com os Estados Unidos para o alcance dos desígnios nacionais.

Embora o Barão e em menor medida Nabuco não tenham, a rigor, promovido uma inflexão na política externa brasileira, uma vez que, apesar da maestria com que desenvolveu as relações externas do país, não tenha se afastado dos padrões monárquicos, além de ter consolidado e aprofundado tendências, cravou marcos permanentes nas subseqüentes gestões da política externa brasileira. A imersão em um novo paradigma de cunho americanista, com primazia no sentido pragmático da aproximação aos Estados Unidos, lançou sementes que germinaram ao longo de aproximadamente 50 anos, constituindo-se, portanto, no legado do Barão. Essa mesma política de aproximação foi desenvolvida, com oscilações em relação a sua desenvolvutura, até meados da década de 1930. Cumpre salientar o papel de Lauro Müller após a gestão do Barão, intensificando as relações econômicas e aprofundando a amizade especial.

Dessa forma, utilizando-se dos conceitos levantados por Goldstein e Keohane⁵⁶ em relação a idéias e política externa, as *visões de mundo* tanto de Rio Branco como de Nabuco caminhavam no mesmo sentido, uma vez que ambos tinham uma percepção da realidade semelhante, vislumbrando desde então que os Estados Unidos eram uma potência regional emergente com possibilidades de expansão econômica e política. Ademais, as *percepções normativas e de princípio*, parâmetros com os quais os atores trabalham para fazer julgamentos valorativos acerca de determinada realidade, eram análogos. Naquelas circunstâncias em que emergia uma nova potência regional, a conduta *mais correta* a ser adotada pelo país era aproximar-se e, conseqüentemente, extrair os benefícios dessa aproximação. A última das categorias levantadas pelos dois autores, as *crenças causais*, que consistem em relações de causa-efeito que levam à adoção de determinada estratégia em

⁵⁴ VILALVA, Mario. **O Barão do Rio Branco: seu tempo, sua obra e seu legado**. RBPI, Ano 38, n.º 1, 1995. CONDURU, Guilherme Frazão. **O subsistema americano, Rio Branco e o ABC**. RBPI, Ano 41, n.º 2, 1998. BUENO, Clodoaldo. **A política externa da Primeira República: os anos de apogeu de 1902 a 1918**. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 155.

⁵⁵ AMADO, Gilberto. **Rio Branco**. Ministério das Relações Exteriores. Serviços de Publicação, 1947, p. 27.

⁵⁶ GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. **Ideas and foreign policy: an analytical framework**. In: GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993, p. 8-11.

detrimento de outra, no caso em comento foi externalizado para a relação especial mantida pelo Brasil com os Estados Unidos. Nesse sentido, estabelecendo uma lógica de inter-relação entre as três categorias de idéias, e aplicando-as à política externa desenvolvida pelo Barão, tem-se que as *crenças causais*, a estratégia adotada para a atuação internacional do país, levaram à aproximação com os Estados Unidos, legitimada pelas *percepções normativas* de que aquela conduta era a mais acertada, que, por sua vez, só poderiam ser entendidas de acordo com as *visões de mundo* que tanto Rio Branco como Joaquim Nabuco tinham, ou seja, a percepção que os Estados Unidos eram uma potência emergente e que poderiam *ajudar* o país a alcançar seus objetivos internacionalmente.

1.2 A TRANSIÇÃO ORNAMENTAL E A CONTINUIDADE AMERICANISTA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA (1912-1930)

Imediatamente após a gestão do Barão, o país se mostrava contente e satisfeito, uma vez que as questões de maior relevância a serem solucionadas pela diplomacia haviam sido realizadas na gestão do Rio Branco com o apoio de Nabuco, como a delimitação do território e a aproximação para com a nação norte-americana em crescimento, fruto da percepção da realidade destes. As questões econômicas do período, todavia, foram os principais focos dos diplomatas brasileiros, fazendo com que a aproximação econômica entre os dois países supracitados fosse intensificada, suplantando, conseqüentemente, a presença inglesa no Brasil.

A característica marcante desse período, portanto, foi o cultivo da amizade com os Estados Unidos nos seus aspectos políticos e econômicos. As diretrizes lançadas pelo Barão de manutenção de uma relação especial com os Estados Unidos, defesa dos interesses cafeeiros e liderança sub-regional de certa forma moldaram as percepções dos chanceleres seguintes, fazendo com que estes dessem uma certa continuidade à política americanista, embora sem a mesma maestria.⁵⁷ Lauro Müller, Azevedo Marques, Félix Pacheco e Otávio Mangabeira foram os principais responsáveis por dar prosseguimento à condução americanista da política externa brasileira.

Àquele período, os Estados Unidos eram o maior consumidor mundial de café e sua economia estava em fase de expansão para além de suas fronteiras, em busca de mercados para as exportações e para os capitais. Sem dúvida alguma, a amizade com os Estados Unidos

⁵⁷ BUENO, Clodoaldo. **A política externa da Primeira República: os anos de apogeu de 1902 a 1918**. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 363.

foi intensificada mais pelo aspecto econômico do que pelo aspecto político, embora haja alguma dificuldade em se desatar o laço que quase sempre é analisado unicamente.

De acordo com Cervo e Bueno, neste interregno os Estados Unidos substituíram os ingleses como investidores no país, iniciaram a cooperação militar com o Brasil e, com a crescente influência de Edwin Morgan na Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, onde permaneceu durante 21 anos, mantiveram o país como a área de maior interesse na América do Sul. A política de cooperação com os Estados Unidos foi além do período em exame, chegando até a década de 1950, o que torna a viragem da diplomacia brasileira em direção àquele país uma das mais significativas mudanças advindas da instalação da República.⁵⁸

1.2.1 A aproximação americanista de cunho econômico

De acordo com Paul Singer, o sistema econômico do Brasil se apresentava internacionalmente com uma especialização bastante elevada, notadamente no que se refere ao seu principal produto da pauta de exportações, que chegou a representar mais de 70% das exportações nacionais. O Brasil exportava seus produtos primários e importava produtos manufaturados e alguns alimentos não produzidos internamente.⁵⁹

Como já acentuado anteriormente, a economia dos Estados Unidos estava em fase de expansão para além de suas fronteiras em busca de mercado para as exportações e para os investimentos. Tais fatores acentuaram entre os dois maiores países do continente uma duradoura complementaridade econômica.⁶⁰

Apesar da queda dos preços do café no mercado norte-americano no final do século XIX e início do século XX, a produção brasileira não se retraía e os Estados Unidos continuavam sendo o maior consumidor deste produto primário, embora a sua superprodução lançasse alguns embaraços para o Brasil, como a solicitação de concessão de US\$ 75 milhões a comerciantes europeus de café pelo governo de São Paulo, com a finalidade de manter o preço do produto mais elevado do que a realidade ofertada. Embora os Estados Unidos fossem contrários a tais procedimentos adotados pelo governo brasileiro, Domício da Gama, embaixador brasileiro em Washington, Edwin Morgan, já citado embaixador norte-americano

⁵⁸ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2000, p. 200.

⁵⁹ SINGER, Paul. **O Brasil no contexto do capitalismo internacional – 1989-1930**. In.: FAUSTO, Boris (org.). **História geral da civilização brasileira**. 2ª Ed. São Paulo: Ed. Difel, 1977, t. 1, v. 1, p. 347-361.

⁶⁰ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2000, p. 203.

no Brasil, e Lauro Müller, então Chanceler, solucionaram o problema de caráter político, uma vez que não era do interesse norte-americano abrir uma área de atrito com a América Latina.

O intercâmbio comercial com os Estados Unidos foi sempre crescente no período, destacando-se ainda mais no período da Grande Guerra. Além, no período entre guerras, os Estados Unidos passaram a ser o principal vendedor ao Brasil, tomando o posto outrora ocupado pela Inglaterra, marcando presença, inclusive, no setor de investimentos, não obstante os ingleses tivessem mantido posição de destaque na pauta comercial e financeira do Brasil.

Os norte-americanos tiveram sua maior oportunidade de conquistar o comércio brasileiro quando do início da conflagração mundial, uma vez que as correntes de comércio, que outrora estavam direcionadas para a Europa, tiveram necessariamente de ser desviadas. Em níveis percentuais, as exportações do Brasil para a Alemanha, que nos anos de 1912 e 1913 superaram as vendas à Grã-Bretanha, cessaram a partir de 1915, e as importações caíram aproximadamente 50% de 1913 para 1914 e quase que 95% em 1916, tendo-se como ano-base o de 1913. Acontecimento similar ao verificado acima com o comércio em relação à Alemanha foi evidenciado no concernente às exportações à Inglaterra, reduzindo-se aproximadamente 20% entre 1913 e 1914. Já no tocante às importações dos seus produtos pelo Brasil, a taxa de queda foi da ordem de, aproximadamente, 50%.⁶¹

Diante dos problemas evidenciados acima com relação ao comércio entre o Brasil e os países europeus no início do conflito mundial, os Estados Unidos, em 1915, assumiram pela primeira vez a liderança de todo o comércio exterior do Brasil, embora a Inglaterra tentasse reagir na década de 1920. As importações dos produtos americanos cresceram cerca de 65% entre 1915 e 1916, e 118% e 438% em 1917 e 1920, ao passo que as importações de produtos ingleses, neste último ano, correspondiam a aproximadamente 47% das importações norte-americanas de produtos brasileiros⁶². Obviamente esse incremento comercial evidenciado entre Brasil e Estados Unidos foi possível, em grande parte, pelas concessões aduaneiras aos produtos importados norte-americanos, realizadas a título de reciprocidade.

Essa intensificação das relações comerciais entre os dois países era resultado tanto da amizade iniciada no início do século, como da falta de alternativas para o comércio brasileiro, uma vez que as rotas comerciais para a Europa estavam praticamente suspensas. A influência do contexto internacional, portanto, contribuiu sobremaneira para a intensificação das

⁶¹ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização – A presença dos Estados Unidos no Brasil**. São Paulo: Ed. SENAC, 1998, p. 167.

⁶² Idem.

relações nesse período. As idéias para a formulação da política externa remontavam as expectativas lançadas pelo Barão do Rio Branco, refletindo exageradamente sobre seu sucessor, Lauro Müller (1912-1917).

Lauro Müller, político catarinense e ex-ministro da Viação e Obras Públicas do presidente Rodrigues Alves, sucedeu o Barão em 1912 e deu continuidade às políticas iniciadas ainda na primeira década do século XX, contribuindo para o desenvolvimento de uma política de concórdia americana. Ao abrigo de sua percepção da realidade e das visões de mundo dela decorrentes, Müller via nos Estados Unidos um exemplo a ser seguido pelo Brasil, seja pelo prestígio, seja pelo crescimento econômico. Não nutria confiança em relação às potências européias e apostava nas relações com os norte-americanos⁶³, o que fazia com que a decisão acerca da atuação externa do país certamente devesse passar pelos Estados Unidos, principal opção do país para o alcance de seus objetivos. Essa postura foi consubstanciada na visita do Chanceler aos Estados Unidos em junho de 1913, que àquela época representava demasiado prestígio para o país.⁶⁴

Apesar de vozes discordantes como a de Capistrano de Abreu e de Domício da Gama, que apregoavam uma amizade com determinados limites, Müller não apenas elegeu os Estados Unidos como vertente norteadora da política externa, como aprofundou as relações econômicas bilaterais do país, favorecido pelo contexto da guerra. Conforme salienta Bueno, se durante o período Rio Branco o Brasil moveu-se com certa autonomia e desembaraço no contexto sub-regional, nas gestões seguintes, principalmente na de Lauro Müller, colocou-se explicitamente sob a influência norte-americana.⁶⁵

Ao fim da guerra, portanto, o Brasil apresentava extraordinário progresso no campo da industrialização, devido principalmente às dificuldades cambiais provocadas pela queda das exportações e ao refluxo dos investimentos europeus.⁶⁶ Os Estados Unidos, conseqüentemente, conquistaram posições das mais importantes na economia brasileira, travando batalha econômica com seus próprios aliados da Entente européia, como Inglaterra e França. Os Estados Unidos assumiram a hegemonia das exportações brasileiras, quebraram o monopólio dos europeus sobre as jazidas de ferro e as comunicações telegráficas no Brasil e

⁶³ ABRANCHES, Dunshee de. **Governos e Congressos da República dos Estados Unidos do Brasil**. São Paulo, 1918, v. 1, p. 148. RODRIGUES, José Honório. **Os Sucessores do Barão**. In: RODRIGUES, Leda Boechat (org.). **Uma história diplomática do Brasil (1531-1945)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, p. 266.

⁶⁴ BUENO, Clodoaldo. **A política externa da Primeira República: os anos de apogeu de 1902 a 1918**. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 366.

⁶⁵ Idem, p. 484.

⁶⁶ FURTADO, Celso. **A formação econômica do Brasil**. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1998, p. 178-182.

entraram nas estradas de ferro que os capitais belgas, ingleses, alemães e franceses construíram para controlar o comércio do Brasil e assegurar mercado às indústrias de aço e de material ferroviário a eles associadas.⁶⁷

A partir de 1919 todo processo da penetração dos Estados Unidos no Brasil foi um contínuo processo de expulsão e de ocupação das posições européias e principalmente britânicas, seja no campo comercial e cultural, seja na área de investimento e finanças. Nessa altura os Estados Unidos suplantavam a Inglaterra e tornavam-se os principais compradores e fornecedores do Brasil. No tocante aos investimentos, cresceu sensivelmente a presença norte-americana na década de 20, como, por exemplo, o aumento dos US\$ 50 milhões em 1913 para US\$ 476 em 1929.⁶⁸

Também em relação aos empréstimos feitos no estrangeiro evidenciou-se transição na preponderância britânica para a norte-americana na década de 1920. Em 1929, os Estados Unidos eram credores de quase um terço da dívida externa brasileira, tirando proveito da competição financeira anglo-norte-americana no mercado internacional.⁶⁹

Percebe-se, portanto, que no período que se estende do início do século XX a meados da década de 1930 houve uma intensificação da presença dos Estados Unidos na formulação da política externa brasileira. Estava clara a existência de uma congruência de interesses econômicos e políticos, que foram lançados inicialmente pelo Barão, sob o ponto de vista político e econômico, e continuados por seus sucessores, sobressaindo-se a esfera econômica. A preocupação da chancelaria brasileira com o interesse econômico nacional foi, nesse sentido, uma constante na história da política externa brasileira e bastante evidente no que concerne à República. A partir de 1930, com o interesse do Estado em outras atividades, como a indústria, os bens de capital e o setor energético, este passará a ser um real agente condutor do desenvolvimento, atuando como propulsor do crescimento nacional.

1.3 A ERA VARGAS: DA BARGANHA À REAFIRMAÇÃO DO PARADIGMA (1930-1945)

Os dez anos que antecederam a Segunda Guerra Mundial foram dos mais convulsionados do século XX. Em meio à depressão econômica, os problemas sociais

⁶⁷ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização. I – A presença dos EUA no Brasil**. São Paulo: SENAC, 1998, p. 171.

⁶⁸ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2000, p. 206.

⁶⁹ Idem, p. 207.

assumiram grandes proporções e a organização política dos países liberal-democratas foi abalada nos seus alicerces. Segundo Gerson Moura, os governos estabelecidos pareciam impotentes para solucionar os problemas do dia; por um lado, movimentos radicais de vários matizes clamavam por mudanças drásticas e, por outro, emergiam regimes ditatoriais de cunho ultranacionalista, que anunciavam o fim das liberdades democráticas e o estabelecimento de uma nova ordem.⁷⁰

O início do Nacional-Desenvolvimentismo, cujos primeiros 15 anos correspondem a três diferentes períodos de governo, Governo Provisório (1930-1934), Constitucional (1934-1937) e Estado Novo (1937-1945), trouxe à tona um novo momento nas relações exteriores do Brasil. O contexto internacional trazia aspectos até então novos, oriundos da Grande Depressão que assolava não apenas países do Novo Continente, mas grande parcela da economia mundial.

A crise internacional constituiu o fator externo que fez detonar as contradições da sociedade brasileira. A economia brasileira, como subsidiária e complementar do capitalismo norte-americano, denunciou a crise que se configurava. Nesse contexto, as exportações começaram a cair em níveis elevados, fazendo com que o governo imediatamente anterior à Era Vargas, o de Washington Luís, abandonasse a defesa do café e tentasse reativar suas vendas, por meio da baixa dos preços.

A crise mundial trazia como conseqüência para o Brasil uma produção agrícola sem mercado e, conseqüentemente, o desemprego nas grandes cidades. A indústria e o comércio também reduziram ou paralisaram suas atividades, caía a receita das exportações e a moeda conversível se tornava cada vez mais escassa.⁷¹

Diante dessa conjuntura, aumentava o descontentamento interno e os fazendeiros do café não mais podiam sustentar a Velha República. Diante dessa conjuntura, Vargas herdava um país com sérias conturbações sociais, políticas e econômicas. Os saldos dos exercícios de 1927 a 1929 transformaram-se num déficit para os cofres públicos; a manutenção da taxa cambial absorvera a maior parte dos recursos em ouro do país; e, em 1931, toda a receita-ouro não era suficiente para cobrir o serviço da dívida externa.⁷² Essa série de acontecimentos obrigou o país a acelerar o processo de industrialização com o apoio do aparato estatal, dando rumo e sentido à Revolução de 1930 e funcionando como fator de desenvolvimento do país.

⁷⁰ MOURA, Gerson. **Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial**. Rio de Janeiro, Ed. FGV, 1991, p. 4.

⁷¹ FAUSTO, Boris. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Ed. USP, 2001, p. 188-193.

⁷² BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização – A presença dos Estados Unidos no Brasil**. São Paulo: Ed. SENAC, 1998, p. 192.

Pode-se inferir, nesse sentido, que o atraso serviu como ferramenta para o progresso dos anos seguintes.

1.3.1. Do Governo Provisório ao Estado Novo (1930-1937)

O advento da Revolução de 1930 marcou o fim da Primeira República brasileira, simbolizando cronologicamente uma nova etapa da história política e econômica do país. O novo governo instalado, trazendo consigo novas elites políticas, não teve problemas de reconhecimento no âmbito internacional, visto que garantiu todos os seus compromissos internacionais assumidos. Apesar do intenso relacionamento iniciado no início do século e intensificado nos últimos anos da República Velha, os Estados Unidos, inicialmente, não reconheceram o governo implantado em 1930, não afetando, todavia, a essência das relações.⁷³ A quebra da normalidade política doméstica devido à deposição de Washington Luís pelos revolucionários de 1930 não suscitou mudanças da mesma intensidade na política externa, ocasionando a reafirmação do americanismo como paradigma de atuação internacional.

O governo de Vargas, em 1930, não encontrou nos representantes dos Estados Unidos a mesma simpatia que o de Washington Luís. Apesar disso, o novo Chanceler brasileiro, Afrânio de Melo Franco, não promoveu grandes mudanças na política exterior que o Brasil vinha desenvolvendo. As relações comerciais continuaram a ser a principal preocupação na elaboração da política externa brasileira, visto que a quebra da bolsa americana em 1929 e a recessão que se seguiu criaram graves problemas para as exportações nacionais. No contexto regional, adotou-se uma atitude de prestígio do pan-americanismo, que seria observada também no Estado Novo, quando do alinhamento aos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial.

A desarticulação do sistema capitalista mundial em função da queda generalizada nos preços internacionais dos produtos agrícolas, seguida da quebra da bolsa de Nova York, resultou em profunda retração do comércio internacional em função da posição hegemônica ocupada pelos Estados Unidos na economia mundial. Os efeitos desse panorama foram rapidamente sentidos no Brasil de duas maneiras: primeiro porque os países centrais reduziram suas importações, atingindo diretamente o café, responsável por 70% das

⁷³ SKIDMORE, Thomas. **Brazilian foreign policy under Vargas, 1930-1945: a case of regime type irrelevant.** In: SARAIVA, José Flavio Sombra. **Foreign policy and political regimes.** Brasília: IBRI, 2003, p.323.

exportações do país, e em segundo lugar porque a entrada de capital estrangeiro no país foi praticamente interrompida, impedindo o acúmulo de divisas pelo país.⁷⁴

Deve-se ressaltar que a partir do fim da Primeira Guerra, os movimentos e idéias totalitários e autoritários começaram a ganhar força na Europa. O capitalismo que prometera igualdade caíra em um buraco negro do qual parecia incapaz de livrar-se: em vez de uma vida melhor, trouxera empobrecimento, desemprego e desesperança.⁷⁵ Ao mesmo tempo, a percepção das fraquezas econômicas do país e a ausência de alianças estratégicas com as potências hegemônicas fortaleciam o argumento de uma necessidade de aproximação mais intensa com os norte-americanos.⁷⁶

A Alemanha, recuperada da Primeira Guerra, trazia consigo interesses econômicos na América, principalmente no Brasil, aproximando-se do continente por meio do comércio compensado.⁷⁷ A aproximação também era interessante ao Brasil, constituindo-se em descompasso com os interesses dos Estados Unidos, pois o comércio com a Alemanha se dava por meio de marcos compensatórios e não da maneira liberal apregoada pelos norte-americanos. Entretanto, Vargas apenas começou a demonstrar interesse pelo cenário externo a partir de 1934. Primeiramente era necessário que tivesse sob controle as revoltas que surgiram no plano interno e pusesse fim ao confronto com as elites estaduais desgostosas com sua ascensão. Era necessário também atender às reivindicações da classe operária, ascendente à época, eliminando quaisquer possibilidades de Golpe Comunista ou Integralista.

A 15 de julho de 1934, pelo voto indireto da Assembléia Nacional Constituinte, Getúlio Vargas foi eleito Presidente da República. Tinha-se o início de um governo democrático, que também não conduziu a uma mudança na política externa brasileira.⁷⁸ Como símbolo dessa aproximação com a potência norte-americana tinha-se a presença de Osvaldo Aranha como Embaixador do Brasil em Washington e uma aceleração nos acordos comerciais.

O novo governo, portanto, continuaria a apoiar a política comercial do país de busca de novos mercados. O novo Embaixador, gaúcho, formado nas disputas políticas rio-

⁷⁴ PINHEIRO, Letícia. **Política externa brasileira**. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2004, p. 21-22.

⁷⁵ FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. São Paulo: Edusp, 2001, p. 198.

⁷⁶ HILTON, Stanley. **Oswaldo Aranha: uma biografia**. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994, p. 36.

⁷⁷ KOTHE, Mercedes Gassen. **Diplomacia entre Brasil e Alemanha na década de 1930**. In.: MENEZES, Albene Miriam F. e KOTHE, Mercedes Gassen (Orgs.). **Brasil-Alemanha, 1927-1997, perspectivas históricas: 170 anos da assinatura do Primeiro Tratado de Comércio e Navegação**. Brasília: Thesaurus, 1997, p. 36.

⁷⁸ SKIDMORE, Thomas. **Brazilian foreign policy under Vargas, 1930-1945: a case of regime type irrelevant**. In: SARAIVA, José Flavio Sombra. **Foreign policy and political regimes**. Brasília: IBRI, 2003, p.321-340.

grandenses, articulador do movimento de 1930 e com profundas ligações pessoais e políticas com Vargas, ainda que tivesse rompido com ele em diferentes momentos, foi um dos responsáveis por consolidar o paradigma americanista e prolongar o legado de Rio Branco. Importante ressaltar, ainda na Era Vargas, as passagens de Aranha no Ministério da Fazenda e na Embaixada do Brasil nos Estados Unidos.

O americanismo de Osvaldo Aranha comportava crenças tanto normativas quanto pragmáticas, podendo ser considerado como uma espécie de síntese bem equilibrada das concepções de Rio Branco e Nabuco. Ao ser designado Embaixador em Washington, Aranha tinha plena consciência da importância estratégica de seu novo posto, sobretudo devido à relevância crescente das relações comerciais e financeiras com os Estados Unidos. Tais idéias certamente ajudaram a consolidar a visão de que o objetivo prioritário da política externa brasileira deveria ser a preservação de um relacionamento especial com os Estados Unidos.⁷⁹

Suas visões de mundo eram condicionadas por suas percepções das conjunturas internacional e regional, de um lado, e uma certa visão estratégica da inserção do Brasil, de outro. A análise pessimista de Aranha sobre o ambiente externo, sob o argumento realista de anarquia e guerra, levava-o a enfatizar as fragilidades do Brasil e a ter o relacionamento com os Estados Unidos como alternativa racional para que o país pudesse lograr êxito em seu recém instaurado projeto desenvolvimentista. A necessidade de aproximação com os Estados Unidos, portanto, inseria-se nessa estratégia de superação de dificuldades e fragilidades.⁸⁰ O pensamento de grande parte das elites era de que se deveria observar o novo entendimento com os Estados Unidos, de um ponto de vista alto, que ultrapassasse os interesses materiais e exprimisse a finalidade política de colaboração e cooperação.

Todavia, na mesma medida em que Aranha pregava a necessidade de se dar continuidade ao relacionamento especial com os Estados Unidos, as relações comerciais com a Alemanha se intensificavam, o que gerava internamente alguns conflitos de interesse. Arthur de Souza Costa, Ministro da Fazenda, inclinava-se para o acordo com os alemães; Marcos de Souza Dantas, Diretor da Cadeira de Câmbio do Banco do Brasil, também o apoiava. Isso se dava porque a Alemanha comprava muitos produtos brasileiros, principalmente do Rio Grande do Sul, tais como arroz, carnes, couros, havendo a possibilidade para o algodão, que os Estados Unidos não importavam. As Forças Armadas

⁷⁹ SILVA, Alexandra de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea**, p. 14-16.

⁸⁰ Idem, p. 18

também apoiavam uma aproximação com aquele país dada a possibilidade de obtenção de material para o seu rearmamento.

A presença alemã no Brasil em termos econômicos era bastante razoável. Do total de suas importações, em 1934, 23,67% correspondia aos Estados Unidos, 17,14% à Inglaterra e 14% à Alemanha, sendo que a tendência era que com os marcos compensados alemães esse número aumentasse.⁸¹ Do lado norte-americano, como contrapartida para o aumento das relações com a Alemanha, o Brasil celebrava com aquele país o Tratado de Reciprocidade, com grande participação de Osvaldo Aranha em sua elaboração.

No âmbito comercial, a importância da aproximação com a Alemanha tornava-se prático ao país. O Brasil importava produtos com tecnologia necessária ao desenvolvimento econômico da época e ao aparelhamento das Forças Armadas. Outras mercadorias importadas eram o nitrato de potássio, balas e cartuchos além de armamentos da firma Krupp.⁸² Nesse contexto, ressalta-se o demasiado interesse das Forças Armadas em obter bens estratégicos para eventuais conflitos internos ou externos (reequipamento).

Em 1935, a situação econômica do Brasil caminhava para o caos, embora o país tivesse alargado sua base comercial. Só o preço do café, por exemplo, caiu 70%⁸³. Além disso, o Tratado de Reciprocidade com os Estados Unidos pouco animou o comércio brasileiro.

De um modo geral, o período compreendido entre 1930 e o golpe de 1937 representou a continuação da aliança com os Estados Unidos, mas já ameaçada pelo crescimento do comércio alemão, suscitando, inclusive, adeptos do nazismo internamente. A atuação de Osvaldo Aranha, primeiro como Ministro da Fazenda e depois como Embaixador nos Estados Unidos ajudou a essa tomada de atitude. A estratégia política mais racional para o alcance dos objetivos do Estado de desenvolvimento e segurança poderia ser obtida com maior utilidade por meio das relações com os Estados Unidos. A sua visão de mundo direcionava a atuação do Estado para esse caminho, como verificado na assinatura do Tratado de Reciprocidade. No âmbito extracontinental, a presença alemã no Brasil, em especial pelo mercado compensado, não afetava drasticamente as relações continentais, visto que o comércio com a figura do ocidente não tinha um caráter estratégico para a formulação da política exterior do Brasil

⁸¹ NIEMEYER, Waldyr. **O Brasil e seu mercado interno**. Apêndice: Brasil-EUA, p. 142.

⁸² KOTHE, Mercedes Gassen. **Diplomacia entre Brasil e Alemanha na década de 1930**. In.: MENEZES, Albene Miriam F. e KOTHE, Mercedes Gassen (Orgs.). **Brasil-Alemanha, 1927-1997, perspectivas históricas: 170 anos da assinatura do Primeiro Tratado de Comércio e Navegação**. Brasília: Thesaurus, 1997, p. 47.

⁸³ *Satistical Abstract of the United States*, 1936, U.S. Department of Commerce, Bureau of Foreign and Domestic Commerce, U.S. Government Printing Office, Washington, 1936, p. 448.

(como terá nos anos de 1937-1942), mas sim uma atitude meramente comercial que não fazia ruir os alicerces do Eixo Fundamental da Política Exterior do Brasil. O período seguinte é que terá o papel de instrumentalizar as relações bilaterais e barganhar no âmbito internacional os desígnios nacionais de desenvolvimento e industrialização.

1.3.2 O Estado Novo

O Estado Novo não representou um corte radical com o passado. Muitas de suas instituições e práticas vinham tomando corpo no período 1930-1937. Mas a partir de novembro de 1937, elas se integraram e ganharam força e coerência no âmbito do novo regime. A inclinação centralizadora, revelada desde os primeiros meses após 1930, realizou-se plenamente na prática.

Em uma análise socioeconômica, o regime de 1937 representou uma aliança da burocracia militar e civil e da burguesia industrial, cujo objetivo imediato era o de promover a industrialização a qualquer custo. A burocracia civil defendia o programa de industrialização por considerar que ele era o caminho para a verdadeira independência do país; os militares porque acreditavam que a instalação de uma indústria de base fortaleceria a economia – um componente importante de segurança nacional; os industriais porque acabaram se convencendo que o incentivo à industrialização dependia de uma ativa intervenção do Estado.⁸⁴

Em princípio, o golpe do Estado Novo não abalou as relações entre Brasil e Estados Unidos, mantendo-se o mesmo posicionamento político-diplomático.⁸⁵ Todavia, o crescimento do comércio entre Brasil e Alemanha gerava um incômodo no seio da política externa norte-americana. O governo americano, segundo o Secretário de Estado, Cordell Hull, não se opunha, em princípio a que o Brasil assinasse um acordo com a Alemanha, desde que o mesmo fosse com bases liberais. O que este governo reprovava era o ajuste de compensação, constituindo-se em uma espécie de comércio especial e que deslocava os produtos americanos do mercado brasileiro. Na verdade, o diagnóstico dos Estados Unidos para a América Latina era de que esta constituía parte importante dos planos de dominação mundial dos nazistas,

⁸⁴ BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização. I – A presença dos EUA no Brasil.** São Paulo: SENAC, 1998, p. 201.

⁸⁵ SKIDMORE, Thomas. **Brazilian foreign policy under Vargas, 1930-1945: a case of regime type irrelevant.** In: SARAIVA, José Flavio Sombra. **Foreign policy and political regimes.** Brasília: IBRI, 2003, p.331.

além de ser um campo de colonização potencial, em virtude dos alemães que viviam naquela região.

O Brasil começava a implementar a sua política de barganha no jogo político internacional. Buscava, na verdade, aumentar seu comércio liberal com os Estados Unidos e, ao mesmo tempo, melhorar suas relações comerciais com a Alemanha, além de tentar tirar proveito do jogo político de contradições. Importante lembrar que o governo brasileiro tinha como essencial alicerce para o desenvolvimento nacional a construção de uma usina siderúrgica, além de reorganizar as Forças Armadas, visto que esse último setor era um dos sustentáculos do regime autoritário.

A coesão das Forças Armadas era dada pelo acordo em torno de um objetivo: a modernização do país pela via autoritária. A empresa alemã Krupp manifestava interesse em instalar uma usina siderúrgica. Vargas recebeu o Embaixador alemão no Brasil, Karl Ritter, para compor as bases de negociação. Se a reunião não fora feita para realmente concretizar a proposta, servia como instrumento de pressão contra os americanos. Por outro lado, as tensões com os Estados Unidos se intensificavam. Como prova disso foi que, em 1938, o governo aprovou planos militares para a compra de armas, que incluíam artilharia fornecida pela empresa Krupp.

Em 11 de junho de 1940, Vargas proferiu um discurso muito importante para o direcionamento dos fatos. Neste, acrescentou que:

“a economia equilibrada não comporta mais o monopólio do conforto e dos benefícios da civilização por classes privilegiadas. O Estado deve assumir a obrigação de organizar as forças produtoras, não para garantir lucros pessoais ou ilimitados a grupos cuja prosperidade se baseia na exploração da maioria, mas para engrandecimento da coletividade”.⁸⁶

As palavras de Vargas não só provocaram reações no âmbito interno como forçou os Estados Unidos a tomarem uma postura mais direcionada ao plano nacional de industrialização. Assim, no dia 6 de julho, o Embaixador Carlos Martins informou que o governo americano agora estava interessado em negociar a questão da siderurgia, visto que o discurso do dia 11 junho repercutiu simpaticamente na opinião do Reich.

O agora Chanceler Osvaldo Aranha, no entanto, defensor do americanismo e verificando a potencialidade de uma nova guerra, em sua percepção do interesse nacional remetia-se aos princípios monroístas da inviolabilidade das Américas unidas frente a um

⁸⁶ Apud. BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização. I – A presença dos EUA no Brasil.** São Paulo: SENAC, 1998, p. 223.

agressor externo, enfatizando a necessidade de uma solidariedade continental, que pressupunha uma ação unificada e coletiva contra qualquer agressão externa, fosse ela real ou potencial. Como os Estados Unidos continuavam sendo o centro do sistema pan-americano, era em torno dele que esta solidariedade deveria ser organizada.⁸⁷ O apoio à aproximação para com os Estados Unidos era no sentido de que a aliança com este país não poderia mais ser percebida como um recurso simbólico ou diplomático, devendo, todavia, atender à satisfação de interesses bastante concretos, o que reforçava a sua dimensão instrumental.

Os estrategistas americanos, a essa altura, buscavam ampliar o que consideravam um círculo do país, incluindo a América do Sul, em especial a região do Nordeste brasileiro. A implantação da Usina de Volta Redonda, no estado do Rio de Janeiro, e a forma de sua constituição ficaram definidas ainda em 1940 como resposta às demandas brasileiras. Ela foi financiada por créditos do Export-Import Bank, e por recursos do governo brasileiro. Porém era necessário conseguir do governo americano prioridade na fabricação da maquinaria para siderurgia. Como contrapartida, o país deveria ceder temporariamente o Nordeste brasileiro para que fosse realizada a defesa do hemisfério. Nessas circunstâncias, o governo Vargas imprimiu à política externa brasileira uma direção de colaboração realista e pragmática com os Estados Unidos. Nesse sentido, argumenta Gerson Moura, o Brasil, que embora resistisse até 1941 a uma aproximação maior à política norte-americana, teve como resultante geral das decisões do governo Vargas em matéria de política exterior no período da guerra um movimento de crescente alinhamento com Washington. Esse movimento, lento e gradual, permitiu um processo de barganha permanente que perseguia certos objetivos econômicos, políticos e militares. Acrescenta ainda que,

“a colaboração íntima, que sugeria para o Brasil a posição de ‘aliado especial’ dos Estados Unidos, não esteve isenta de atritos. Pode-se, no conjunto, dizer que o governo Vargas julgou inevitável a colaboração brasileiro-americana durante a guerra e tratou de extrair dessa circunstância incontornável os melhores benefícios possíveis. Alinhou-se, mas cobrou um preço pelo alinhamento”.⁸⁸

Foi assim que, com uma política de aproximações alternadas e simultâneas dos Estados Unidos e da Alemanha, na denominada equidistância pragmática, que o Brasil seguiu na sua busca do desenvolvimento, procurando tirar proveito da disputa entre os dois países.

⁸⁷ MOURA, Gerson. **Autonomia na Dependência – 1935 – 1942**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980, p. 47. SILVA, Alexandra de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea**, p. 17-19.

⁸⁸ MOURA, Gerson. **Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991, p. 7-8.

Verifica-se, portanto, que de 1937 a 1942 o país comportava-se de maneira autônoma e buscando seu espaço no cenário internacional por meio da negociação com a Alemanha e com sua posição de neutralidade na barganha da equidistância pragmática. Somente após 1942 realmente houve adesão concreta ao bloco liderado pelos Estados Unidos. O Brasil iniciava uma caminhada longa ao encontro dos Estados Unidos, obedecendo, na maioria das vezes, as diretrizes lançadas por este governo. Prova disso foi o estabelecimento de relações diplomáticas com a URSS, mediado pela potência norte-americana.

Além disso, os compromissos políticos assumidos pelo governo brasileiro nas Conferências Americanas ao longo da década de 1930 e 1940, em que se acertou que qualquer tentativa de um estado não-americano contra a integridade ou inviolabilidade do território, soberania ou independência política de um estado americano seria tomada com uma agressão a todos os estados, iriam, pouco a pouco, fazer com que o Brasil tomasse parte de uma corrente de solidariedade hemisférica sob a incontestável liderança dos Estados Unidos. Nesse sentido, o papel desempenhado por Osvaldo Aranha na formação desse consenso foi fundamental, vez que ele era o principal formulador de uma política externa voltada para uma aproximação com os Estados Unidos.⁸⁹

1.4 TRANSIÇÃO PARA A REPÚBLICA LIBERAL

Como visto anteriormente, o quadro internacional no qual se moveu a política externa brasileira durante o primeiro governo Vargas caracterizou-se pela depressão econômica das sociedades capitalistas e a crise dos seus modelos e valores políticos, econômicos e ideológicos, assim como pelas tentativas de alterar decisivamente a distribuição do poder mundial. A guerra decorrente desse processo modificou radicalmente a composição do poder na ordem internacional.

A América Latina, naquele momento, era uma região essencial para a política internacional dos Estados Unidos. Impedido, por razões de política interna, de atuar no tabuleiro europeu, o governo Roosevelt concentrou seus esforços na América Latina, procurando aqui os recursos políticos e materiais que constituíssem base sólida para futuros movimentos.

Do ponto de vista da política internacional, o quadro de referência no qual se incluiu a política externa do primeiro governo Vargas é dado principalmente pelo impulso norte-

⁸⁹ SILVA, Alexandra de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea**, p. 19.

americano em direção à condição de grande potência no concerto das nações. Destinada a concorrer com a influência alemã na América Latina, a presença norte-americana objetivou, a partir da eclosão da guerra européia, extirpar completamente das Américas a influência econômica, política, militar e cultural dos países do Eixo.

Todavia, durante os anos 30, o governo Vargas evitou em sua política externa alinhamentos políticos, manobrando com habilidade entre as potências que buscavam ampliar sua influência no continente. A partir da guerra européia, a polarização política tornava mais difícil a manutenção dessa atitude. A bem da verdade, antes mesmo que os Estados Unidos declarassem guerra ao Eixo, a manutenção da neutralidade rigorosa face ao conflito europeu e de independência face à potência norte-americana tornou-se tarefa de difícil execução para o governo brasileiro.⁹⁰

O dado político, no caso brasileiro, a projeção alemã na direção da América Latina e a conseqüente reação norte-americana a essa projeção, constitui o elemento-chave para o estudo da política externa do Brasil. Consciente da posição de importância que o país assumia, o governo brasileiro evitava alianças políticas, pretendendo com isso extrair benefícios da própria situação indefinida do sistema internacional. Essa política era consciente com a própria indefinição, ou melhor, com a polarização política interna que recortava classes, instituições, assim como os níveis mais altos de decisão do Estado. Entretanto, a conjuntura internacional era importante, no sentido de que não apresentava a pressão inelutável de uma única potência sobre o governo brasileiro.

A resistência brasileira a uma aliança clara, ou a impossibilidade de decidir-se por ela, nos anos 30, viria a se constituir num trunfo precioso no momento seguinte (início dos anos 40), quando a conjuntura se modificou radicalmente, assim como a própria posição brasileira sob o ponto de vista econômico e nos foros multilaterais ainda no decorrer da Era Vargas. Feito o balanço do período, pode-se dizer que os ganhos do governo Vargas se deveram à percepção da realidade de seus membros, que, baseado no contexto interno e internacional da época, escolheram a alternativa que aquele momento parecia ser a mais útil para o Estado. As visões de mundo de Osvaldo Aranha, por exemplo, que entendia o cenário internacional com uma natureza hobbesiana certamente conduziria o país para uma aproximação frente aos Estados Unidos.

Obviamente guardando-se as devidas proporções, caso se proceda a uma comparação entre as percepções de Osvaldo Aranha, de Joaquim Nabuco e de Rio Branco, certamente

⁹⁰ MOURA, Gerson. **Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991, p. 14.

encontrar-se-á os Estados Unidos como cerne na elaboração da política externa. Nesse sentido, a visão de mundo de Aranha, aliado às suas percepções normativas de crer que a aproximação norte-americana era a mais correta, direcionavam o posicionamento do país para a alternativa continental (crenças causais). Apesar da racionalidade limitada inerente a cada tomador de decisão⁹¹, naquele momento, analisando-se o cenário interno e internacional, a alternativa norte-americana parecia ser a mais racional para o país. As idéias, nesse sentido, não foram passivas, mas adquiriram um papel ativo no momento em que adentraram na arena política de tomada de decisão, introduzindo novas categorias cognitivas que permitiram aos atores elegerem a melhor alternativa.

O período de ganhos pragmáticos da política externa frente aos Estados Unidos, todavia, a partir da Era Vargas perderia sua magnitude. O que se evidenciou em grande parte da República Liberal foi um país que se julgava importante pelo fato de ter participado da Segunda Guerra no bloco dos aliados e que, por isso, mereceria auferir os frutos da vitória. Essa perda de pragmatismo em relação aos Estados Unidos foi a característica marcante do Governo Dutra, a ser analisado a seguir.

1.5. A REPÚBLICA LIBERAL (1945-1964)

O período que se estende de 1945 a 1964, ou seja, a República Liberal⁹², apresenta características bastante peculiares, permitindo ser classificado como um período separado tanto do anterior (Era Vargas), em especial do Estado Novo, como do imediatamente posterior, o Regime Militar. O novo momento era resultado de um processo longo cujos indícios apareceram nas duas últimas décadas da Primeira República (1889-1930), “mas que se acelerou em 1929. Ao resultado da crise, que abalou a estrutura econômica e social capitalista, juntou-se um outro fenômeno que foi a Segunda Guerra Mundial, o que tornou mais rápido o processo de mudança da sociedade”⁹³.

O sinal mais claro dessa modificação foi a queda no valor das exportações e o início da produção industrial, com o crescimento acelerado nas grandes cidades. A partir desse momento, a imigração deixa de compor um fator relevante para o crescimento populacional, perdendo a importância que tinha nos períodos anteriores. O General Eurico Gaspar Dutra, figura que exercera grande influência no primeiro governo de Vargas como Ministro da

⁹¹ ALLISON, Graham e ZELIKOW, Philip. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Longman, 1996, p. 20.

⁹² CARONE, Edgard. **A República Liberal**. São Paulo: DIFEL, 1985, p. 8.

⁹³ Idem, p. 5.

Guerra, venceu as eleições para a presidência com 55% dos votos, contra 35% do Brigadeiro Eduardo Gomes⁹⁴.

No âmbito internacional, a “Guerra Fria, enquanto epifenômeno da nova ordem internacional que substituiu o jogo da hegemonia coletiva da Europa sobre as relações internacionais, foi ‘criada’ nos anos finais da Segunda Guerra”⁹⁵, demonstrando o conflito ideológico existente entre as duas superpotências. A diplomacia norte-americana, a partir de 1947, rege-se pela Doutrina Truman, embasada na idéia de uma atitude em longo prazo e fundamentada na contenção das tendências expansionistas da União Soviética. No mesmo ano foi concebido o sustentáculo econômico da Doutrina, o Plano Marshall, elaborado pelo Secretário de Estado George Marshall. Nesse sentido, entre 1947 e 1951, a Europa Ocidental solicitou recursos norte-americanos acima de US\$ 15 bilhões para providenciar sua reconstrução econômica e social.⁹⁶ Com a criação da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), em 1949, estava completa a base de ação norte-americana, nos planos ideológico, econômico e estratégico-militar.

Economicamente, o mundo passaria a se organizar de acordo com os princípios liberais da Conferência de Bretton Woods (1944). Nesta, criaram-se o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), como o intuito de conceder empréstimos aos países cujos balanços de pagamentos apresentassem déficits, reduzir obstáculos ao comércio internacional e ajudar os países europeus no esforço de reconstrução, respectivamente.

O mundo que emergiu da Segunda Guerra provocou uma grande dissonância entre as percepções da diplomacia americana e brasileira em se tratando da política internacional, e em função dessa dissonância, grande parte das dificuldades externas no Brasil iria surgir, uma vez que, desde Rio Branco, a política externa brasileira tinha por padrão a centralidade das relações com os Estados Unidos, tanto sob o ponto de vista político, como econômico. Sob o ponto de vista político não havia dificuldades no alinhamento, uma vez que os dois países compunham a mesma aliança tradicional em termos regionais e também a grande aliança que começava a ser chamada de ocidental em termos de segurança internacional, como havia ficado manifesto na efetiva participação na Segunda Guerra Mundial. Todavia, a dissonância de fato surgia no campo da diplomacia econômica, em que o Brasil, participante da Segunda

⁹⁴ FAUSTO, Boris. História concisa do Brasil. São Paulo: Ed. USP, 2001, p. 220.

⁹⁵ SARAIVA, José Flávio Sombra. **Relações Internacionais – dois séculos de História: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)**. Brasília: IBRI, 2001, p. 20.

⁹⁶ Idem, p. 24.

Guerra, sentia-se no direito de participar da reconstrução do mundo e obter as benesses desse comportamento.⁹⁷

1.5.1 Governo Dutra: alternativa equivocada ou ausência de alternativas?

O governo do General Eurico Gaspar Dutra é conhecido, de modo geral, como o período de redemocratização que se seguiu aos oito de ditadura do Estado Novo e que assistiu ao renascimento dos partidos políticos, à reorganização dos poderes e à restauração das eleições para cargos eletivos. A política externa brasileira desse período, por sua vez, é considerada como continuação da política posta em ação por Vargas nos últimos anos de seu primeiro governo, é dizer, uma política de alinhamento aos Estados Unidos, preservando nesse país um relacionamento especial.

Terminada a Segunda Guerra, em 1945, cristalizava-se uma nova situação nas relações de poder mundial. Dois países ascendiam no contexto internacional da Guerra Fria: a União Soviética e os Estados Unidos. O Brasil, como país periférico e agora engajado nos ideais norte-americanos de democracia e comércio liberal, resultado do legado histórico deixado pelo Barão e da política de apoio na Segunda Guerra de Vargas/Aranha, buscava uma situação de privilégio em suas relações com a superpotência norte-americana, esperando ansiosamente um incremento nas relações com o eixo fundamental da política externa brasileira. Os Estados Unidos, por sua vez, redefiniam sua política externa exacerbando seu caráter global, tanto sob o ponto de vista econômico, como político.

Essas redefinições iriam afetar o relacionamento entre os Estados Unidos e a América Latina na medida em que, com o aprofundamento dos laços de solidariedade política e dependência econômica durante os anos de Guerra, gerou-se uma expectativa de retribuição econômica para encaminhamento do desenvolvimento do continente. As diretrizes estabelecidas pelo governo Truman (1945-1951) em sua política para a América Latina, que teriam continuidade na Administração Eisenhower (1952-1960) podem ser divididas em duas vertentes. A primeira assentava-se no plano político estratégico, em que a região latino-americana apresentava interesse secundário. A segunda diretriz, de caráter econômico, enfatizava a defesa do livre comércio e a criação de um ambiente político e econômico favorável ao investimento privado, nacional e estrangeiro, que deveria ser o principal motor de desenvolvimento latino-americano. Obviamente essa diretriz se chocava com a perspectiva

⁹⁷ SATO, Eiti. **40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões**. RBPI, Ano 41, Especial 40 anos, 1958-1998, p. 9.

oriunda da América Latina, uma vez que havia expectativas bastante fortes no sentido de se obter assistência econômica dos Estados Unidos.⁹⁸

Apesar de toda essa expectativa criada em torno do suporte norte-americano para que o Brasil pudesse, então, alcançar seus desígnios de potência, afluência e desenvolvimento, os Estados Unidos tinham preocupações mais ambiciosas do que as com a América Latina. A política externa deste país, formada pelo “tripé” composto por George Marshall (Secretário de Estado), Dean Acheson (Subsecretário) e George Frost Kennan (Conselheiro da Embaixada Americana em Moscou), deu, segundo Amado Cervo, prioridade a um sistema planetário de segurança que privilegiava a cooperação com a Europa, o Oriente Próximo, o Extremo Oriente e a África na aplicação de seus recursos.⁹⁹ A América Latina, de um modo geral, passará mais de uma década “esquecida” pelos formuladores da política norte-americana. A percepção da realidade dos tomadores de decisão norte-americanos elegia em primeiro lugar a Europa e o Japão, em segundo lugar a Ásia e, quiçá, em terceiro lugar a América Latina.

Apesar desse comportamento, o Brasil mantinha como alicerces para a formulação da política externa o anticomunismo, segurança, desenvolvimento e alinhamento com os Estados Unidos. O Brasil de Dutra julgava constituir um *aliado privilegiado* dos Estados Unidos, acima do perfil de relacionamento internacional, calcando-se nos pressupostos da Escola Superior de Guerra (ESG), fundada em 1948 como modelo do *National War College* norte-americano.

O Governo brasileiro, que teve como chanceleres Pedro Leão Veloso, João Neves da Fontoura e Raúl Fernandes, seguia a linha da subserviência, alinhando-se política e economicamente aos desígnios norte-americanos. Prova disso foi que, em 1947, após a cassação do registro do Partido Comunista, seguida de severas críticas tecidas pela URSS ao governo brasileiro e às Forças Armadas, recusando-se a fornecer explicações sobre as mesmas, o Brasil rompia relações diplomáticas com a superpotência oriental, deixando os interesses brasileiros a cargo da Embaixada dos Estados Unidos em Moscou.

João Neves da Fontoura pode ser considerado como o típico representante do americanismo de cunho ideológico. As percepções de Fontoura a respeito do contexto internacional e das formas de inserção do Brasil nesse contexto são fortemente marcadas por um viés ideológico, ao qual freqüentemente se associa a posição conservadora por ele

⁹⁸ SILVA, Alexandra de Mello e. **Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa de JK**. Contexto Internacional, vol 14, n.º 2, julho/dezembro 1992, p. 212-213.

⁹⁹ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2000. p. 248.

assumida. Tanto Fontoura como Raúl Fernandes tinham o ocidentalismo e o anticomunismo como principais características na elaboração da política externa. Ambos os chanceleres, ao internalizarem os pressupostos ideológicos da Guerra Fria, viam no conflito Leste-Oeste um choque entre diferentes concepções filosóficas e civilizatórias, em que o que estava em jogo era a defesa da civilização cristã contra o totalitarismo comunista. Dentro dessa perspectiva, pertencer ao bloco ocidental implicava o apoio incondicional à política internacional dos Estados Unidos, uma vez que o alinhamento, por ordem moral e ideológica, era símbolo da defesa e sobrevivência do mundo livre.¹⁰⁰

Durante o governo Dutra, a atuação brasileira na ONU guiou-se pela regra de seguir o voto dos Estados Unidos em todas as questões importantes. Essa adesão às políticas desenvolvidas pelos Estados Unidos nas Nações Unidas teve uma retribuição, no entendimento de Gerson Moura, uma vez que os norte-americanos apoiaram a indicação do Brasil para uma cadeira não-permanente no Conselho de Segurança para um mandato de dois anos. Nesse sentido, o Brasil passou a figurar como uma das seis potências do mundo, recebendo o Itamaraty esse feito como um triunfo significativo, embora fosse essa uma velha promessa dos Estados Unidos ao Brasil desde o ano anterior, quando não lhe foi reservada uma cadeira permanente no conselho¹⁰¹.

No governo Dutra, Fontoura foi o porta-voz da percepção dominante entre as elites brasileiras de que o Brasil havia ascendido a um novo patamar no plano internacional. Nesse sentido, assegurar a continuidade deste relacionamento tornava-se o objetivo prioritário da política externa, pois era por meio dele que toda uma gama de interesses específicos, mais precisamente o desenvolvimento econômico, seria alcançada.

A condição de aliado especial, invariavelmente presente nos discursos do Chanceler, tinha por base a solidariedade política, econômica e militar emprestada pelo Brasil à causa aliada, a qual conferiria ao país uma posição única na América Latina.¹⁰² No âmbito regional, a posição de aliado especial, trazido na percepção de Fontoura, traduzia-se em um apoio incondicional à política hemisférica de Washington, que agora se orientava para a construção da institucionalidade do sistema interamericano. Um dos marcos desse alinhamento foi a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), no Rio de Janeiro, em 1947, integrando o sistema interamericano ao sistema mundial e prevendo mecanismos de

¹⁰⁰ SILVA, Alexandra de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea**, p. 22.

¹⁰¹ MOURA, Gerson. **Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra**. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1991, p. 60-61.

¹⁰² SILVA, Alexandra de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea**, p. 23.

manutenção da paz e segurança do Hemisfério.¹⁰³ A criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948, na IX Conferência Interamericana em Bogotá, também constituiu elemento fundamental da questão de segurança hemisférica.

Nesse sentido, corroborando a percepção da realidade da chancelaria brasileira e a conduta internacional adotada, destaca-se o posicionamento do país nas Nações Unidas. Quando se pôs em pauta na ONU a questão da admissão deste país, Osvaldo Aranha, representante brasileiro, seguiu o voto norte-americano desfavoravelmente ao seu ingresso, embora a seu contragosto pessoal. A diplomacia brasileira não apenas alinhava-se automaticamente com as posições americanas nas organizações internacionais, como, às vezes, até excedia-se em seu conservadorismo.¹⁰⁴

Na verdade, o governo Dutra, atendendo externamente aos interesses americanos, buscava armar uma situação de confiança e garantia para atrair capitais e investimentos oriundos dos Estados Unidos, visto que, em 1947, o valor das importações ultrapassara o das exportações, deixando um déficit de US\$ 55 milhões de dólares. A situação da balança comercial, nos anos seguintes, melhorou ligeiramente, mas os saldos, que apareceram, da ordem de US\$ 88 e US\$ 17 milhões de dólares, eram insuficientes para cobrir os compromissos do País no exterior, sobretudo os serviços da dívida externa¹⁰⁵. O problema da balança comercial brasileira residia no seguinte ponto: embora conseguisse superávits comerciais com a área de moeda inconvertível, como a libra esterlina e o ouro, acumulava déficits crescentes com países de moeda forte, como os Estados Unidos. Seguindo esse caminho, o saldo do balanço de pagamentos aumentou em um passivo de US\$ 355 milhões, entre 1947 e 1949, sendo coberto com empréstimos oficiais do governo brasileiro.

Ainda sob o prisma econômico, em 1948 constituía-se a Comissão Técnica Mista Brasil-Estados Unidos, conhecida como Missão Abbink, preconizando que o desenvolvimento nacional deveria basear-se em três pontos principais: “reorientação dos capitais formados internamente, aumento médio de produtividade e o afluxo de capitais estrangeiros”¹⁰⁶, incentivando ao Brasil a criação de um ambiente interno favorável ao ingresso de capitais privados.

¹⁰³ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 2000. p. 249.

¹⁰⁴ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004, p. 23.

¹⁰⁵ BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: I – a presença dos EUA no Brasil**. São Paulo: Ed. Senac, 1998, p. 256.

¹⁰⁶ VIANNA, Sérgio Besserman. **Política econômica externa e industrialização: 1946-1951**. In.: A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989. Ed. Campus, p. 137.

Durante o governo Dutra, portanto, poucas foram as concessões norte-americanas como retribuição ao alinhamento automático da Segunda Guerra. Nesse sentido, o clima de frustração era evidente, visto que muito fora feito, como o alinhamento anticomunista, rompimento de relações diplomáticas com a URSS, criação do TIAR e da OEA, além dos posicionamentos pró Estados Unidos nas Nações Unidas, e pouco fora obtido como resposta a esse comportamento. A política externa revelou-se, portanto, com um baixo grau de autonomia, aproximando-se dos desígnios e aspirações estratégicas norte-americanas de defesa e segurança.

Na verdade, uma análise da política internacional revela que naquele momento o Brasil não possuía opções de manobra no cenário internacional. Diante da conjuntura interna, voltando ao mundo democrático, e internacional, de divisão bipolar, aliada às percepções dos tomadores de decisão, para dar prosseguimento ao projeto de desenvolvimento iniciado em 1930 a melhor alternativa continuava sendo o americanismo. Com uma economia dependente dos Estados Unidos, tanto sob o ponto de vista comercial, como financeiro, a estratégia adotada de intensificação do americanismo era praticamente a única, uma vez que a União Soviética não era considerada internamente como um modelo a ser seguido, não apenas pela tradição e cultura brasileira, mas também pelo recente apoio dedicado ao bloco ocidental. Barganhar com essa possibilidade seria ao menos imaturo. Todavia, embora houvesse de fato uma alternativa a ser adotada, a ideologização da política externa foi além do que era recomendado. Como salienta Pinheiro, o alinhamento era inevitável, mas a intensidade dele poderia ser dosada, o que possibilitaria alguma margem de manobra por parte da Chancelaria brasileira.¹⁰⁷

1.5.2 Governo Vargas: da tentativa de barganha à impossibilidade

Vargas assumia o governo em 1951, buscando uma utilização da política externa nos moldes que utilizara no seu primeiro governo: pragmática por definição e utilizando-se da barganha nacionalista. A política externa serviria como um verdadeiro instrumento do desenvolvimento industrial nacional. Nesse sentido, as negociações com os Estados Unidos constituíam em alicerce para a consecução desse objetivo.

¹⁰⁷ PINHEIRO, Letícia. **Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira contemporânea**. In: Contexto Internacional, n.º 2, julho/dezembro 2000, vol. 22, p. 309. PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira. Rio de Janeiro: Ed. Jorge Zahar, 2004, p. 27.

A década de 1950, entretanto, não apresentava as mesmas condições propícias do período da guerra, quando fora possível barganhar o alinhamento pelo financiamento da siderúrgica de Volta Redonda e o reequipamento das Forças Armadas. Acirrava-se a retórica do anticomunismo; tensões na Coreia se intensificavam; além do que a diplomacia norte-americana considerava a América Latina “como uma região bastante segura sob controle americano, e não uma área de disputa da Guerra Fria, o que dava ensejo a um grande descaso de Washington para com as reivindicações dos governos locais¹⁰⁸”. Nesse contexto, Vargas teria de implementar sua política externa e seu projeto econômico.

João Neves da Fontoura retornava ao Ministério das Relações Exteriores, mas dessa vez suas percepções adquiririam novas nuances, provavelmente influenciada pelas posições de Vargas. O alinhamento, ainda que justificado por meio de razões de cunho ideológico, era visto não só como um objetivo, mas também como um instrumento da política externa, por meio do qual se deveria assegurar o comprometimento norte-americano com o atendimento das demandas brasileiras de assistência econômica e militar. No que se refere ao plano continental, as concepções de Fontoura apenas davam continuidade à postura já tradicional de instrumentalizar o relacionamento bilateral com os Estados Unidos para assegurar uma posição de proeminência na região.

Vargas tinha em mente a importância do comércio bilateral com os Estados Unidos, principal parceiro comercial do Brasil, e que isso reduzia drasticamente a sua margem de manobra. A dependência do Brasil, segundo Cervo e Bueno, não se dava apenas no campo das exportações de café, em que os Estados Unidos eram os principais compradores, mas da óbvia carência de recursos nacionais indispensáveis ao desenvolvimento, tendo a cooperação com este país um papel fundamental.¹⁰⁹

O Brasil cedia para os Estados Unidos em planos importantes, é dizer, no plano militar e também no tocante a exportação de minerais estratégicos. O Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, tendo seu projeto sido enviado ao governo em dezembro de 1951, previa o fornecimento de equipamento bélico e pesado americano, tendo como contrapartida a exportação brasileira de areias monazíticas, urânio e outros minerais estratégicos para os Estados Unidos (a preço de mercado). Essa medida contrariava tanto o Conselho Nacional de Pesquisa como o Conselho de Segurança Nacional, visto que se tratavam de bens de extrema importância para uma possível indústria nuclear brasileira. Ainda, apesar da tentativa de

¹⁰⁸ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004, p. 64.

¹⁰⁹ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: EDUnB, 2002, p. 251.

barganha, em 1952, por meio de trocas de notas de caráter secreto, João Neves e o Embaixador Herschell V. Johnson firmaram um convênio que permitia às Forças Armadas norte-americanas realizar levantamentos aerofotogramétricos do território brasileiro.

A eleição do republicano Eisenhower como presidente dos Estados Unidos, em 1953, marcou fortemente as relações internacionais do Brasil a partir de então. Isso se devia porque a linha dura de *Ike* exigia um alinhamento automático de seus aliados nos planos estratégico e militar, o que inviabilizava, quase que por completo, a barganha de Vargas. As duas mais importantes e imediatas mudanças na política norte-americana para a América Latina foram: em primeiro lugar, como desdobramento inevitável do acirramento da Guerra Fria, a proeminência do combate ao comunismo. Em segundo lugar, o abandono da política do ponto IV de Truman (de assistência aos países das áreas não envolvidas em conflagrações). Com relação ao Brasil, logo ficou claro que o Governo Eisenhower não manteria o financiamento aos projetos que a Comissão Mista fosse elaborando.¹¹⁰

O governo americano alegava a necessidade de conter gastos e negava a existência de compromisso no sentido de financiar os projetos da Comissão. Tinha-se assim o fim da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, que aprovara mais de 40 projetos referentes principalmente a transportes e energia.

Nas Nações Unidas, o Brasil corroborava as decisões da ONU, desfavoráveis à agressão da Coreia do Norte, atendendo às recomendações do Conselho de Segurança. Embora assumisse esse posicionamento, entretanto, o governo brasileiro se recusava a mandar tropas para a Guerra da Coreia, contrariando o pedido do Presidente Truman. Em 1951, sem restrições ou reservas, o Brasil subscrevia posição norte-americana na revisão do Tratado de Paz com a Itália, na assinatura do Tratado de Paz com o Japão e no estabelecimento de relações diplomáticas com a República Federal da Alemanha. Ainda, quando o Brasil era colocado a se posicionar sobre os problemas e conflitos da ordem dos anticoloniais, assumia-se um posicionamento análogo ao dos Estados Unidos, omitindo-se quando a superpotência americana não se manifestava.¹¹¹

O período compreendido pelo segundo governo de Vargas (1951-1954), portanto, pode ser definido, como o fez Mônica Hirst, como o interregno do *Pragmatismo Impossível*, visto que o contexto internacional e a própria conjuntura interna eram díspares se comparados com aquela do seu governo anterior. Naquele momento, tanto João Neves da Fontoura, como

¹¹⁰ VIANNA, Sérgio Besserman. **Duas tentativas de estabilização: 1951-1954**. In: A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989. Ed. Campus.

¹¹¹ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004, p. 68

Vicente Rao percebiam que o americanismo deveria ser mantido, reduzindo, todavia, o aspecto ideológico condutor no governo Dutra, e retomando o viés nacionalista. Seu nacionalismo nutria-se de uma percepção original dos interesses nacionais: sem ruptura com o exterior, porém sem concessões gratuitas, mesmo aos Estados Unidos; aceitação da integração ao Ocidente, com prioridade para os ganhos econômicos das relações internacionais; desvinculação entre nacionalismo e segurança.¹¹² As alternativas para que o país pudesse adquirir insumos para o projeto de desenvolvimento continuavam escassas. Naquele momento a Europa e a Ásia ainda não se apresentavam como alternativa, pois ainda estavam terminando sua recuperação. A utilização da política externa como instrumento para se adquirir os insumos para o objetivo central do Estado de desenvolvimento econômico continuava a passar pelos Estados Unidos, todavia com o componente do idealismo menos aguçado.

Com o suicídio de Vargas em 1954, Café Filho assumia o governo, dando prosseguimento às políticas implementadas no período anterior. Nesse contexto, basta citar o comportamento do Brasil nas Nações Unidas, por exemplo, em que continuou mantendo um perfil de frieza e esquecimento no que tange aos países socialistas. O Brasil apoiava as decisões da RFA de não reconhecimento da República Democrática da Alemanha, observando-se comportamento análogo no que concerne à República Popular da China, instruindo suas Delegações a votarem contra a admissão desses dois países nos órgãos multilaterais – tratava-se de claro apoio ao bloco norte-americano.

1.6. CONCLUSÃO

De acordo com Duroselle, regularidade é a existência de uma longa série de semelhanças que parecem transcender as épocas.¹¹³ Admitindo um posicionamento operativo, as regularidades, portanto, expressam semelhanças e analogias entre acontecimentos ou conjuntos de acontecimentos através da história das civilizações. Tendo-se essa noção sobre regularidade, pode-se aplicá-la à política externa brasileira, principalmente nos primeiros cinquenta anos do século XX, visto que desígnios nacionais, como desenvolvimento econômico, principalmente, busca pela afluência e consolidação do Estado Nacional como potência sempre estiveram presentes na formulação da política externa brasileira.

¹¹² HIRST, Mônica. **O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)**. Rio de Janeiro: FGV, 1990.

¹¹³ DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo Império Perecerá**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000, p. 358.

As idéias dos principais formuladores de política externa do período, destacando-se o Barão do Rio Branco, Joaquim Nabuco, Lauro Müller, Osvaldo Aranha e João Neves da Fontoura direcionavam o posicionamento brasileiro para uma aproximação com os Estados Unidos. Embora no período possam ter havido algumas nuances, como na própria equidistância pragmática, a decisão de apoiar os norte-americanos somente veio a corroborar o americanismo tendente como paradigma de política externa.

Aplicando-se o modelo do ator racional, juntamente às idéias e percepções de política externa, pode-se inferir que desde a americanização da política externa iniciada pelo Barão do Rio Branco, em que o pragmatismo passava a fazer parte da tradição da diplomacia brasileira, até Osvaldo Aranha e João Neves da Fontoura, onde a vertente pragmática se consolidou no primeiro e o idealismo esteve frente ao segundo, as opções no cenário internacional para que o país pudesse perseguir seu objetivo principal de desenvolvimento econômico eram escassas. Importante salientar, todavia, que as alternativas não eram inexistentes, mas a sua escolha poderia gerar uma série de conseqüências de menor utilidade para o Estado no alcance de seu objetivo principal. Como prova da existência de alternativas, pode-se citar a presença alemã na década de 1930, em que, a título ilustrativo, o comércio bilateral suplantou a presença norte-americana e o apoio de alguns militares no sentido dessa aproximação. Entretanto, com a estratégia da *equidistância pragmática* o país reafirmou seu viés americanista de solidariedade continental.

Dessa forma, diante de um problema de política externa, que se remontava à obtenção de insumos no cenário internacional para o desenvolvimento nacional, a escolha que mais apresentava uma utilidade para o Estado era o *americanismo*, consubstanciado na presença norte-americana na orientação da política externa brasileira no quase meio século analisado.

Os pressupostos da política externa lançados pelo Barão, bem como suas idéias, visões de mundo, percepção normativas e crenças causais continuaram a ser seguidos por seus sucessores, denotando uma aproximação no período subsequente principalmente sob o aspecto econômico. A Primeira Guerra Mundial em muito contribuiu para a crescente consolidação do paradigma americanista, haja vista que Inglaterra e Alemanha, grandes mercados do comércio brasileiro, estavam impossibilitados de manter relações comerciais com o Brasil devido ao fato de estarem envolvidas na conflagração inicialmente européia. Desse modo, os Estados Unidos passaram a ser o país de maior volume na balança comercial brasileira e, conseqüentemente, de maior importância para o Brasil sob o ponto de vista econômico em meados de 1915.

A partir de 1930, com a ascensão de Vargas ao governo, o Brasil continuou a utilizar essa amizade de modo mais pragmático, até porque o cenário internacional era propício para se jogar com os instrumentos que possuía nesse panorama. A aproximação econômica com a Alemanha Nazista fez com que Vargas pudesse transmitir aos Estados Unidos as necessidades para que o país pudesse lograr êxito em seu projeto nacional-desenvolvimentista recém iniciado. Nesse sentido, conseguiu financiamento americano para a construção da Companhia Siderúrgica Nacional, símbolo do desenvolvimento do país à época, bem como o reequipamento das Forças Armadas. Osvaldo Aranha, personagem do governo com vertente claramente pró-Estados Unidos, foi peça fundamental para a aproximação dos dois países, vencendo a queda de braço traçada com Góis Monteiro, que visava a uma aproximação mais eficiente com os alemães, consolidando o americanismo como paradigma de política externa.

Essa foi a tônica dos quinze anos em que Vargas permaneceu no governo do Brasil. A utilização da amizade norte-americana como ferramenta para se obter sucesso no projeto desenvolvimentista. Nesse sentido, o Brasil participava da Segunda Guerra Mundial do lado dos aliados e sentia-se apto a receber os benefícios de um país vencedor, principalmente por parte dos Estados Unidos, aos quais, inclusive, havia cedido parte de seu território.

Após 1945, todavia, o que se evidenciou na elaboração da política externa brasileira foi uma aproximação incondicional e pouco eficiente em face dos Estados Unidos. As idéias dos formuladores de política externa, como João Neves da Fontoura e Raúl Fernandes, estavam mais direcionada à necessidade de solidariedade continental e de apoio ao anticomunismo que às reais necessidades do país no que se refere ao desenvolvimento econômico. Assim, Dutra e seus chanceleres deram um sentido automático ao alinhamento com a superpotência ocidental, perdendo parte do pragmatismo utilizado por Vargas para a consecução dos principais objetivos da nação, quais fossem, o desenvolvimento econômico e industrial do país. A percepção da realidade e as visões de mundo dos tomadores de decisão a respeito da inserção do país no cenário internacional passava necessariamente pelo ocidentalismo e anticomunismo, retirando, em parte, o pragmatismo presente na política externa brasileira desde 1902.

Com efeito, a decisão racional de aproximação com os Estados Unidos, formando e consolidando o paradigma americanista, foi baseada nas idéias dos principais formuladores de política externa, na conjuntura internacional, nas necessidades internas para o alcance do desiderato maior da nação, o desenvolvimento, e na análise das possíveis conseqüências na escolha das alternativas disponíveis no cenário internacional. Como restou comprovado, tanto as idéias e percepções da realidade, como o contexto internacional direcionavam o país para

uma aproximação com os norte-americanos e com a América Latina, que àquele momento pareciam ser a melhor alternativa para a obtenção dos insumos necessários ao desenvolvimento.

CAPÍTULO II:

KUBITSCHKEK E O INÍCIO DE UMA POLÍTICA UNIVERSALIZANTE: DAS OSCILAÇÕES À PERCEPÇÃO DOS LIMITES DO AMERICANISMO

É do nosso dever não ficarmos prisioneiros de um círculo limitado por nós próprios traçado e que nos impeça de expandir nossas exportações e recolher as colaborações que forem mais úteis ao desenvolvimento do Brasil.

Horácio Lafer

Juscelino Kubitschek assumiu o governo brasileiro em 1956, tendo como alicerces para o desenvolvimento o incentivo à participação de capitais estrangeiros públicos e privados. O contexto interno e externo no qual Juscelino iniciou seu governo estava repleto de problemas e incertezas para os tomadores de decisão, o que dificultava o processamento das informações e os caminhos a serem tomados.¹¹⁴

Os conflitos de classe encontravam-se exacerbados, a disputa entre nacionalistas e entreguistas extrapolava o plano das relações exteriores e o descontentamento popular era cada vez mais crescente frente a uma economia que patinava.¹¹⁵ A partir de 1955, o processo de “desestalinização” e a ascensão de Krushev na União Soviética trariam mudanças que se refletiriam também nas relações com a América Latina.

O início da política da “coexistência pacífica”, em 1956-1957, implicou uma maior ênfase na competição econômica e tecnológica entre as superpotências. Ainda, os anos de 1955-1958 assistiram a um processo de redemocratização em vários países latino-americanos, como Argentina, Peru, Venezuela e Colômbia, com a queda de regimes autoritários e a eleição de novos presidentes pelo voto popular. Esse processo contribuiu para desgastar ainda mais, junto à opinião pública e também aos governos latino-americanos, a imagem da Administração Eisenhower, que emprestara apoio político a diversos governos ditatoriais.¹¹⁶

¹¹⁴ VERTZBERGER, *The world in their minds – information process, cognition, and perception in foreign policy decision-making*. California: Stanford University press, 1990, p.38.

¹¹⁵ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a Política Externa Independente**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004, p. 93.

¹¹⁶ SILVA, Alexandre de Mello e. **A política externa de JK: Operação Pan-Americana**. Rio de Janeiro: FGV, 1992, p. 12-13. SILVA, Alexandra de Mello e. **Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa e JK**. Contexto Internacional, vol. 14, n.º 2, julho/dezembro 1992, p. 216-217.

O fator econômico permanecia como principal problema para o Brasil. Roberto Campos, coordenador das ações econômicas do plano de metas de JK, expressava “que qualquer esforço realista no sentido de reduzir o hiato econômico deve repousar numa intensificação do fluxo de capital americano para a América Latina, até que o desenvolvimento latino-americano se torne auto-propulsor”¹¹⁷. Observava-se a magnitude e a importância dada ao setor externo da economia no equacionamento dos problemas internos da nação.

Diante da crescente queda dos preços dos produtos primários no comércio internacional, o Brasil procurava alargar sua política de exportações e buscar capitais para poupança e investimento no âmbito interno. A atuação se dava não somente por meio de políticas cambiais, mas por uma série de propagandas sobre o Brasil e seus produtos. Como prova disso, destacam-se a viagem feita pelo Presidente a nove países europeus e, principalmente, para os Estados Unidos, até então o principal parceiro comercial brasileiro e o papel desempenhado por Horácio Lafer na pauta das relações exteriores a partir de 1959.

No plano político-diplomático, o Brasil dos primeiros anos de Kubitschek alinhou-se aos parâmetros do bloco ocidental. A barganha de Vargas foi, inicialmente, abandonada, assim como uma política externa minimamente autônoma e ativa como instrumento de desenvolvimento econômico. Em nível mundial, o Brasil distanciou-se dos movimentos de libertação nacional do Terceiro Mundo e acentuou seu afastamento em relação ao campo socialista.¹¹⁸

No seu primeiro biênio, todavia, JK não alcançou nos Estados Unidos o resultado que esperava, apresentando como Chanceler José Carlos Macedo de Soares, um americanista nato, com percepções e visões de mundo semelhantes às de Osvaldo Aranha, com o qual trabalhou ainda na Era Vargas, e às de João Neves da Fontoura, em que predominavam o ocidentalismo e o anticomunismo como pressupostos fundamentais para a elaboração da política externa. Somente a partir de 1958 que uma sucessão de acontecimentos políticos revelou o grau de deterioração real nas relações entre Estados Unidos e América Latina, abrindo caminho para o surgimento de propostas que preconizavam uma revisão mais ampla dessas relações e, por via de consequência, do próprio paradigma americanista.

¹¹⁷ CAMPOS, Roberto de Oliveira. **Relações Estados Unidos-América Latina: uma interpretação**. RBPI, n.º 7/8, 1959, p. 25.

¹¹⁸ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a Política Externa Independente**. Petrópolis: Ed. Vozes, 2004, p.95

2.1 LANÇAMENTO DA OPERAÇÃO PAN-AMERICANA E AS RELAÇÕES HEMISFÉRICAS

A partir de meados de 1958, uma conjugação de fatores tanto internos como externos fez com que o governo de Juscelino Kubitschek retomasse uma política externa mais ativa de barganha em face dos Estados Unidos. A aproximação dedicada ao longo de mais de meio século, incluindo a participação nas duas conflagrações mundiais do século XX ao lado dos Estados Unidos, consolidando o paradigma americanista, não foi retribuída da forma esperada.

O fim do milagre desenvolvimentista dos primeiros anos do governo de Juscelino Kubitschek, as pressões do capital estrangeiro, a crise e a transformação da sociedade brasileira, a radicalização do debate interno sobre as relações exteriores, por um lado, e os crescentes antagonismos sócio-políticos latino-americanos, a Revolução Cubana, a emergência do campo socialista na cena internacional, o incremento da descolonização e a criação da Comunidade Econômica Européia, por outro, encontram-se na raiz desta mudança de posicionamento e atitude.¹¹⁹ Na verdade, o quadro externo ensejou Juscelino Kubitschek a lançar a OPA, como uma proposta de cooperação internacional de âmbito hemisférico, na qual se insistia na tese de que o desenvolvimento seria a maneira mais eficaz de se evitar a penetração de ideologias antidemocráticas, que se apresentavam como soluções para os países atrasados.¹²⁰

Em maio de 1958, aproveitando-se da conjuntura favorável criada pela repercussão negativa da viagem de Nixon à América Latina, JK, com forte participação de seu assessor Augusto Frederico Schmidt, enviou carta ao presidente Eisenhower na qual propunha uma revisão profunda das relações interamericanas e dos ideais do pan-americanismo. Apesar da resposta cautelosa do governo americano, JK insistiu, dando conteúdo mais detalhado às idéias genéricas que havia apenas esboçado em sua primeira correspondência no discurso aos Embaixadores das Repúblicas Americanas no Rio de Janeiro.¹²¹

¹¹⁹ Dentro desse contexto, cumpre citar a visita do vice-presidente norte-americano, Richard Nixon, a vários países latino-americanos, seguindo a linha proposta pelo Departamento de Estado de imprimir um caráter de “relações públicas” e “missão de boa vontade” a essa viagem. No Peru e sobretudo na Venezuela, todavia, teve de enfrentar fortíssimas reações populares em razão do esquecimento que os Estados Unidos tinham dedicado aos países do continente. ZAHNISER, M. R. e WEISS, W. M. **A diplomatic Pearl Harbor? Richard Nixon’s good will mission to Latin America in 1958**. Diplomatic History, vol. 13, n.º 2, 1989.

¹²⁰ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002, p. 290.

¹²¹ SILVA, Alexandre de Mello e. **A política externa de JK: Operação Pan-Americana**. Rio de Janeiro: FGV, 1992, p. 16-17. SILVA, Alexandra de Mello e. **Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a**

O objetivo principal da Operação Pan-Americana foi definido como o combate ao subdesenvolvimento, com o intuito de compelir os Estados Unidos a modificarem concretamente os termos de suas relações com a América Latina, ou mediante a estabilização dos preços dos produtos primários, de modo a evitar a evasão dos seus recursos, e/ou possibilitando que os excedentes exportados a eles retornassem, sob forma de maiores investimentos diretos e empréstimos, em quantidades necessárias ao seu desenvolvimento.¹²² Além disso, foi apresentada como uma iniciativa de caráter e objetivos multilaterais, cabendo ao Brasil lançar a proposta e dar expressão a um sentimento que pertencia a toda América.

Os princípios sobre os quais a OPA se fundamentava eram os mesmos da doutrina que Francisco San Tiago Dantas, durante a IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos (1951), já defendera, argumentando que sem desenvolvimento não se podia falar de segurança na América Latina, vez que as áreas de miséria e de pobreza continham um potencial de agressão interna e ameaçavam suas estruturas econômicas e sociais.

A OPA representava o ponto de inflexão diplomático e o fato mais importante da conjuntura que se abria, uma vez que a diplomacia brasileira voltava a ganhar cores nacionalistas, fazendo com que o tema readquirisse sua importância estratégica. Também apresentava o anseio de dar ao Brasil uma postura mais atuante e autônoma no que se refere à política internacional, não se tratando apenas de um desejo subjetivo, mas de uma pretensão apoiada nas condições objetivas (políticas, demográficas, econômicas) que o país alcançara.¹²³

A preocupação com a segurança do continente constituía uma forma de sensibilizar os Estados Unidos para os problemas do subdesenvolvimento, como fator da instabilidade política e de ameaça aos regimes democráticos, favorecendo a expansão do comunismo em uma relação de causalidade, na medida em que gerava as condições para a revolução social. A segurança da América Latina para os Estados Unidos, todavia, consistia na proteção das fontes de materiais estratégicos, tais como os campos de petróleo da Venezuela, as minas de estanho da Bolívia, as jazidas de cobre do Chile, as reservas de manganês, *tantalum*,

Operação Pan-Americana no contexto da política externa e JK. Contexto Internacional, vol. 14, n.º 2, julho/dezembro 1992, p. 219.

¹²² BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: II – A rivalidade emergente.** São Paulo, Ed. SENAC, 1997, p. 55-59.

¹²³ SILVA, Alexandre de Mello e. **A política externa de JK: Operação Pan-Americana.** Rio de Janeiro: FGV, 1992, p. 18. SILVA, Alexandra de Mello e. **Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa e JK.** Contexto Internacional, vol. 14, n.º 2, julho/dezembro 1992, p. 220.

columbium, urânio e tório do Brasil, bem como as linhas de acesso a elas, a fim de garantir o abastecimento das suas indústrias.¹²⁴

Apesar de algumas resistências internas no Itamaraty, culminando com a saída de Macedo de Soares e sua substituição por Francisco Negrão de Lima, a proposta da OPA e o ideal de recorrer à cooperação internacional para superar a pobreza tiveram grande apoio interno. As percepções normativas de Macedo de Soares eram no sentido de que a melhor conduta a ser adotada pelo Brasil seria por meio da preservação do relacionamento com os Estados Unidos, mantendo-o dentro dos canais diplomáticos tradicionais, numa crença que continuava postulando ser esta a melhor forma de encaminhar os interesses externos do país, inclusive do ponto de vista econômico.¹²⁵ Naquele momento, todavia, a mudança de atitude do país sob o ponto de vista internacional necessitava de uma postura mais dinâmica, encontrada na figura de Negrão de Lima.

De fato, um dos maiores méritos da política externa de JK foi atrair a atenção dos Estados Unidos para a América Latina em um momento que se configurava tão desconfortável. Para contar com esse objetivo, o governo brasileiro contou com a anuência da opinião pública, que estava informada sobre a atuação internacional do Brasil e servia-lhe de sustentáculo. Kubitschek procurava angariar o máximo de apoio tanto de militares quanto de industriais, ruralistas, intelectuais e trabalhadores brasileiros, alegando que o desenvolvimento viria para todos e que não poderia empreender uma política externa que não fosse ditada pela consciência nacional.¹²⁶

Como resposta à OPA, todavia, costumava-se apontar o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como único resultado concreto. Entretanto, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e a Aliança para ao Progresso do presidente Kennedy foram relacionadas à proposta brasileira.

Acerca da aproximação do Brasil em relação aos países latino-americanos, Kubitschek argumentava que:

“O meu governo tem se revelado extremoso adepto de intensificar ao máximo entendimentos entre os povos do sul e centro-americanos. Seremos menos pobres à medida que formos mais unidos. Quanto mais nos compreendermos e nos

¹²⁴ BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: II – A rivalidade emergente**. São Paulo, Ed. SENAC, 1997, p. 57-58.

¹²⁵ SILVA, Alexandre de Mello e. **A política externa de JK: Operação Pan-Americana**. Rio de Janeiro: FGV, 1992, p. 20-21.

¹²⁶ CARDOSO, Miriam Limoeiro. **Ideologia do desenvolvimento: Brasil: JK-JQ**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1997, p. 224 e MALAN, Pedro Sampaio. **Relações econômicas internacionais do Brasil**. In.: FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: DIFEL, 1984, v. 11, p. 91.

auxiliarmos mutuamente, tanto mais estaremos aptos a enfrentar a crise que é um pouco de todo o mundo”.¹²⁷

Como prova do estreitamento entre os países latino-americanos, cumpre citar a visita do Chanceler Horácio Lafer a Buenos Aires, em 1958. A delegação brasileira tinha como finalidade estreitar os vínculos políticos e econômicos entre os dois países. Esse clima de entendimento e cooperação serviu de aparato para a assinatura do chamado Protocolo de Consultas, em novembro de 1959, que buscava, entre outras atividades, tornar cada vez mais freqüentes as consultas recíprocas entre os seus governos para os assuntos internacionais e ter sempre em vista a conveniência de manter uma atuação coordenada de seus representantes diplomáticos.

A estratégia brasileira para o alcance do desenvolvimento agora passava também pelas relações do país com a América Latina, não se limitando exclusivamente às relações Brasil-Estados Unidos. Naquele momento, os países latino-americanos eram uma alternativa complementar à presença norte-americana, fortalecendo os laços da OPA e promovendo uma espécie de descentralização do paradigma americanista.

2.2 RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS: NO CAMINHO DAS TRANSFORMAÇÕES

O posicionamento norte-americano, de frieza com relação à OPA, levou a uma deterioração nas relações dos Estados Unidos com os países da América Latina, de um modo geral, e com o Brasil de um modo particular. O discurso pronunciado por Kubitschek em 1958 denotava claramente os objetivos da política externa brasileira, de um modo geral, e, particularmente, da OPA. Nesse discurso, o presidente brasileiro declarou que:

“o não compartilharmos de uma política, senão simbolicamente, da direção de uma política, o não sermos muitas vezes ouvidos nem consultados – mas ao mesmo tempo estarmos sujeitos aos riscos dela decorrentes, tudo isso já não é conveniente ao Brasil. Apesar das dificuldades de caráter econômico ligadas ao processo de desenvolvimento, o Brasil atingiu um grau, no plano espiritual e material, que é forçoso reconhecer-se-lhe não apenas o direito, mas a obrigação de ser ouvido. Não pode ele continuar aceitando passivamente orientações e os passos de uma política com a qual não é cabível esteja apenas solidário por hábito ou simples consequência de posição geográfica. Reclamamos o direito de opinar e colaborar efetivamente - o que é um imperativo de nação que se sabe adulta e deseja assumir a plenitude de suas responsabilidades numa política que é sua própria. Verifico que no Brasil, e creio que nos demais países do continente, amadureceu a consciência de que não convém mais formarmos um mero conjunto oral, uma retaguarda característica, um simples fundo de quadro. Este tipo de representação no

¹²⁷ KUBITSCHEK, Juscelino. **Discursos** 1958. p. 135.

drama do mundo não interessa a ninguém, menos ainda à grande democracia norte-americana. Uma participação dinâmica nos problemas de âmbito mundial – é este pelo menos o pensamento do meu governo - deve ser precedida de uma rigorosa análise da política continental”.¹²⁸

A nova política externa brasileira visaria à união da América Latina, estando voltada para o combate ao subdesenvolvimento e procurando fazer uma revisão do pan-americanismo existente naquele momento, saindo do campo ideológico e fluindo para o pragmatismo. A partir de 1958, o Brasil, tendo em mente a percepção dos limites das relações bilaterais com os Estados Unidos, propunha uma discussão econômica dos problemas da América Latina sob o ponto de vista multilateral. De fato, como proposta à reunião informal organizada pelo Departamento de Estado para discutir as relações internacionais do continente, o Brasil trouxe a necessidade de criação de um comitê de representantes especiais das 21 Repúblicas Americanas, cuja finalidade seria dar seguimento às discussões sobre a OPA e elaborar as bases de um acordo a ser discutido e aprovado a posteriori.

Apesar de consentir com a criação do “Comitê dos 21”, os Estados Unidos o vinculavam ao Conselho da OEA, evitando-se, assim, os paralelismos. Além do mais, o governo americano descartava qualquer possibilidade de comprometimento com um plano global, multilateral e de longo prazo de desenvolvimento latino-americano, favorecendo uma abordagem bilateral.¹²⁹ Esse enfoque iria se modificar somente após a Revolução Cubana e ao atendimento em parte das reivindicações latino-americanas.

O impacto da Revolução Cubana sobre a política norte-americana para o hemisfério implicou não apenas um volume de pressões diplomáticas e econômicas sobre Cuba, mas uma mudança de orientação que abrangia o conjunto da América Latina. Esse contexto de fato abria possibilidades para o país implementar a OPA, haja vista que a tese brasileira de que havia uma relação causal entre subdesenvolvimento e instabilidade política estava corroborada.

Diante dessa conjuntura, Eisenhower iniciou uma série de visitas aos países latino-americanos com o objetivo de receber as demandas continentais de desenvolvimento econômico, passando a atendê-las em parte. Na reunião de consulta dos Chanceleres em San José, os Estados Unidos anunciavam a criação de um fundo de US\$ 600 milhões destinados aos projetos de desenvolvimento da América Latina. Ainda, na reunião do Comitê dos 21 em Bogotá, diversas reivindicações latino-americanas foram atendidas, como medidas de

¹²⁸ Operação Pan-Americana, Presidência da República. Síntese cronológica, vol. 1, 1958, p. 316.

¹²⁹ SILVA, Alexandra de Mello e. **Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa e JK**. Contexto Internacional, vol. 14, n.º 2, julho/dezembro 1992, p. 224.

melhoramento social, criação do Fundo de Desenvolvimento Social e cooperação multilateral.¹³⁰

O multilateralismo foi um dos principais aspectos afirmados pela OPA desde suas formulações iniciais, e não se constituía apenas em uma figura de retórica. Muito embora o interlocutor privilegiado fossem os Estados Unidos, houve um elevado esforço diplomático no sentido de ampliar os contatos e obter o apoio das chancelarias latino-americanas, descentralizando a essência do paradigma americanista. A própria criação do Comitê dos 21 é uma evidência do relativo sucesso desse trabalho diplomático. A ênfase no multilateralismo significou a introdução de duas novas direções na política externa brasileira. Em primeiro lugar, como um instrumento em si de condução da ação diplomática e em segundo lugar como um esforço de aproximação da América Latina, esvaziando, em parte, a direção quase que exclusiva dada aos Estados Unidos na elaboração da política externa. O paradigma americanista enfrentava um questionamento e uma tendência universalizante das relações exteriores começava a ser desenhada, principalmente na gestão de Horácio Lafer.

2.3 A DIVERSIFICAÇÃO COMERCIAL DA POLÍTICA EXTERNA DE JK: DA NECESSIDADE AO INÍCIO DE UMA POLÍTICA EXTERNA UNIVERSALIZANTE

A lenta e gradual constituição de um acervo de contatos bilaterais é dos patrimônios mais sólidos da política externa do Brasil. É dizer, a diversidade de contatos, espalhados pelos cinco continentes, expressos em laços mais ou menos efetivos entre sociedades aproximadas por circunstâncias políticas, econômicas e culturais, serviu em diversos momentos à sociedade brasileira para a realização de seu interesse nacional.¹³¹

Horácio Lafer, em seu discurso de posse como Chanceler, em substituição a Negreão de Lima em agosto de 1959, afirmou ser uma das metas da nova política externa brasileira a diversificação das relações econômicas e a conquista de novos mercados, onde quer que eles estivessem.¹³² Assumindo a pasta das relações exteriores em agosto de 1959, o toque inovador na atuação do novo Chanceler ficou por conta da ênfase particular na necessidade de

¹³⁰ SILVA, Alexandra de Mello e. **Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa e JK**. Contexto Internacional, vol. 14, n.º 2, julho/dezembro 1992, p. 226-227.

¹³¹ LESSA, Antônio Carlos Moraes. **A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais**. RBPI, 1998, ano 41, especial 40 anos, 1958-1998, p. 29.

¹³² MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Gestão do Ministro Lafer na Pasta das Relações Exteriores. (4 de agosto de 1959 a 31 de janeiro de 1961)**. Rio de Janeiro: MRE/Departamento de Imprensa Nacional, 1961, p. 83.

se implementar as relações econômicas internacionais do país com vistas à expansão das exportações e à conquista de novos mercados, inclusive relegando a um segundo plano constrangimentos de ordem político-ideológica que havia vigorado até então. Segundo o Chanceler,

“de minha parte, proponho-me a dar especial relevo ao tema do desenvolvimento nas relações internacionais. É do nosso dever não ficarmos prisioneiros de um círculo limitado por nós próprios traçado e que nos impeça de expandir nossas exportações e recolher as colaborações que forem mais úteis ao desenvolvimento do Brasil. Sem esquecer um só problema de natureza política ou cultural, deverá este Ministério colocar-se cada vez mais ao serviço da conquista de mercados novos para as exportações brasileiras. Não concordo que fuçamos do intercâmbio com zonas cujos povos também precisam importar e exportar”.¹³³

Pode-se inferir que se tratava do início de uma visão universalizante da política externa brasileira, dando os primeiros passos para o esvaziamento do paradigma americanista que vigorava na condução da política externa desde a gestão de Rio Branco.

Àquele momento, a Europa estava avançada em sua recuperação e, ironicamente, passava a se constituir uma alternativa para a atuação comercial do país.¹³⁴ Os países socialistas, embora pertencentes a outro bloco ideológico, também passavam a se constituir como alternativa, não sob o ponto de vista de modelo a ser seguido, mas de opção para o escoamento da produção brasileira e aquisição de bens estratégicos. A percepção da realidade de Horácio Lafer consistia em que a divisão do mundo de caráter ideológico não poderia se constituir em freio para a economia brasileira. Apoiado por João Augusto de Araújo Castro, chefe do Departamento Político e Cultural do MRE, Lafer desenvolveu uma política externa em que se percebeu o início, ainda que modesto, de uma desideologização comercial.

A nova política brasileira tendia no sentido de procurar novas fontes comerciais, atribuindo um caráter universalizante à diplomacia brasileira. As crenças causais, entendidas como relações de causa-efeito que levam a estratégias políticas específicas¹³⁵, residiam no sentido de que uma diversificação comercial da diplomacia brasileira seria capaz de conseguir parte dos insumos necessários ao projeto de desenvolvimento que eram obtidos quase que

¹³³ MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Gestão do Ministro Lafer na Pasta das Relações Exteriores. (4 de agosto de 1959 a 31 de janeiro de 1961)**. Rio de Janeiro: MRE/Departamento de Imprensa Nacional, 1961, p.83-84.

¹³⁴ CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais do Brasil**. In: CERVO, Amado Luiz (org.). **O desafio internacional**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994, p. 38.

¹³⁵ GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. **Ideas and foreign policy: an analytical framework**. In: GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. **Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change**. Ithaca and London: Cornell University Press, 1993, p. 10.

exclusivamente por meio das relações especiais com os Estados Unidos, senão diretamente, ao menos indiretamente.

O discurso de JK era de que deveria ser intensificada a inversão precursora nas áreas economicamente atrasadas do globo, a fim de compensar a carência de recursos financeiros internos e a escassez de capital privado. Simultaneamente, para melhorar a produtividade e, por via de conseqüência, a rentabilidade desta inversão, desdobrar-se-iam os programas de assistência técnica. De igual significação e de grande urgência seria a adoção de medidas capazes de proteger o preço dos produtos-base das excessivas e danosas flutuações que o caracterizavam.¹³⁶ Importante relembrar que naquele momento os preços dos produtos primários encontravam-se em grande queda e uma política de promoção de exportações era essencial.¹³⁷

Assim, além de uma aproximação mais intensa com os países latino-americanos, unificando o discurso e buscando um alinhamento de interesses, observou-se também uma diversificação nas relações econômicas do Brasil, iniciando uma abertura para horizontes antes pouco conhecidos, como os países socialistas, o leste europeu, a África e a Ásia, como conseqüência da perda de complementaridade da política externa brasileira e norte-americana. Essa diversificação de contatos, que no plano político foi expressão de um desejo de maior autonomia em relação aos desígnios norte-americanos, pode ser interpretada, no plano econômico, como um elemento fundamental para a manutenção do projeto de desenvolvimento.¹³⁸

Dessa forma, o governo brasileiro, oscilando entre o paradigma americanista de aproximação dos países latino-americanos e, principalmente, dos Estados Unidos, e idéias de cunho universalizante de suas relações econômicas, procurava dar prosseguimento ao projeto de desenvolvimento do país.

2.3.1 A aproximação Soviética: da desconfiança ao incremento comercial

A questão do reatamento com a União Soviética provocou fortes reações e uma acentuada e crescente politização em torno da diplomacia brasileira. Os setores conservadores

¹³⁶ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais e Desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente – 1951-1964**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1995, p. 152-153.

¹³⁷ SILVA, Heloisa Conceição Machado da. **Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979**. RBPI, 2003, ano 43, n.º 1, p. 49-51.

¹³⁸ LESSA, Antônio Carlos Moraes. **A estratégia de diversificação de parcerias no contexto do nacional-desenvolvimentismo (1974-1979)**. RBPI, 1995, ano 38, n.º 1, p. 25.

do Exército, da Igreja, políticos e alguns setores empresariais mobilizaram-se contra a reaproximação.¹³⁹

Oswaldo Aranha, por sua vez, não via perigos maiores no reatamento de relações comerciais entre os dois países. De fato, o posicionamento brasileiro no cenário internacional era bastante claro. Os princípios de ocidentalismo e anticomunismo sempre estiveram como cerne da elaboração da política externa. Para lograr êxito no projeto desenvolvimentista, todavia, era preciso desideologizar-se economicamente, haja vista que as relações com os Estados Unidos já não eram as mesmas do período da Segunda Guerra Mundial, ao contrário, a percepção dos limites dessa relação bilateral estava cada vez mais latente. O reatamento das relações comerciais com os soviéticos, na verdade, poderia trazer vantagens econômicas e políticas indiscutíveis, além de fomentar o desenvolvimento nacional.¹⁴⁰

O programa de auxílio soviético para os países em desenvolvimento elevou-se de zero, em 1954, para US\$ 1,6 bilhão, em 1957.¹⁴¹ Esse tipo de auxílio, além de crescente, era bastante favorável aos países em desenvolvimento, pois se caracterizava pela concessão de vultosos empréstimos, amortizáveis em mercadorias, o que contornava o problema de escassas divisas e oferecia aos produtos agrícolas de difícil colocação no mercado internacional algumas possibilidades de escoamento.¹⁴²

A existência de estoques excedentes de café, a carência de petróleo e o início da coexistência pacífica entre as duas superpotências mundiais levaram, portanto, a uma reaproximação comercial entre Brasil e União Soviética, implementada pelo Chanceler Horácio Lafer. As relações comerciais foram restabelecidas com o envio de missão comercial àquele país, em 1959.

Após a assinatura, em Moscou, do acordo comercial de compensação, em 9 de dezembro do mesmo ano, em abril/maio do ano seguinte, o governo brasileiro recebeu a Comissão Executiva Soviética de Intercâmbio com o Brasil. Além de um ajuste bancário, os contratos firmados previram a venda de café contra a compra de trigo, petróleo bruto e óleo diesel.¹⁴³

¹³⁹ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais e Desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente – 1951-1964**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1995, p. 159.

¹⁴⁰ ALENCASTRE, Amílcar. **Oswaldo Aranha: o mundo afro-asiático e a paz**. Serviço de Documentação do MTPS, 1961, p. 133-136.

¹⁴¹ DREYFUSS, René Armand. **1964: A Conquista do Estado**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1981, p. 125-130.

¹⁴² BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: II – A rivalidade emergente**. São Paulo, Ed. SENAC, 1997, p. 53.

¹⁴³ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002, p. 300.

A crise nas relações do Brasil com os Estados Unidos começava a determinar a inflexão de sua política externa, compelindo-a a orientar-se com maior autonomia, cujos limites internacionais a administração Dutra, ao romper em 1947 com a União Soviética, ainda mais amesquinhou, e levando-a a servir pragmaticamente aos interesses nacionais do desenvolvimento.¹⁴⁴ O Brasil, embora continuasse aliado aos Estados Unidos na defesa do sistema capitalista ocidental, não se dispunha a aceitar a estagnação, renunciando aos seus objetivos históricos de tornar-se também uma potência industrial. Nesse sentido, cumpre citar posicionamento de Kubitschek ao explicar os propósitos da OPA, advertindo que:

“desejamos formar ao lado do Ocidente, mas não desejamos constituir o seu proletariado”.¹⁴⁵

Dentro dessa perspectiva, firmou-se com a União Soviética o Termo de Entendimento, que seria dividido em três partes, quais sejam, comércio, pagamentos e disposições gerais, prevendo importações e exportações de cada uma das partes de US\$ 25 milhões em 1960, US\$ 35 milhões em 1961 e US\$ 44 milhões em 1962.¹⁴⁶

A reformulação da política exterior do Brasil, com a reaproximação soviética sob o ponto de vista econômico, respondeu naquelas circunstâncias, a uma necessidade comercial e a projeção de linhas sobre as quais se pautaria não se deveu à esquerda, nem ao Itamaraty, onde o restabelecimento de relações comerciais com a União Soviética sofreu forte resistência do conservadorismo. Deveu-se sim à própria iniciativa de Kubitschek sob influência direta de Augusto Frederico Schmidt e San Tiago Dantas, ambos diretamente oriundos da direita nacionalista.¹⁴⁷

Pode-se, portanto, afirmar que a política brasileira de conquista de novos mercados, que culminou no estabelecimento de relações comerciais com a União Soviética, teve um importante papel na diversificação das relações exteriores brasileiras. Apesar do reatamento das relações comerciais, as relações diplomáticas com União Soviética mantiveram-se interrompidas, mas a discussão sobre as vantagens de seu restabelecimento permaneceu latente, sendo recolocada com maior intensidade por ocasião da Política Externa Independente nas gestões de Jânio Quadros e João Goulart, especialmente nas idéias de Afonso Arinos e San Tiago Dantas.

¹⁴⁴ BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: II – A rivalidade emergente**. São Paulo, Ed. SENAC, 1997, p. 53.

¹⁴⁵ Conferência de Kubitschek na Pontifícia Universidade Católica.

¹⁴⁶ CACEX. **Intercâmbio comercial. 1953-1976 (Vol. I)**, p. 91.

¹⁴⁷ BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: II – A rivalidade emergente**. São Paulo, Ed. SENAC, 1997, p. 53-54.

Tratava-se, portanto, de diversificar o conteúdo americanista que servia de ideário à política externa brasileira desde o início do século. A tendência universalizante da política externa de JK era vista com bons olhos internamente, uma vez que não se confundia com simpatia ideológica, mas sim com a busca incessante de solução para os problemas internos do país.¹⁴⁸

2.3.2 O Leste Europeu: do tímido conhecimento ao incremento comercial

Dentro da estratégia do governo JK de buscar a diversificação da pauta das relações exteriores, com a finalidade de suprimir a dependência em face dos Estados Unidos, a Europa Oriental representava um mercado promissor. Dos nove países que compunham o bloco socialista, o Brasil somente mantinha relações econômicas estáveis com quatro: Hungria, Iugoslávia, Tchecoslováquia e Polônia.¹⁴⁹

O intercâmbio comercial com os últimos quatro países atingia, em 1956, a cifra de US\$ 111,8 milhões. Com a opção adotada pela Chancelaria de buscar novos parceiros comerciais, os resultados surgiram sem demora, haja vista que já em 1960 o intercâmbio comercial atingia o montante de US\$ 150,5 milhões. Em meia década, portanto, houve um aumento de 45,5% na pauta comercial total.¹⁵⁰ A participação do comércio brasileiro com o Leste da Europa subiu de 4,4%, em 1956, para cerca de 6,1%, 1960. Esse acréscimo é ainda mais evidente quando são analisadas apenas as exportações brasileiras para aquele mercado. Do total exportado pelo Brasil em 1956, cerca de 3,7% se destinaram à Europa Oriental, ao passo que em 1960, 6,2% do total exportado era destinado a esse mercado.¹⁵¹

Brasil e Iugoslávia estreitaram suas relações econômicas a partir de março de 1958, quando do Ajuste Comercial assinado entre os dois países, com o objetivo de promover a aquisição de bens e equipamentos pagáveis a prazo que firmas brasileiras desejam efetivar. A importância residia não apenas no valor creditício que seria concedido, de aproximadamente US\$ 2,0 milhões, mas também no mercado potencial iugoslavo, pouco explorado pelo Brasil até então, representando apenas 1,3% do intercâmbio comercial brasileiro.¹⁵²

¹⁴⁸ MANZUR, Maria Pechir Gomes. **Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico**. RBPI, 1999, ano 42, n.º 1, p. 51-52.

¹⁴⁹ Cumpre informar que os países que compreendiam o Bloco Socialista eram a Albânia, a República Democrática Alemã, Bulgária, Hungria, Iugoslávia, Polônia, Romênia, Tchecoslováquia e União Soviética. Por motivos ideológicos, todavia, a Albânia e a Iugoslávia não integravam o Bloco Soviético.

¹⁵⁰ CACEX. **Série Intercâmbio Comercial – 1953-1976, Vol. I. Balanço Comercial**, p. 93.

¹⁵¹ Idem, p. 11 e 93.

¹⁵² Idem, p. 93.

Posteriormente ao referido ajuste, de 1958 a 1960, verificou-se um aumento de 194,9% nas exportações para aquele país, e de 301,0% no intercâmbio comercial entre os dois países, com as exportações brasileiras passando de US\$ 2,7 milhões para US\$ 8,1 milhões no mesmo período. Como visto, o Ajuste de Comércio e Pagamentos de 1958, apesar de não apresentar cifras muito elevadas, representou um incremento no intercâmbio comercial do Brasil, demonstrando a importância que o governo estava aplicando à diversificação de suas relações externas.

Com relação à Romênia, efetuou-se o Ajuste Banco do Brasil-Banco do Estado da República Popular da Romênia. Embora o comércio do Brasil com esse país não pudesse ser considerado como essencial e tampouco estratégico, dadas as limitadas possibilidades de absorção das exportações brasileiras, ele reflete, de qualquer forma, o esforço brasileiro de diversificar mercados. O valor do intercâmbio comercial elevou-se de US\$ 321,7 mil, em 1958, para US\$ 3,3 milhões em 1960.¹⁵³

Quanto à República Democrática Alemã, a questão do reconhecimento ou não deste governo era bastante delicada. A partir de 1954, com a não aceitação do Plano Éden pela União Soviética, a República Federal da Alemanha adotou a política de não reconhecer a República Democrática Alemã, passando a se proclamar como a única representante do povo alemão.¹⁵⁴ Em 1958, entretanto, o Brasil, por intermédio do Banco do Brasil assinou um ajuste interbancário com o Deutsche Notenbank – Banco Central da República Democrática Alemã, com a finalidade de conquistar novos mercados para as exportações brasileiras. O governo brasileiro evitou, todavia, dar qualquer conotação política ao Ajuste, classificando-o como interbancário e não como inter-governamental. Por meio deste Acordo, assemelhado ao realizado com a Iugoslávia, houve um incremento de 25,0% no primeiro ano de intercâmbio (1959 em relação a 1958) e de 326% no segundo ano (1960 em relação a 1959), totalizando um aumento de 1387,5%, uma vez que o valor total do intercâmbio passou de US\$ 1,6 milhão para US\$ 22,2 milhões entre 1958 e 1960.¹⁵⁵

Com relação à Polônia, embora o Brasil já mantivesse relações tradicionais, o intercâmbio comercial entre os dois países apresentaria um expressivo incremento durante do governo Kubitschek. Em 1956, o total de intercâmbio bilateral entre os dois países era de cerca de US\$ 24,7 milhões de dólares. Quatro anos mais tarde, no último ano do governo JK,

¹⁵³ CACEX. *Série Intercâmbio Comercial – 1953-1976, Vol. I. Balanço Comercial*, p. 93.

¹⁵⁴ SCIERBAUM, Hansjurgen. *Intra-German Relations. Development, Problems, Facts*. 1980, p. 5-6.

¹⁵⁵ CACEX. *Série Intercâmbio Comercial – 1953-1976, Vol. I. Balanço Comercial*, p. 96.

o intercambio comercial já alcançaria US\$ 53 milhões, é dizer, representaria um acréscimo de 115%.¹⁵⁶

Além disso, no ano de 1960, seria firmado o Acordo sobre Comércio e Pagamentos, que tinha por objetivo principal expandir as relações e sua cooperação econômica recíproca. Destaca-se nesse Acordo a especial ênfase dada à importação de bens de capital, inclusive com o financiamento polonês. O Acordo, com duração prevista de cinco anos, estipulava para o ano de 1960 um intercâmbio comercial de US\$ 35 milhões. As importações brasileiras passaram de US\$ 18,2 milhões, em 1959, para US\$ 28,1 milhões em 1960, acarretando um incremento de 54,3% em apenas um ano. Durante o quinquênio 1956-1960, as importações provenientes da Polônia para o Brasil cresceram 92,7%, isto é, passando de US\$ 14,6 milhões em 1956 para US\$ 28,1 milhões em 1960, ao passo que as exportações aumentaram aproximadamente 147,3%, subindo de US\$ 10,1 milhões, em 1956, para US\$ 24,9 milhões em 1960.¹⁵⁷

2.3.3 As relações com a Ásia: o início ainda que tardio

A partir de 1957 o Brasil iniciou uma discreta aproximação com os países asiáticos, notadamente com a Indonésia, Japão, Irã, Cingapura, Malásia e Hong Kong, no que ficou conhecido como “Operação Brasil-Ásia”. Esta operação teve origem em uma série de visitas realizadas em 1957 pelo Embaixador brasileiro em Nova Délhi, José Cochrane de Alencar, a diversos países asiáticos, pretendendo se aproximar de países com os quais não mantinha relações diplomáticas. Dando continuidade a essa política, foi enviada nova missão diplomática à Ásia, chefiada pelo Embaixador brasileiro na Bélgica, Hugo Gouthier. A consequência direta dessa missão foi o estabelecimento de relações diplomáticas com a Federação Malaia, com o Vietnã e com a Tailândia em 1959.

O governo Brasileiro reconhecia a importância que adquiriram as nações asiáticas no cenário internacional, o que se traduziu na criação de missões diplomáticas junto aos seus governos e no apoio, nos organismos internacionais, das teses relativas ao desenvolvimento econômico. Em 1960, foram estabelecidas relações diplomáticas com a República da Coreia e com o Ceilão, e criadas as respectivas embaixadas em Seul e Colombo, cumulativas, a

¹⁵⁶ CACEX. *Série Intercâmbio Comercial – 1953-1976, Vol. I. Balanço Comercial*, p. 99.

¹⁵⁷ Idem.

princípio, com as de Tóquio e Nova Délhi.¹⁵⁸ Com a missão à Ásia foi possível traçar uma fotografia econômica dos países da região, verificando as possibilidades existentes para o estabelecimento ou para a expansão das relações comerciais diretas e regulares entre o Brasil e os demais países da região.

Quanto ao Japão, a partir da segunda metade de 1950, este país promoveu uma guinada em sua política externa que acabou por estimular seu intercâmbio em escala crescentemente planetária, inclusive com economias como a brasileira. Data de 1957 o modelo de política externa japonesa que fundou a segurança nacional sobre a cooperação internacional e a independência econômica, ampliando as possibilidades de desamericanização, a partir de 1969. Sem obstar ao entendimento com os Estados Unidos, e os laços com o Ocidente, o Japão decidiu renunciar ao poder nuclear e prover-se ao mesmo tempo de meios internos de defesa, abrir-se ao universo e privilegiar as relações regionais, voltar-se para a construção de potência econômica com seus planos quinquenais.¹⁵⁹

Neste quadro, em que os interesses de ambos os países são convergentes, o relacionamento tendia a se estreitar. Em novembro de 1960, firmou-se o Acordo de Migração e Colonização, que criou a Comissão Mista Brasil-Japão. O intercâmbio comercial entre os dois países apresentaria um crescimento de 19,4%, alcançando a cifra de US\$ 68,7 milhões.¹⁶⁰

Apesar de um pouco discreto, pode-se afirmar que as primeiras gestões quanto à diversificação de parcerias no continente asiático, tanto no campo econômico quanto político, foram bastante significativas, uma vez que fez com que o país fosse conhecido internacionalmente, com a finalidade de intercambiar economicamente independente do regime político adotado pelo país. Os conceitos de pan-americanismo e segurança coletiva não foram descartados, mas novas percepções, como a diversificação comercial, foram cada vez mais evidentes na elaboração da política externa do país.

2.3.4 A questão Africana: entre as oscilações e a diversificação comercial

A segunda metade da década de 1950 teve uma importância demasiada na análise da política internacional do Brasil. Pode-se dizer que ela internalizou a nova lógica da Guerra

¹⁵⁸ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002, p. 301.

¹⁵⁹ BARBOSA, Antonio José. **Outros Espaços: África do Norte, Oriente Próximo, Continente Asiático e Japão nas Relações Internacionais do Brasil**. In.: CERVO, Amado Luiz (Org.). **O Desafio Internacional**. Brasília: Ed. UnB, 1994, p. 341.

¹⁶⁰ CACEX. **Série Intercâmbio Comercial – 1953-1976, Vol. I. Balanço Comercial**, p. 188.

Fria, abrindo brechas para negociações da distensão. Segundo Saraiva, a Conferência de Bandung¹⁶¹, em 1955, trouxe alento para os nacionalismos independentistas africanos e asiáticos. As lutas pela independência política dos povos colonizados conferiram alguns espaços internacionais para países à busca de certa autonomia nas suas posições entre as já denominadas superpotências, o que poderia facilitar a atuação internacional do Brasil. O arrefecimento da Guerra Fria, portanto, trouxe a perspectiva de um novo ângulo para as relações internacionais, diferente daquele que se evidenciava desde o final da Primeira Guerra, é dizer, diferente do Leste-Oeste.¹⁶²

Segundo a visão da diplomacia à época, a África não possuía valor político para o Brasil, resumindo-se, portanto ao aspecto meramente econômico. O cerne da política voltada para África, a partir da intensificação dos movimentos independentistas, direcionava-se para as relações econômicas que se desenrolaram entre a Europa e o continente africano. Corroborando esse argumento, destaca-se a posição brasileira frente à criação do Mercado Comum Europeu, uma vez que havia um temor a respeito das relações preferenciais entre as antigas colônias e metrópoles, o que poderia afetar as relações comerciais do Brasil.

A diplomacia brasileira vislumbrava à época que a formação de um mercado europeu que pudesse implicar a associação das economias africana e europeia, por regras preferenciais de comércio, poderia afetar o projeto de desenvolvimento brasileiro pelo cerceamento à colocação do produto brasileiro na Europa. A título ilustrativo, as exportações brasileiras de café, cacau e algodão, por exemplo, que eram os principais produtos de exportação do país, poderiam ser ameaçadas pela concorrência do fornecimento africano para a Europa.¹⁶³

Nesse sentido, o pensamento diversificador brasileiro reagiu à criação do Mercado Comum Europeu, denunciando seus prejuízos ao país em termos de comércio e investimentos tanto na Assembléia Geral da ONU quanto junto ao GATT. Saraiva argumenta que para muitos formuladores da política exterior do Brasil no período, a África era considerada desconfortável, na medida em que esta gerava, pela relação especial com as metrópoles, certa

¹⁶¹ A Conferência de Bandung marcou o início da manifestação de um terceiro grupo de Estados nas relações internacionais. Eles procuraram nortear desde os primeiros momentos sua vontade pela equidistância em relação aos dois mundos, o do liberalismo capitalista ocidental e o da economia socialista planificada. Sua força residia na busca de uma outra alternativa de inserção internacional mais independente e autônoma. In: SARAIVA, José Flavio Sombra. **Relações Internacionais: dois séculos de história – entre a ordem bipolar e o policentrismo (1947 a nossos dias)**. Brasília: IBRI, 2001, p. 50-51.

¹⁶² SARAIVA, José Flávio Sombra. **O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)**. Brasília: EdUnB, 1996, p. 35.

¹⁶³ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Internacionais e Desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente – 1951-1964**. Petrópolis: Ed. Vozes, 1995, p. 143-174 e SARAIVA, José Flávio Sombra. **O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)**. Brasília: EdUnB, 1996, p. 38.

desconfiança. Essa desconfiança se evidenciava na medida em que, caso não fosse desenvolvido algum mecanismo de controle, poder-se-ia desembocar em uma situação de concorrência desleal aos produtos de exportação do Brasil no mercado mundial. O ponto de vista econômico, portanto, era o lugar da África na política externa brasileira de Juscelino Kubitschek.

Algumas vozes dissidentes, todavia, que emanavam de setores da diplomacia e de intelectuais brasileiros interessados nos assuntos internos do país questionavam a posição brasileira de relativo descaso em relação à importância econômica potencial do continente africano. A demanda trazida por esses setores era de que a aceleração do processo de independência na África e a demanda ascendente por novos mercados para o Brasil requeriam um acercamento mais ativo em relação à descolonização, especialmente das colônias portuguesas. Apoiavam esse posicionamento Osvaldo Aranha, Gilberto Amado, Álvaro Lins, José Honório Rodrigues, Adolpho Justo Bezerra de Menezes, Tristão de Athayde e Eduardo Portella. Entretanto, embora alguns destes atuassem na diplomacia e estivessem em condições para implementar a política intencionada, não foram capazes de construir uma política africana para o Brasil.¹⁶⁴

Essas vozes traziam à baila a necessidade de abertura de novas possibilidades para a atuação internacional do país. Não havia, portanto, nenhum posicionamento contrário à atuação portuguesa, mas sim uma análise sobre as vantagens econômicas que as relações entre o Brasil e continente poderia prover para o desenvolvimento nacional. Dentro dessa perspectiva, Osvaldo Aranha argumentava que

“nossa atitude, em favor das potências coloniais, mas contrária à nossa formação, às nossas tradições e em conflito até com sentimentos humanos, muito enfraquece nossa posição e reduz nossa autoridade, mesmo entre os países latino-americanos. Cingi-me à letra de nossas instruções, mas, agora, julgo-me no dever de aconselhar uma revisão dessa orientação internacional. Criou-se um estado de espírito mundial em favor da liberação dos povos ainda escravizados, e o Brasil não poderá contrariar essa corrente sem comprometer seu prestígio internacional e até sua posição internacional”.¹⁶⁵

Mais do que a afirmação de uma nova diplomacia para continente africano, Osvaldo Aranha reivindicava a revisão da própria orientação internacional que Kubitschek e o Itamaraty vinham dando às posições do Brasil nos foros internacionais e nas relações bilaterais. A complexidade das relações internacionais não permitia ao Brasil assumir

¹⁶⁴ SARAIVA, José Flávio Sombra. **O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)**. Brasília: EdUnB, 1996, p. 43.

¹⁶⁵ Carta de Osvaldo Aranha ao Presidente Juscelino Kubitschek, de 9 de dezembro de 1957, na qual avalia o quadro das relações internacionais e as posições da delegação brasileira na XII Assembléia-Geral das Nações Unidas.

posicionamento de indiferença ou mesmo de preconceito com relação aos países africanos. Ademais, o Brasil, com uma aproximação africana, não negava o caráter ocidental de sua política externa ou sua posição no quadro internacional da Guerra Fria.

O que o ex-Chanceler argumentava com esse posicionamento era que o Brasil alcançaria uma maior autonomia política nacional, colocando-a acima de consolidadas relações amizade e tradições políticas como aquelas que uniam o Brasil e os Estados Unidos. Era necessário que o país assumisse uma postura declaradamente desenvolvimentista, buscando os insumos econômicos indispensáveis ao desenvolvimento do país.

Além de Osvaldo Aranha, cumpre citar Álvaro Lins, embaixador do Brasil em Lisboa entre 1957 e 1959. Com o embasamento que o Embaixador possuía em Portugal, este verificou e enfatizou a necessidade de o país modificar sua atuação internacional, com o objetivo de ser mais atuante frente a uma nova questão que se suscitava no cenário internacional. O Brasil, para ele, deveria modificar suas percepções e adotar uma posição mais ativa e favorável à independência das colônias européias e portuguesas, em especial, na África.¹⁶⁶

Apesar de manter uma visão holística acerca das relações internacionais que se desenhavam a partir de então, Álvaro Lins foi exonerado do posto de Embaixador em Lisboa em 1959, manifestando mais uma vez a visão conservadora assumida pelo Ministério das Relações Exteriores em se tratando do colonialismo. Todavia, a passagem de Lins em Lisboa fez com que suas visões perpassassem e fossem divididas por diplomatas e intelectuais cujas posições foram posteriormente reforçadas juntamente com os instrumentos da argumentação de Álvaro Lins e Osvaldo Aranha.

Diante dessa perspectiva, tanto Álvaro Lins como Osvaldo Aranha acreditavam que o desenvolvimento tanto almejado pela população e por Kubitschek não estava de acordo com a política externa que apoiava Portugal contra a libertação de suas colônias africanas. O lugar que o Brasil deveria assumir na África era de proeminência e não de subserviência.¹⁶⁷

Outra voz que produziu o clamor mais contundente sobre a questão africana, foi a do diplomata de carreira Adolpho Justo Bezerra de Menezes. Este em sua obra *O Brasil e o mundo ázio-africano*, argumentava que o Brasil tinha todas as condições para alcançar a

¹⁶⁶ SARAIVA, José Flávio Sombra. **O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)**. Brasília: EdUnB, 1996, p. 46.

¹⁶⁷ RODRIGUES, José Honório. **A Política Internacional Brasileira e a África**. In.: Cadernos Brasileiros, 4, 1962, p. 65-69.

liderança nas nações ágio-africanas, liderança essa que seria alcançada por via da nova e independente política externa.¹⁶⁸

O interesse pelos assuntos africanos foram manifestados por Bezerra de Menezes desde a primeira metade da década de 1950, como ficou evidenciado na participação, mesmo como observador, na Conferência de Bandung em 1955. Tecendo uma série de análises sobre o novo conjunto de forças que compunham o sistema internacional dos anos 1950, Bezerra de Menezes insistia nas mudanças particularmente geradas pela expressividade populacional e pela imensidão territorial dos novos Estados que estavam nascendo na África, pois esses novos Estados certamente viriam a ter um peso relevante nas Nações Unidas.¹⁶⁹

O Brasil possuía condição especial para assumir a liderança desse novo conjunto que se formava na África, tendo inclusive tempo para reorientar sua política externa para acomodá-la a essa opção inovadora que traria inevitáveis benefícios.¹⁷⁰ O Brasil, na verdade, deveria apoiar o país africano ou asiático nos conclaves internacionais e manifestar simpatia pela causa da gente, raça, povo ou nação que houvesse sido vítima de discriminação, demonstrando, inclusive, inteira desaprovação pela atitude da potência colonial. A posição subserviente da política externa brasileira de pouca ação e de alinhamento quase que automático com os Estado Unidos e a Europa, deveria ceder lugar a um novo conceito, voltado para o Atlântico e para a África.¹⁷¹

As ressonâncias das denominadas vozes dissidentes¹⁷², todavia, não foram ouvidas no governo Kubitschek. Entretanto, serviram de embasamento intelectual para que no governo seguinte a África assumisse um lugar mais importante do que o que estava em pauta até o fim da década de 1950. A importância da política externa de JK reside exatamente no sentido de que, com a nova dinâmica na qual o país estava inserido e com as modificações internacionais vividas, novas e importantes visões internas acenavam para crescente valor que o continente africano possuía. Esse valor não se resumia exclusivamente a questões econômicas, possuindo também seu aspecto político e cultural.

Os argumentos levantados por Osvaldo Aranha, Álvaro Lins e Bezerra de Menezes foram um dos pontos responsáveis pela modificação de atitude da política externa brasileira a

¹⁶⁸ MENEZES, Adolpho Justo Bezerra de. **O Brasil e o mundo ágio-africano**. Rio de Janeiro: GRD, 1960, p. 30-315.

¹⁶⁹ SARAIVA, José Flávio Sombra. **O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)**. Brasília: EdUnB, 1996, p. 49.

¹⁷⁰ MENEZES, Adolpho Justo Bezerra de. **O Brasil e o mundo ágio-africano**. Rio de Janeiro: GRD, 1960, p. 331.

¹⁷¹ Idem, p. 336.

¹⁷² SARAIVA, José Flávio Sombra. **O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)**. Brasília: EdUnB, 1996, p. 44-50.

partir de 1960. A política externa de JK, que já trazia uma atitude de mudança frente à dependência ocidental do Brasil, incitava os críticos a uma modificação também no cenário de atuação em face dos países afro-asiáticos, uma vez que com a percepção dos limites das relações Brasil-Estados Unidos, novas vertentes de atuação deveriam ser buscadas ou intensificadas.

2.4 CONCLUSÃO

Tanto nas diversas áreas de atuação político-diplomática com nas relações econômicas externas, o período que se estende desde o suicídio de Vargas, em agosto de 1954, até a formulação da OPA, em 1958, caracterizou-se como uma espécie de hiato dentro do conjunto da política externa brasileira. A busca de uma maior autonomia diplomática frente aos Estados Unidos e a utilização dinâmica da política exterior como instrumento de desenvolvimento econômico nacional tornaram-se elementos secundários nessa fase.

Cumprido salientar, todavia, que, embora nem todos os posicionamentos adotados em política externa pelo Brasil entre 1956 e 1958 possam isoladamente ser considerados como alinhamento automático, eles devem ser compreendidos como integrantes de uma estratégia do país alcançar o seu desenvolvimento, é dizer, a de o Brasil ser um aliado especial dos Estados Unidos na América Latina¹⁷³, enfatizando a aplicação do paradigma americanista.

Todavia, tanto o contexto internacional como as necessidades de insumos para o desenvolvimento conduziram o país para uma diversificação, não se esquecendo do componente hemisférico, onde a OPA havia se destacado. Esta visava a reforçar o conteúdo econômico do Pan-Americanismo, mediante a adoção de um conjunto de medidas enérgicas e coordenadas, suscetíveis de remover os obstáculos ao desenvolvimento dos países da América Latina, cujas economias necessitam de vigoroso impulso para que ultrapassem o estado de atraso em que se encontram e ingressem numa era de industrialização, aproveitamento máximo dos recursos naturais e ativo intercâmbio.¹⁷⁴

Somente após a Revolução Cubana os objetivos da OPA passaram a ser entendidos com maior seriedade. Naquele momento, todavia, o país já havia iniciado sua busca de novos mercados, na gestão de Horácio Lafer, em países com poucas relações econômicas com o Brasil. Essa tendência universalizante trazida pelo Chanceler e apoiada por Osvaldo Aranha

¹⁷³ CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001, p. 189-203.

¹⁷⁴ Discurso na XIV Sessão Ordinária da ONU, 1959. A palavra do Brasil nas Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p. 135-141.

esvaziava em parte o paradigma americanista, assentando o terreno para uma nova postura brasileira no cenário internacional. Embora o país oscilasse e ainda vacilasse em alguns campos, como nas relações com os países africanos recém independentes, as vozes dissidentes de Álvaro Lins e de Bezerra de Menezes lançaram suas sementes para o período posterior, amadurecendo a idéia de que o país não poderia impor limites para o alcance do desenvolvimento.

Desse modo, o Brasil evoluiu, entre 1956 e 1961, de uma política de alinhamento automático, norteadas por objetivos de defesa hemisférica, segurança coletiva interamericana e luta contra o comunismo, para uma política orientada por objetivos próprios, na medida do possível, como o desenvolvimento econômico, a diversificação das relações externas e a conquista de novos mercados. As políticas estabelecidas na OPA, todavia, buscavam uma aproximação maior entre os países latino-americanos para que se fizessem ouvir pela superpotência continental e tivessem seus desígnios de desenvolvimento alcançados.

CAPÍTULO III:

A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: DO AMERICANISMO À UNIVERSALIZAÇÃO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO BRASIL

Tive a ventura de restaurar as nossas relações com a área socialista, e de realizar um esforço leal para normalizar nossas relações com os EUA. O que resulta desses atos é o sentido da independência, e não de preferência ideológica na consecução dos objetivos do país.

San Tiago Dantas

A política externa implementada por Juscelino Kubitschek demonstrou, conforme restou identificado no capítulo anterior, que as relações Brasil-Estados Unidos já não eram as mesmas da amizade demonstrada no período Rio Branco e, por via de consequência, do legado trazido pelo Barão nas relações especiais com a potência norte-americana. O pragmatismo da amizade com a maior nação do hemisfério, que para Rio Branco tinha tanto uma justificativa econômica quanto política¹⁷⁵, parecia não mais estar de acordo com os objetivos do Estado na busca do seu desenvolvimento.

As diferentes visões de mundo, cada vez mais frequentes quando da elaboração e implementação das políticas externas dos dois países, fizeram com que o paradigma Rio Branco sustentado por mais de meio século sofresse rupturas, provocando uma nova postura para o Brasil numa busca de novos parceiros para lograr êxito em seu projeto desenvolvimentista.¹⁷⁶

A necessidade de se diversificar os parceiros econômicos, com a finalidade de aumentar a sua base de contatos e possibilidades fez com que o Brasil se lançasse ao continente em nome da luta contra o subdesenvolvimento, iniciando, inclusive, uma abertura, ainda que tímida, para países que, àquele momento, não apresentavam importância significativa para a política e economia nacionais, como a União Soviética, países do Leste Europeu, o continente asiático e a África.

¹⁷⁵ BUENO, Clodoaldo. **Política externa da Primeira República – Os anos de apogeu, 1902 a 1918**. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 160.

¹⁷⁶ SILVA, Alexandra de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa contemporânea**. e LIMA, Maria Regina Soares de. **Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña**. América Latina/Internacional. Buenos Aires, 1(2), otoño/invierno.

Percebeu-se na política externa desenvolvida no governo JK, embora ainda que com um certo embaraço, uma gradual desideologização da política externa como instrumento necessário para o desenvolvimento econômico do país, salvo as questões relacionadas ao colonialismo português. Essa desideologização, mais claramente evidenciada na gestão de Horácio Lafer, deve ser interpretada no sentido de que o país estava disposto a diversificar suas exportações e importações para países que não pertencessem ao bloco ocidental ou manifestassem identidade com os princípios que regiam os países capitalistas, sem, contudo, representar aproximação ideológica. Nesse sentido, o Brasil reatou relações comerciais com a União Soviética, buscou algum contato econômico com países socialistas da Europa, bem como lançou as sementes para a posterior intensificação das relações políticas, principalmente, e econômicas com os países do continente africano.

Tornava-se premente que o país alargasse o escopo de sua ação internacional para uma política externa de maior desenvoltura nas outras partes do globo. A percepção de que era possível ir além da linha imaginária estipulada diplomaticamente nas relações bilaterais, sem abrir mão dos princípios e valores inerentes à política externa, como o pacifismo, o juridicismo, o realismo convertido em pragmatismo, fizeram com que o país de fato pudesse conduzir sua política externa buscando o alcance dos reais interesses nacionais. Nesse sentido, o início dos anos 1960 daria lugar à formulação de um novo paradigma de política externa, o primeiro a se impor como alternativa ao americanismo vigente desde Rio Branco.¹⁷⁷

A PEI lançada por Jânio Quadros e seu Chanceler Afonso Arinos de Melo Franco, portanto, surgiu como uma versão atualizada e mais sofisticada da política externa de JK, tanto sob o ponto de vista político como econômico. Pode-se dizer, portanto, que a PEI percorreu um caminho além dos previstos na política de JK, ultrapassando as vacilações dos governos anteriores, além de apresentar um conjunto de princípios articulados que extrapolava o âmbito regional, abrir perspectivas mundiais e dar à política externa um lugar de destaque na vida nacional. O novo paradigma nascente, de cores universalistas, fazendo com que o país buscasse os insumos necessários ao desenvolvimento onde quer que eles estivessem, sem, contudo, perder a identidade do país, era concebido como uma alternativa

¹⁷⁷ SILVA, Alexandra de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa contemporânea**, p. 26. e LIMA, Maria Regina Soares de. **Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña**. América Latina/Internacional. Buenos Aires, 1(2), otoño/invierno. CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais do Brasil**. In: CERVO, Amado Luiz (org.). **O desafio internacional**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994, p. 26.

ao americanismo, elegendo, portanto, a diversificação das relações exteriores do Brasil como condição para o aumento do seu poder de barganha no mundo.¹⁷⁸

A característica principal desse novo paradigma era justamente o fato de que o eixo da política externa se deslocava da tradicional amizade especial com os Estados Unidos para uma concepção universalista da inserção internacional do país. Diferentemente da fórmula elaborada pelo Barão, o relacionamento com os Estados Unidos deveria ser concebido não como um instrumento para aumentar o poder de barganha externo, mas como a consequência da própria ampliação desse poder. Esse abandono do paradigma Rio Branco ganharia densidade por meio das formulações de personalidades influentes na política externa brasileira, notadamente San Tiago Dantas e Araújo Castro.

3.1 A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: A DINAMIZAÇÃO DA UNIVERSALIZAÇÃO

O período em que Jânio Quadros permaneceu como Presidente da República, embora curto e tumultuado, ainda é lembrado historicamente pelo fato de ter sido o responsável, junto com seu Chanceler, por lançar a PEI como orientadora na condução das relações externas do país. Antes mesmo de eleito, Quadros, durante campanha eleitoral, já demonstrara que sua política exterior seguiria um curso próprio, independente e sem subordinação aos interesses dos Estados Unidos, aprofundando e definindo uma tendência histórica, que havia sido insinuada na administração Vargas (1951-1954) e depois esboçada pelo governo JK com a OPA.¹⁷⁹

Quadros e Afonso Arinos formularam a PEI em um momento conjuntural adequado e único, uma vez que procuraram tirar proveito do receio dos Estados Unidos de que a América Latina escapasse de sua órbita de influência a partir da crise do sistema interamericano aberta pela derivação cubana ao bloco socialista. Em se tratando do contexto internacional, a descolonização e a crise nas relações entre os Estados Unidos e União Soviética facilitaram as formulações da PEI com respeito ao não realinhamento aos Estados Unidos, vez que era uma

¹⁷⁸ PINHEIRO, Leticia. **Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira contemporânea**. In: Contexto Internacional, n.º 2, julho/dezembro 2000, vol. 22, p. 308.

¹⁷⁹ STORRS, Keith Larry. **Brazil's independent foreign policy, 1961-1964 : Background, tenets, linkage to domestic politics, and aftermath**. Ann Arbor: Univ. Microfilms Int. SIBECK, Gary Page. **Brazil's Independent Foreign Policy**. Califórnia: Tese de Doutorado, 1971, p. 56. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: II – A rivalidade emergente**. São Paulo, Ed. SENAC, 1997, p. 60.

política sem compromissos ideológicos rígidos, que procurava obter vantagens para o país em um mundo dividido em dois blocos.¹⁸⁰

O campo socialista deixava de constituir apenas um sistema antagônico para tornar-se um fator adicional, o qual não poderia mais ser reduzido ao maniqueísmo da primeira década da Guerra Fria. Este contexto permitia não apenas uma distensão das relações internacionais, como a emergência de antagonismos dentro do campo ocidental. A consolidação da União Soviética sob o ponto de vista econômico e diplomático afastava o risco de uma confrontação via Otan e demandava o reconhecimento deste bloco.

Outra alteração fundamental do início dos anos 1960 foi a emergência de novos pólos capitalistas aliados-rivais dos Estados Unidos. A reconstrução econômica da Europa Ocidental e do Japão não constituía meros processos nacionais. A Comunidade Econômica Européia passava a constituir um pólo importante de integração capitalista, que se fortalecia e se autonomizava gradativamente dos Estados Unidos, enquanto o Japão se re-inseria com dinamismo na economia mundial. Com isso, revitalizavam-se os antagonismos entre os centros hegemônicos do capitalismo, ampliando as possibilidades de barganha dos países do Terceiro Mundo.¹⁸¹

Três aspectos externos ainda merecem destaque. Primeiramente cumpre salientar o processo de descolonização, particularmente acentuado com relação à África, onde só no ano de 1960 ascenderam à independência 17 países e nos seis anos seguintes mais nove. O interesse do Brasil não se resumia ao aspecto político, tomando relevância a questão econômica relacionada à abertura comercial para esses novos países emancipados. A mudança de posição a respeito do colonialismo, levando-se em consideração a amizade com os posicionamentos anteriores do Brasil nos fóruns multilaterais e a amizade secular com Portugal, seria uma necessidade, até porque consultava os interesses nacionais.¹⁸² Buscar-se-ia, portanto, o estabelecimento de relações diplomáticas com os novos países, sem perder de vista o fato de o Brasil ser integrante do mundo livre, ideologicamente ocidental.

O segundo aspecto a ser destacado é o Movimento dos Países Não-Alinhados. No ano de 1961 reuniu-se na Iugoslávia, mais especificamente em Belgrado, a I Conferência dos Países Não-Alinhados, na qual convergiram a política de Tito na busca de um terceiro

¹⁸⁰ LAFER, Celso. **Brazilian international identity and foreign policy: past, present, and future**. Deadlus, 2000, p. 6. CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002, p. 310.

¹⁸¹ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 129. SATO, Eiiti. **40 anos de política externa brasileira, 1958-1998: três inflexões**. RBPI, Ano 41, Especial 40 anos, 1958-1998, p. 14.

¹⁸² LAFER, Celso. **Brazilian international identity and foreign policy: past, present, and future**. Deadlus, 2000, p. 6-7.

caminho nas relações internacionais, o neutralismo e o afro-asiatismo oriundo da Conferência de Bandung de 1955. Os Não-Alinhados manifestavam-se contra o domínio das grandes potências, destacavam a necessidade de uma nova ordem política e econômica mundial, defendiam o desenvolvimento da periferia e, sobretudo na conjuntura da época, a completa descolonização do Terceiro Mundo. Portanto, a emergência de dezenas de novos Estados no cenário internacional alterava não apenas as relações internacionais, mas também a elaboração da política externa brasileira, com diversos novos fatores em movimento.

O último aspecto exemplificativo a ser denotado, que possui fundamental importância na elaboração da PEI sob o ponto de vista hemisférico, foi a derivação cubana para o Bloco Socialista. O posicionamento brasileiro foi resultado de uma diretriz de política externa que primava pela não intervenção e autodeterminação dos povos, mais aprofundada por San Tiago Dantas.

Essa nova política externa assumiria de maneira realista a defesa dos direitos brasileiros sem alinhamentos automáticos *a priori*¹⁸³, devendo ser própria do país, não alinhada ou subsidiária da política dos outros países, repousando na idéia de que estava em função de uma política nacional de desenvolvimento. A luta em prol do desenvolvimento e do aumento da produção impunham ao país a necessidade de ampliação de seus mercados, independentemente de preocupações ideológicas¹⁸⁴, o que não significava uma política irresponsável, mas sim direcionada a um objetivo específico.

Segundo o Presidente Quadros, em artigo publicado na revista *Foreign Affairs*,

“a atração exercida pelo mundo comunista, pelas técnicas comunistas e pelo espírito das organizações comunistas sobre os países que acabam de se libertar do jugo capitalista, é do conhecimento de todos. De um modo geral, todas as nações subdesenvolvidas, inclusive a América Latina, são susceptíveis a esse plano. Não deve ser olvidado que enquanto a independência das nações latino-americanas era inspirada por um movimento de libertação com raízes na Revolução Francesa, a autonomia obtida pelas novas nações asiáticas e africanas foi precedida por uma onda de esperança provocada pela revolução socialista na URSS entre as classes e povos oprimidos de todo mundo. O momento de libertação afro-asiático ergue-se contra o domínio das nações que compõem – senão encabeçam – o bloco ocidental. O mundo ocidental precisa mostrar e provar que não é somente o planejamento comunista que promove a prosperidade das econômicas nacionais”.¹⁸⁵

¹⁸³ SILVA, Alexandra de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa contemporânea**, p. 26-34 e BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos – conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul: 1870 – 2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 305-325.

¹⁸⁴ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002, p. 313.

¹⁸⁵ QUADROS, Jânio. **Brazil's new foreign policy**. *Foreign Affairs*. Vol XL, 1, October 1961, p. 14.

Restava claro que a política externa seria um instrumento para dinamizar universalização das relações externas do país, não se resumindo às relações continentais, nem tampouco às limitações ideológicas concebidas pelo sistema internacional e internalizada pelo país desde a Segunda Guerra Mundial.

O núcleo ideológico básico da PEI pode ser sintetizado em cinco princípios que se mantiveram em maior ou menor grau ao longo de todo o período. O primeiro referia-se à ampliação do mercado externo dos produtos primários e dos manufaturados brasileiros por meio da redução tarifária no âmbito latino-americano e da intensificação das relações comerciais com todas as nações, inclusive as socialistas.

O segundo princípio, também de cunho econômico, defendia a formulação autônoma de planos de desenvolvimento econômico e a prestação e aceitação de ajuda internacional no marco destes planos. O terceiro, situado no plano político, dava especial ênfase à necessidade de manutenção da paz, por meio da coexistência pacífica entre estados regidos por princípios antagônicos, e do desarmamento geral e progressivo, possuindo relação com a terceira diretriz. Ainda nessa mesma perspectiva, o quarto princípio vinha no sentido de defender a noção de não-intervenção nos assuntos internos de outros países, a autodeterminação dos povos e o primado absoluto do Direito Internacional com relação aos problemas mundiais. Por fim, mas não menos importante, o quinto princípio apoiava a emancipação completa dos territórios não autônomos, qualquer que fosse a forma jurídica utilizada para sujeitá-los à metrópole.¹⁸⁶

O governo Quadros buscou promover a abertura para a África e concomitante afastamento nas Nações Unidas das posições colonialistas de Portugal.¹⁸⁷ No referente às relações com a América Latina, sugeria-se que o pan-americanismo ultrapassasse o realizado na OPA, intensificando a fase político-econômica da plataforma de JK. A PEI, ao resguardar a necessidade de cada país planejar seu processo interno de desenvolvimento e ao insistir também na tecla da autodeterminação dos povos, afagava o amor-próprio nacional e obtinha respaldo de larga parcela da opinião pública identificada com o nacional-desenvolvimentismo.¹⁸⁸

Durante os quatro anos em análise de implementação da PEI, além da mudança com relação à presidência, com a saída de Jânio Quadros após sua renúncia, e a ascensão de João

¹⁸⁶ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 133-136.

¹⁸⁷ LAFER, Celso. **Brazilian international identity and foreign policy: past, present, and future**. Deadlus, 2000, p. 6.

¹⁸⁸ DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 17-19.

Goulart sob um novo sistema de governo, cinco foram os titulares da pasta das relações exteriores, quais sejam, Afonso Arinos de Melo Franco, San Tiago Dantas, Hermes Lima, Evandro Cavalcante Lins e Silva e João Araújo Castro. Todavia, apesar de nenhum dos chanceleres conseguir continuar doze meses ininterruptos na gestão da pasta das relações exteriores, houve certa continuidade na implementação da PEI, não perdendo, por via de consequência, as diretrizes estipuladas inicialmente. Embora a renúncia de Quadros tenha provocado grave crise política interna e mudança de rumos, principalmente no referente ao sistema de governo, o mesmo não aconteceu no referente à política externa.

Em linhas gerais, a diplomacia tomou um sentido não-ortodoxo, afastando-se ostensivamente do compasso de Washington, para o qual se inclinava, quase sempre, desde os primeiros anos da República com a formação do paradigma americanista. A marcha ao compasso de Washington espelhava uma situação de complementaridade da economia brasileira que começava a desaparecer com a industrialização. O desenvolvimento do país criava necessidades que impunham à reformulação das relações especiais com os Estados Unidos. E essa tendência, que se manifestou com Vargas e se desenvolveu no governo Kubitschek, Quadros/Afonso Arinos, bem como Goulart e seus chanceleres, marcadamente San Tiago Dantas, expressaram.¹⁸⁹

3.2 A ABERTURA ECONÔMICA: DA NECESSIDADE DE NOVOS MERCADOS À UNIVERSALIZAÇÃO

Após intenso período de crescimento acelerado da industrialização brasileira durante a década de 1950, a crise do início dos anos 1960 viria a marcar novas alterações na política cambial, fazendo com que, a partir de 1961, ocorresse uma relativa liberalização da política de comércio exterior. Entre 1961 e 1964, o Brasil era visto, no âmbito internacional, não apenas como um país com uma estrutura industrial moderna e diversificada, mas, sobretudo, como tendo sido uma das primeiras economias semi-industrializadas a realizar, com razoável grau de sucesso, a transição de um desenvolvimento industrial baseado no protecionismo concedido às atividades voltadas para o atendimento exclusivo do mercado interno, para um

¹⁸⁹ LIMA, Maria Regina Soares. **Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política externa brasileña.** In: América Latina/Internacional, vol. 1, n.º 2, p. 18.

período de desenvolvimento com abertura crescente para o exterior, por meio da promoção de exportações não tradicionais e de progressiva liberalização do comércio exterior.¹⁹⁰

No período compreendido pela PEI, o parque industrial implantado no Brasil já havia cumprido sua função original e pressionava por mercados externos, permitindo uma maior flexibilização da política de comércio exterior. Assim, o aumento das exportações passou a ser visto como um mecanismo para dar continuidade ao processo de desenvolvimento. Esse novo modelo concedia ao comércio exterior um novo papel no processo de desenvolvimento, o de promover uma maior arrecadação das exportações por meio de uma política de promoção dos manufaturados brasileiros no exterior. Dessa forma, não caberia mais à política cambial limitar-se a fixar moeda para promover a venda de produtos com demanda externa inelástica, como o café, mas sim promover uma maior flexibilização do câmbio e inserir na pauta de exportações brasileira produtos de maior valor agregado. Esse novo modelo converteu-se no eixo fundamental do vínculo comércio exterior/desenvolvimento e vigorando, com algumas variações, de 1961 a 1989.¹⁹¹

Essa nova estratégia baseou-se em alguns pressupostos importantes, tais como, na tese de Hans Singer e Raúl Prebisch, que demonstrava a deterioração histórica das relações de troca dos países produtores de matérias-primas, ressaltando a necessidade de se diversificar a pauta de exportações dos países, com ênfase em produtos de maior valor agregado. Por essa razão, o Governo de Quadros e Goulart, utilizando-se da PEI, reviu sua política africana e buscou penetrar no mercado da África por meio dos novos Estados independentes, bem como se aproximou da América Latina, tentando converter a ALALC em via de escoamento para os manufaturados brasileiros.¹⁹²

Nesse contexto, cumpre mencionar a presença de San Tiago Dantas. Político de formação humanista e fortes convicções democráticas reformistas, Dantas representava a ala mais moderada e pragmática do trabalhismo brasileiro. Percebe-se nas suas convicções a persistência da tradição realista, bem como a percepção do sistema internacional como arena anárquica e dominada por relações de poder. Importante também salientar a influência do pensamento nacional-desenvolvimentista elaborado a partir do ISEB, que oferecia o instrumental cognitivo necessário para uma crítica ao paradigma americanista em vigor, na

¹⁹⁰ MALAN, Pedro. **Foreign exchange constrained growth in a semi-industrialized economy: aspects of the Brazilian experience, 1946-1976**. Berkeley: PhD Thesis, University of California, 1980, p. 152-176.

¹⁹¹ SILVA, Heloisa Conceição Machado da. **Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979**. RBPI, ano 46, n.º 1, p. 52-53.

¹⁹² VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 149-171.

medida em que enfatizava o descompasso entre as necessidades domésticas de desenvolvimento econômico e social e as prioridades externas, orientadas por condicionamentos estratégicos.¹⁹³

San Tiago Dantas via a política externa não como uma simples “decisão de governo”, mas sim como o resultado de um processo de amadurecimento político e cultural interno. A “dependência” de uma política externa não deveria ser julgada à luz de critérios morais, vista como mero servilismo ao exterior, mas a partir de conceitos que permitiriam identificar a intrínseca associação entre a evolução da cultura política nacional e seus reflexos sobre a atuação diplomática. Percebia, portanto, em suas visões de mundo, que o mesmo antes de ser dividido em Leste-Oeste era dividido em Norte-Sul, somente podendo romper essa situação de inferioridade e subdesenvolvimento por meio de uma política emancipatória e independente.¹⁹⁴

Como prova de sua atitude, reataram-se relações diplomáticas com a União Soviética e Países Socialistas do Leste Europeu, aproximou-se a relação com a Argentina, sob o ponto de vista continental. Essa tendência de implantar uma nova estratégia de desenvolvimento baseada na busca de novos mercados externos proporcionou o maior dinamismo das exportações de manufaturados do país, dando ao comércio exterior um sentido de provocar um modelo complementar. O universalismo difundido pelo Itamaraty por meio da PEI teve, nesse sentido, uma atuação crucial para difundir o comércio exterior do Brasil, sendo, inclusive, uma forma de radicalização da idéia de que outros espaços se faziam necessários para a afirmação da estratégia de obter insumos para o desenvolvimento brasileiro.¹⁹⁵

O viés universal da política externa brasileira de 1961-1979 promovia a obtenção de recursos externos à conquista de mercados para os manufaturados. A captação de recursos externos relacionava-se mais de perto aos contatos do Brasil com os países do Primeiro Mundo, e a conquista de mercados para os produtos manufaturados estava intimamente relacionada ao estreitamento das relações do Brasil com os países do Terceiro Mundo.¹⁹⁶

¹⁹³ LIMA, Maria Regina Soares. **Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política externa brasileña.** In: América Latina/Internacional, vol. 1, n.º 2, p. 21. SILVA, Alexandra de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa contemporânea**, p. 27-28.

¹⁹⁴ DANTAS, San Tiago. **Política externa independente.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 16.

¹⁹⁵ LESSA, Antonio Carlos Moraes. **A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais.** RBPI, Ano 41, Especial 40 anos, 1958-1998, p. 33.

¹⁹⁶ STORRS, Keith Larry. **Brazil's independent foreign policy, 1961-1964: Background, tenets, linkage to domestic politics, and aftermath.** Ann Arbor: Univ. Microfilms Int. SILVA, Heloisa Conceição Machado da. **Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979.** RBPI, ano 46, n.º 1, p. 55.

Araújo Castro, que permaneceu na Chancelaria entre 1963 e 1964, diferentemente, de San Tiago Dantas, pode ser considerado como o inaugurador de uma nova tendência na evolução institucional do Itamaraty, qual seja, a ocupação do primeiro escalão do ministério por diplomatas profissionais cujo prestígio político guarda uma relativa autonomia em relação às injunções da política interna. De posse da distinção entre política externa e política internacional, por ele mesmo definida, em que a primeira se referia ao consolidado acervo diplomático permanente, percebido como fator de continuidade e consistência, e a segunda estaria relacionada à definição de uma norma de conduta brasileira frente aos problemas do mundo contemporâneo, a PEI se enquadraria na necessidade de o país assumir uma postura mais autônoma na formulação de sua política externa, explorando o acervo que o país possuía em quase todos os continentes.¹⁹⁷

Na visão de mundo de Araújo Castro, identificava-se claramente a divisão internacional em Norte-Sul, assumindo a temática do desenvolvimento uma posição de destaque. Era necessária, para o alcance do objetivo principal do Estado, uma responsabilidade internacional nesse terreno, com uma participação efetiva nas Nações Unidas. A “pauta mínima” por ele argumentada deveria se estruturar por meio dos três Ds, desarmamento, descolonização e desenvolvimento.¹⁹⁸ Diante disso, o país deveria aliar sua política externa à nova postura de sua política internacional, diversificando suas áreas de atuação e buscando os insumos necessários ao desenvolvimento.

3.3 NOVAS E VELHAS APROXIMAÇÕES: UMA TENDÊNCIA À UNIVERSALIZAÇÃO

O fato de que Quadros, Goulart e seus chanceleres instrumentalizavam a política externa, com o propósito de resolver problemas domésticos, demonstrava, inequivocadamente, que a linha de independência por eles defendida correspondia a uma necessidade objetiva do desenvolvimento nacional, da qual já havia alto nível de consciência popular, que, por isso mesmo, repulsava qualquer forma de subordinação exclusiva aos interesses dos Estados Unidos. A abertura para o Leste Europeu e à União Soviética, aprofundando a tendência dos governos Vargas e Kubitschek, visava à conquista de novos

¹⁹⁷ AMADO, Rodrigo (org.). **Araújo Castro**. Brasília: Ed. UnB, 1982, p. 26.

¹⁹⁸ SILVA, Alexandra de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa contemporânea**, p. 31-32. AMADO, Rodrigo (org.). **Araújo Castro**. Brasília: Ed. UnB, 1982, p. 35.

mercados, a fim de aumentar as fontes de divisas e diversificar as linhas de comércio do Brasil.¹⁹⁹

As mesmas razões, acrescidas de outras de ordem política, orientavam o esforço de um entendimento com a Argentina, em particular, e de aproximação da América do Sul, como um todo, intensificando o processo desenvolvido na OPA, bem como a inflexão para os países da África negra, sobretudo os da costa ocidental, onde fatores de segurança também recomendavam a presença do Brasil, de modo a obstaculizar ou pelo menos contrabalançar a influência soviética, a avançar então à custa do desgaste das potências colonizadoras e dos Estados Unidos. Nesse sentido, o posicionamento da diplomacia brasileira pautar-se-ia não por defender a atitude norte-americana contra Cuba ou a continuidade de Angola como província ultramarina de Portugal, por exemplo, uma vez que, para robustecer seu prestígio internacional, era preciso que a independência da elaboração de sua política externa frente aos Estados Unidos estivesse cada vez mais presente, distanciando-se, por via de consequência, do paradigma americanista de Rio Branco.

A acelerada e profunda mudança do cenário mundial, com a Revolução Cubana, sob o ponto de vista hemisférico, e a consolidação da Comunidade Econômica Européia, bem como a concretude do regime socialista foram decisivas para que o país pudesse se desvencilhar, ao menos econômica e ideologicamente, de arcaicos modelos até então desenvolvidos, uma vez que as necessidades do país não suportavam mais uma conduta única e exclusivamente ocidental e anticomunista. Àquele momento, crescia e transformava-se o papel da política externa da União Soviética e dos demais países do campo socialista, consolidando-se suas realizações econômico-tecnológicas.²⁰⁰ Essa postura, todavia, não significa que o país abria mão de seus valores norteadores de política externa; ao contrário, internalizava-os e perseguia seus interesses em regiões antes pouco exploradas.

Havia, portanto, uma crescente diferenciação entre os *posicionamentos de valor* e os *posicionamentos de interesse* do país. *Posicionamentos de valor* seriam aqueles princípios e crenças trazidos historicamente pela tradição da diplomacia e que tinham imenso valor quando da elaboração da política externa. Em uma análise de longa duração, percebia-se a existência de um conjunto de valores e princípios de conduta externa que perpassavam as

¹⁹⁹ GOMES, Tania Maria Pechir. **Opinião pública e política exterior nos governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964)**. Universidade de Brasília, Dissertação de Mestrado, p. 136. FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Planalto (Memórias)**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1968, p.131.

²⁰⁰ NUNES, Aurimar Jacobino de Barros. **Política externa independente (1961-1964) : Considerações sobre o homem de estado**. Universidade de Brasília: Dissertação de Mestrado, 1999, p. 86. LIGIERO, Luiz Fernando. **Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a política externa independente (1961-1964) e o pragmatismo responsável (1974-1979)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, Tese de Doutorado, p. 54-70.

inflexões a as mudanças políticas brasileiras. Dessa forma, o pacifismo, o juridicismo, o realismo/pragmatismo e, após a Segunda Guerra Mundial, o ocidentalismo sempre estiveram presentes na formulação da política externa do país. Esses princípios, que condicionaram a conduta externa do país, representam um *posicionamento de valor*, contribuindo sobremaneira para a busca do interesse principal do Estado, o desenvolvimento.²⁰¹

Por outro lado, as opções no cenário internacional, como aproximação com países socialistas, representavam *posições de interesse*, uma vez que se relacionavam com a política de ampliação de mercados, bem como com a coexistência como único comportamento condizente com a preservação da paz mundial, sem corresponder a uma mudança de valores. Cumpre informar, conforme explica San Tiago Dantas, que a coexistência não significa para a área democrática, ou para a socialista, nenhuma abdicação ideológica, nenhuma perda de confiança na superioridade de sua filosofia de vida ou tipo de organização, tampouco fuga aos valores e princípios norteadores da atuação internacional do país. É uma coexistência essencialmente competitiva, que põe os dois campos políticos, não apenas em contato, mas também em competição, expondo cada um deles à influência inevitável dos modelos, das realizações e das experiências processadas no outro.²⁰² Constatava-se, portanto, que a postura da PEI de universalização da política externa, inclusive para países socialistas, refletia um *posicionamento de interesse* do Brasil no alcance de seu desiderato, não se confundido com os valores característicos da atuação do país.

O campo socialista, portanto, deixava de constituir apenas um “sistema antagônico” para tornar-se um fator adicional de complexidade do cenário internacional. Este contexto permitia não apenas uma distensão das relações internacionais como também a emergência de novas possibilidades financeiras, comerciais e tecnológicas de cooperação para os países do terceiro mundo, com carência de recursos para prover os processos de desenvolvimento tão perseguidos.

3.3.1 A presença Soviética, o Leste Europeu e a tímida aproximação com a China

Um dos pontos mais importantes da política exterior de Jânio Quadros consistia no reatamento de relações diplomáticas com a União Soviética, aproximações com países socialistas do Leste Europeu e a República Popular da China. A aproximação para com a

²⁰¹ CERVO, Amado Luiz. **Relações internacionais do Brasil**. In: CERVO, Amado Luiz (org.). **O desafio internacional**. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1994, p.38.

²⁰² DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 8.

União Soviética foi inclusive tema de seu artigo publicado na *Foreign Affairs*. Nesta, o presidente enfatizava que:

“O Brasil, por má interpretação ou distorção do seu bom senso político, levou vários anos sem contatos regulares com as nações do bloco comunista, a ponto, mesmo, de ter apenas relações comerciais indiretas e insuficientes com elas. Negociações para o reatamento de relações com a União Soviética estão em progresso”.

Em maio de 1961, o Brasil enviou uma Delegação Comercial a Moscou, que culminou com a compra de 20 mil toneladas de café pela União Soviética.²⁰³ Em julho do mesmo ano foi a vez de vir ao Brasil uma Missão Soviética de Boa Vontade, integrada por Deputados do Soviete Supremo, altos funcionários do governo e acadêmicos.

O reatamento diplomático com a União Soviética, apesar de ter o respaldo de Jânio Quadros, somente efetivou-se após sua renúncia, sob a gestão de San Tiago Dantas na pauta das relações exteriores. O ato formal foi assinado em 23 de novembro de 1961. Esse restabelecimento de relações diplomáticas obedeceu às conveniências econômicas e políticas nacionais, representando um posicionamento de interesses do país, uma vez que o Bloco Socialista, cujo índice de crescimento do comércio foi de 6,47%, era, àquela época, o mais elevado do mundo, oferecia boas oportunidades de negócios e o Brasil somente as poderia melhor aproveitar se saísse do seu auto-imposto isolamento político, devido à manutenção de princípios arcaicos do ocidentalismo e anticomunismo. Implementava-se, portanto, o descolamento do eixo exclusivo das relações exteriores, diretamente representado pelos Estados Unidos.

Ante a perspectiva de que sua população, crescendo a uma taxa de 3,5%, saltasse de 70,5 milhões de habitantes, em 1960, para 99 milhões, em 1970, e 125 milhões, em 1980, o Brasil necessitava dar um impulso maior ao setor exportador, ou seja, elevá-la do valor de US\$ 1,4 bilhão, com a finalidade de ampliar a própria capacidade de importação de bens de capital e insumos básicos necessários à manutenção de um ritmo acelerado de expansão econômica, devendo se pautar pela ausência de discriminação sob o ponto de vista econômico. Como argumentou San Tiago Dantas, “um país sobre o qual pesa esse desafio, não tem o direito de colocar limites de qualquer natureza a sua necessidade de procurar novos mercados. Discriminar é fazer discriminação à custa do seu povo e das condições mínimas do seu desenvolvimento e da sua segurança econômica”²⁰⁴.

²⁰³ MOURA, Paulo Leão de. **Intercâmbio comercial entre o Brasil e a União Soviética**. RBPI, ano 4, n.º 16, 1961, p. 115-118.

²⁰⁴ DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 77.

De fato, os termos de comércio que a União Soviética oferecia eram realmente bastante favoráveis e atrativos para o Brasil, a enfrentar gravíssima crise cambial. Ela se dispunha a projetar, construir e financiar, a longo prazo, a represa hidrelétrica de Itaipu, recebendo parte do pagamento em café, algodão, arroz e demais bens primários, em troca das quais também se dispunha a fornecer petróleo, trigo, bem como equipamentos e máquinas.²⁰⁵ Além do mais, para Dantas, o enfoque diplomático e econômico dado à União Soviética era resultado da universalização das relações internacionais do Brasil necessárias à ampliação do mercado para a comercialização de seus produtos e, também, da intenção de contribuir para a coexistência e, por via de consequência, para a paz. A aproximação econômica e diplomática com a União Soviética obviamente não se tratava de aproximação ideológica, mas sim de necessidade nacional de aumento das exportações (posições de interesse). O reatamento, como argumenta Bueno, nada tinha de ideológico, mas ligava-se a um vasto projeto nacional de desenvolvimento para se pôr fim à miséria.²⁰⁶

Em abril de 1963, o Brasil concluiu um acordo de comércio e pagamento com a União Soviética, visando ao incremento, que passaria de US\$ 70 milhões, em 1962, para US\$ 160 milhões, em 1963, US\$ 200 milhões, em 1964, e US\$ 225 milhões, em 1965, segundo as estimativas.²⁰⁷ Assim, se tais metas se cumprissem, o Brasil, por volta de 1965, receberia da União Soviética cerca de 1/3 de suas importações de óleo cru e subprodutos do petróleo.

Saliente-se que os Estados Unidos não deixavam de ser importantes, porém a oportunidades comerciais apresentadas pela União Soviética eram atrativas ao Brasil. Buscavam-se, na verdade, certos graus de autonomia para a política externa, numa estratégia pragmática, para garantir a expansão capitalista do Estado sem a subserviência de períodos anteriores, agora sob um novo enfoque universalista nas relações exteriores.

Com relação ao Leste Europeu, o governo brasileiro restabeleceu relações diplomáticas com a Hungria e a Romênia em 31 de março de 1961; iniciou relações diplomáticas com a Bulgária na mesma data e com a Albânia 4 dias depois. Em relação aos países com as quais o Brasil mantinha cooperação estável, como a Polônia e a Tchecoslováquia, houve uma intensificação dos trabalhos das Comissões Mistas dos dois países. Vizontini acrescenta que entre abril e junho de 1961, o Brasil enviou à Europa Oriental uma Missão Especial chefiada pelo Embaixador João Dantas, assinando acordos de

²⁰⁵ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: II – A rivalidade emergente**. São Paulo, Ed. SENAC, 1997, p. 70.

²⁰⁶ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002, p. 344-345.

²⁰⁷ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: II – A rivalidade emergente**. São Paulo, Ed. SENAC, 1997, p. 70.

cooperação cultural e científica, bem como comercial com a Bulgária, Iugoslávia, Romênia, Hungria, Tchecoslováquia, Polônia e Albânia.²⁰⁸

Os acordos comerciais visavam basicamente a troca de matérias-primas por produtos industriais, de modo que o café, o algodão, o cacau e os minérios brasileiros seguiram em trocas de produtos químicos, metais ferrosos, equipamentos industriais etc. As exportações para o leste Europeu, que em 1958 era da ordem de US\$ 41,1 milhões, atingiram a cifra de US\$ 87,3 milhões em 1961, um montante que cresceu dez vezes mais que o incremento geral das exportações, que foi de 3,6% a anual simples.²⁰⁹

O interesse pelas relações econômicas com aquela área era visível também na constituição de grupos de trabalho. Com respeito à Polônia, acrescenta Clodoaldo Bueno, o grupo interministerial presidido por Afonso Arinos reuniu-se no período de 2 de maio a 17 de junho para o exame do oferecimento de fábricas completas, máquinas e equipamentos, feitos por aquele país em troca de café e outros produtos agrícolas. Em 20 de abril de 1961, o presidente enviara memorando ao Ministro das Relações Exteriores determinando a constituição de um grupo de trabalho encarregado de examinar os instrumentos reguladores do comércio entre o Brasil e a República Democrática Alemã, tendo em vista o melhor desenvolvimento de intercâmbio entre os dois países.²¹⁰

Com relação à República Popular da China, em agosto de 1961 foi enviada uma Missão Comercial encabeçada pelo então vice-presidente João Goulart e integrada por políticos, diplomatas e elementos ligados aos meios econômicos. O objetivo era o mesmo que o visto com os países do Leste Europeu, exportação de produtos primários, como o café, cacau e algodão, e a importação de bens de capital como máquinas, ferramentas e bens industriais de consumo.

Essa política de aproximação econômica, como pôde ser visto acima, atingiu as relações do país com o denominado bloco socialista. Apregoando a universalização de sua política externa e diversificando suas relações comerciais com países do sistema socialista e com a superpotência soviética, pode-se verificar que uma das principais características do período foi, sem dúvidas, a possibilidade de ir além do caminho arcaico traçado ao longo de mais de meio século de política externa brasileira.

²⁰⁸ VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 152-153.

²⁰⁹ Idem.

²¹⁰ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002, p. 317-318.

Sem embargo, o arcaísmo não se caracterizou no momento da implantação do paradigma americanista e seu prolongamento por um determinado período, visto que no início do século e nas três décadas seguintes as circunstâncias e condicionantes internacionais direcionavam a uma conduta de aproximação com os Estados Unidos, com períodos de estremecimento, embora os caminhos traçados externamente quase sempre andassem juntos. Todavia, antes de Horácio Lafer durante o governo JK e, mais precisamente, antes das gestões Afonso Arinos/San Tiago Dantas/Araújo Castro, o que se evidenciou frente aos países socialistas foi um distanciamento e silêncio sob o ponto de vista econômico e diplomático, deixando em um patamar inferior os anseios da nação diretamente relacionados ao desenvolvimento econômico, qual seja, o incremento de relações comerciais com países que também mantinham interesses econômicos no Brasil.

A PEI, portanto, lançou um caráter inovador, na medida em que trouxe ao âmbito interno do país, inclusive com discussões acirradas no seio da opinião pública²¹¹, possíveis mecanismos que ultrapassassem a restrição das relações Brasil-Estados Unidos e o ocidentalismo que àquele momento não mais se coadunavam com as aspirações do país. O novo paradigma aplicado à política externa e a abertura para os países socialistas era, portanto, uma possibilidade real de condução autônoma da política externa do país, constituindo-se em uma fonte alternativa de alcance do projeto de desenvolvimento da nação.

3.3.2 A dimensão africana

A Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart teve importante papel no tocante à aproximação do Brasil para com os países africanos recém independentes. Essa perspectiva de aproximação se coadunava com a política brasileira de diversificação comercial para com países que anteriormente não faziam parte das relações comerciais do país e com a inovação universalista traçada pelo Itamaraty. O lançamento da política africana do Brasil, cujas raízes já tinham sido plantadas no final da década anterior, foi fato marcante da reinserção brasileira no cenário internacional.

O lançamento brasileiro para a África seria, antes de tudo, uma consequência natural das mudanças que vinham se processando no final da década de 1950. Tal aproximação teve respaldo em vozes dissidentes, como Adolpho Justo Bezerra de Menezes e Álvaro Lins, líderes políticos que tinham forte penetração no pensamento diplomático como Osvaldo

²¹¹ GOMES, Tania Maria Pechir. **Opinião pública e política exterior nos governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964)**. Universidade de Brasília, Dissertação de Mestrado, p. 147.

Aranha e Afonso Arinos, e estrategistas como San Tiago Dantas e Araújo Castro.²¹² Cumpre salientar, todavia, que os nomes citados não deixaram de defender a ideologia ocidental, mas agregaram novas percepções para os espaços africanos e asiáticos (*posições de interesse*), desideologizando, gradativamente, a política externa brasileira.²¹³

A aproximação africana está inserida na necessidade diversificação das relações externas do país, principalmente porque não havia recursos suficientes para o crescimento econômico e para as demandas sociais geradas pelo processo de industrialização engendrado nas décadas anteriores. A crise no balanço de pagamentos trazia problemas ao país que poderiam ser solucionados, ao menos em parte, pela exportação de produtos para os países do continente africano e asiático.²¹⁴ As origens da reorientação da política externa brasileira para a África devem, necessariamente, ser encontradas nesses novos horizontes criados pela alteração das forças que impulsionavam o país para fora dele mesmo e para a busca de novos espaços para sua penetração.

Essa política era fruto também do insucesso da presença norte-americana nos países da América Latina sob o ponto de vista de provisão do desenvolvimento econômico. Nesse aspecto, cumpre salientar que a reorientação da política externa não representava uma exclusão do tradicional alinhamento norte-americano, mas sim a percepção dos limites dessa relação. Tinha-se o entendimento de que o país não lograria êxito em seu projeto de desenvolvimento iniciado em 1930 única e exclusivamente por meio das relações especiais com os Estados Unidos.

A política exterior lançada por Jânio Quadros seria um instrumento contra o colonialismo e o racismo, com apoio aos princípios da não-intervenção e da autodeterminação dos povos.²¹⁵ San Tiago Dantas definia a nova dimensão da política externa brasileira como o da “legítima aspiração brasileira pelo desenvolvimento e emancipação econômica”²¹⁶. Afonso Arinos de Melo Franco, por sua vez, argumentava no sentido de que a presença brasileira no continente africano, após a independência de 17 países daquele continente, seria uma

²¹² SARAIVA, José Flávio Sombra. **O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)**. Brasília: EdUnB, 1996, p. 60.

²¹³ LIGIERO, Luiz Fernando. **Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a política externa independente (1961-1964) e o pragmatismo responsável (1974-1979)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, Tese de Doutorado, p. 119-126.

²¹⁴ ARAGON, Daniel Patrick. **Brazilian Foreign Policy in Africa, 1961-1976**. Auburn University, Tese de Doutorado, 2001, p. 43-57.

²¹⁵ QUADROS, Jânio. **Mensagem ao Congresso Nacional**. Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1961, p. 98-101.

²¹⁶ DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 5.

oportunidade para que o Brasil pudesse preencher o vácuo deixado pelas potências coloniais.²¹⁷

No que se refere ao aspecto comercial, a importância africana ainda era maior na medida em que parte dos laços comerciais entre as ex-colônias e os países recém independentes estavam na direção de serem rompidos. Como prova dessas novas inclinações africanistas da diplomacia brasileira, criou-se uma nova unidade administrativa no Ministério das Relações Exteriores, a Divisão da África, responsável por abrigar os diplomatas brasileiros que estivessem envolvidos nos assuntos africanos. Outra indicação dessa nova postura brasileira reflete-se na inclusão no Relatório do Itamaraty de capítulo especificamente voltado para os assuntos africanos para a descrição das posições brasileiras relativas àquele continente e o sumário das atividades desenvolvidas a cada ano. Uma terceira medida, não menos importante, foi a criação de um grupo de trabalho do Itamaraty com objetivo de formular propostas sobre as possibilidades de abertura de novas missões diplomáticas e consulares junto aos novos Estados africanos e estudar formas objetivas de estabelecimento de vínculos econômicos e culturais com o continente africano.²¹⁸

Como resultado dessa mudança de atitude, em 1961 duas embaixadas brasileiras iniciaram suas operações diplomáticas em Acra, Tunes e Rabat, o consulado que existia em Dacar foi elevado ao status de embaixada, negociações foram iniciadas no sentido do estabelecimento de novas embaixadas na Guiné e no Togo e foram instalados consulados em Luanda e Nairóbi. A dinâmica diplomática brasileira empreendida nos primeiros meses de 1961 foi acompanhada por sinais positivos de vários países africanos, como evidenciado na visita de políticos e funcionários dos Camarões, a missão econômica da Nigéria e a visita do ministro das Finanças do Gabão no Brasil.²¹⁹

Três eram as áreas de atuação do Brasil no continente africano, quais sejam, a África do Norte, basicamente representada pelas relações do Brasil com o Egito, a África Negra e a África do Sul. A segunda área de atuação certamente era a que apresentava para o país maiores interesses sob o ponto de vista econômico, dada a sua crescente descolonização. Apesar de algumas discontinuidades, houve considerável desenvolvimento das relações bilaterais entre o Brasil e vários países da margem oriental do Atlântico. Além das Embaixadas brasileiras em Acra, Dacar e Lagos, foi criada em Mali um posto diplomático.

²¹⁷ FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Planalto (memórias)**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1968, p. 145.

²¹⁸ SARAIVA, José Flávio Sombra. **O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)**. Brasília: EdUnB, 1996, p. 60.

²¹⁹ LIGIERO, Luiz Fernando. **Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a política externa independente (1961-1964) e o pragmatismo responsável (1974-1979)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, Tese de Doutorado, p. 125.

Em 1962, estendeu-se o reconhecimento diplomático aos Estados nascentes da Argélia, Ruanda e Burundi, imediatamente depois da declaração formal de independência. A PEI, portanto, dava prosseguimento aos levantamentos surgidos no seio das vozes dissidentes à época de JK, saindo, em grande parte, do campo das idéias. Muitos dos acenos brasileiros foram retribuídos com reciprocidade, como restou evidenciado na criação das embaixadas de Gana e Senegal em Brasília.²²⁰

A necessidade de uma nova postura da política externa brasileira, buscando insumos para o desenvolvimento onde quer que eles estivessem, fez com que a aproximação para com os países africanos, mais diretamente relacionados à África Negra, se tornasse uma das facetas da PEI²²¹, perdendo inclusive parte do conteúdo lusófico contido na política externa brasileira. Essa crescente evolução era fruto não apenas de um ideal culturalista em relação à África, mas sim relacionado à percepção dos limites verificados nas relações tradicionais do Brasil, mais especificamente com relação aos Estados Unidos e ao pan-americanismo.

3.4 RELAÇÕES HEMISFÉRICAS: DA DERIVAÇÃO CUBANA À APROXIMAÇÃO COM A ARGENTINA

Durante a gestão Jânio Quadros, o governo de John Kennedy aproveitou o período de insatisfação na América Latina para lançar a denominada Aliança para o Progresso. O plano foi exposto pelo presidente norte-americano em 13 de março de 1961, na Casa Branca, aos representantes diplomáticos dos países latino-americanos. Para a Aliança para o Progresso, o governo norte-americano prometeu destinar US\$ 20 bilhões para serem empregados em programas de desenvolvimento da América Latina no decorrer dos dez anos seguintes a sua instituição.²²² Constituiria, portanto, a execução de um plano de apoio, com assistência técnica e financeira dos Estados Unidos aos governos civis democraticamente eleitos, dispostos a fomentar o desenvolvimento nacional e a empreender reformas, sobretudo nas áreas de saúde, educação e moradia, de modo a eliminar ou pelo menos reduzir as zonas de pobreza e de miséria, onde as péssimas condições de vida, a fome e o analfabetismo poderiam funcionar como aliados ao comunismo, criando a possibilidade de que outro regime similar o instaurado por Fidel em Cuba surgisse no continente.²²³

²²⁰ SIBECK, Gary Page. **Brazil's Independent Foreign Policy**. Califórnia: Tese de Doutorado, 1971, p. 127.

²²¹ Idem, p. 121

²²² Cumpre salientar que Cuba, por meio do chefe de sua delegação, Ernesto "Che" Guevara, não subscreveu a Carta de Punta del Este.

²²³ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: II – A rivalidade emergente**. São Paulo, Ed. SENAC, 1997, p. 60.

A Aliança defendia, ainda, a reforma tributária, a reforma agrária e a estabilização dos preços dos principais produtos de exportação, antiga demanda dos países americanos. O plano de cooperação econômica norte-americano contido na Aliança para o Progresso correspondeu a uma resposta à aceitação da Operação Pan-Americana formulada por Kubitschek.

Entretanto, a Alpro não empolgou positivamente a opinião da América Latina, por exemplo, recebendo a repulsa dos nacionalistas que viam na aplicação dos programas da Aliança o aumento da dependência em relação aos Estados Unidos.²²⁴

Conforme restou clarificado no posicionamento de San Tiago Dantas, este mantinha posição moderada e conciliadora entre os planos políticos interno e externo. Aceitava ajuda externa, mas desde que tal ajuda não implicasse influência na maneira de promover o desenvolvimento. O Brasil não abriria mão, portanto, de sua autonomia de planejar o projeto de desenvolvimento nacional.²²⁵

Sem embargo, apesar da Aliança para o Progresso assumir importante papel para a América Latina, dois outros aspectos chamaram mais atenção, quais sejam, a questão cubana, que gerou uma série de descontentamentos com relação ao governo de Washington, e a aproximação do Brasil com subcontinente sul-americano, mais especificamente com a Argentina.

3.4.1 A derivação de Cuba: do neutralismo brasileiro à expulsão pelo continente

A Revolução Cubana e sua conseqüente derivação para o Bloco Socialista trouxeram uma série de questionamentos para o continente americano. A posição brasileira estava bastante clara, uma vez que, como tinha sido estabelecido como diretriz de sua política externa, a não-intervenção e a autodeterminação constituíam princípios norteadores.

Em fins de fevereiro de 1961, um mês após a posse de Quadros, Adolf Berle Jr. visitou o Brasil com o objetivo de articular o apoio do país à ação armada que os Estados Unidos planejavam contra Cuba. Quadros condicionava qualquer forma de colaboração com os Estados Unidos, na questão de Cuba, ao atendimento dos problemas financeiros do Brasil,

²²⁴ LAFER, Celso e PEÑA, Feliz. **Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais**. São Paulo: Duas Cidades, 1973, 116.

²²⁵ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002, p. 332. DANTAS, San Tiago. **Política Externa Independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 19-21.

ênfatizando, ainda mais, as dificuldades políticas que enfrentava, a fim de encarecer sua posição nos entendimentos.²²⁶

Os Estados Unidos, segundo Berle Jr., também desencadeariam operações contra as ditaduras de Rafael Trujillo (República Dominicana) e François Duvalier (Haiti), a fim de contrabalancear e justificar, moral e politicamente, a intervenção contra Fidel Castro, dando-lhe o caráter de movimento geral pela restauração da democracia representativa no continente. Afonso Arinos, todavia, dissentiu, ponderando-lhe que, se concordasse com aquela iniciativa, o Brasil passaria igualmente a depender do julgamento que os Estados Unidos fizessem de seu governo. Washington poderia se sentir autorizado a proceder da mesma forma contra Quadros, caso viesse a divergir de sua orientação.²²⁷

O fracasso da tentativa de exportar a contra-revolução para Cuba, como empreendimento coletivo, demonstrou a resistência dos grandes países do continente aos Estados Unidos, como Brasil e México. Diante dessa situação, entretanto, Kennedy autorizou que a CIA executasse o projeto elaborado durante a administração de Eisenhower. Em 17 de abril de 1961, uma força de aproximadamente 1.400 exilados cubanos, com a cobertura do governo de Washington, atacou a Playa Girón (Baía dos Porcos) com o objetivo de destruir a primeira República Socialista da América. Alerta Bandeira que a indignação e o protesto partiram de todos os países, onde as massas se mobilizaram contra o imperialismo norte-americano, em defesa de Cuba e de sua Revolução. No Rio de Janeiro, por exemplo, operários e estudantes saíram às ruas, queimaram bandeiras americanas e investiram contra a Embaixada e os Consulados dos Estados Unidos.²²⁸

O insucesso da invasão à Baía dos Porcos obrigou Kennedy a recuar, embora no dia 20 de abril, ele proferisse um discurso ameaçando agir, unilateralmente, se os países do Hemisfério não cumprissem seus compromissos contra a penetração comunista externa. Sob o manto da OEA, os Estados Unidos tentavam forçar os países a aceitarem a aplicação do TIAR, permitindo uma invasão legítima norte-americana a Cuba, tal como aconteceu, analogamente, na Coreia e no Congo, com a cobertura da ONU. Obviamente a invasão se dava sem a anuência do Brasil, por princípios de política externa.

Com a renúncia de Jânio Quadros, a PEI não sofreu substancialmente qualquer modificação. O novo Ministro das Relações Exteriores, San Tiago Dantas, continuava a repelir as investidas dos Estados Unidos para que o Brasil aprovasse sanções contra Cuba,

²²⁶ SIBECK, Gary Page. **Brazil's Independent Foreign Policy**. Califórnia: Tese de Doutorado, 1971, p. 27-29.

²²⁷ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização: I – A presença dos EUA no Brasil**. São Paulo, Ed. SENAC, 1998, p. 326.

²²⁸ Idem, p. 326-327.

como preparativo da intervenção armada, sob a cobertura da OEA. A VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres de Punta del Este evidenciou as divergências que ainda separavam os dois países.

Na própria apresentação do programa de governo, a posição brasileira com respeito ao assunto cubano, efervescente desde a revolução, apareceu bem definida, conforme expressou o Chanceler:

“Com relação a Cuba, o governo brasileiro manterá atitude de defesa intransigente do princípio de não-intervenção, e por considerar indevida a ingerência de qualquer outro Estado, seja que pretexto for, nos negócios internos”.²²⁹

Conforme salientam Cervo e Bueno, na inauguração da prática parlamentarista, o Chanceler esclareceu que o Brasil se manteria fiel ao princípio da autodeterminação dos povos, como faria em relação ao qualquer outro país, uma vez que não se tratava de simpatia ideológica, é dizer, o princípio da não-intervenção protege um governo de fato, do mesmo modo que um governo de direito, protegendo, portanto, tanto um regime democrático, como um não-democrático.²³⁰

Na Reunião de Punta del Este, na qual foi examinada a expulsão de Cuba do sistema interamericano, o governo do Brasil não abandonou os princípios da não-intervenção e tampouco da autodeterminação, buscando, entretanto, uma posição conciliatória, uma vez que a questão de Cuba situava-se no contexto da Guerra Fria, devendo-se, portanto, abrandar as tensões.²³¹

A intenção de Dantas era manter os aludidos princípios e criar condições de neutralização do regime instaurado em Cuba com bases jurídicas válidas; visaria neutralizar o regime cubano por meio de um estatuto que regulasse as suas relações com o restante da América. Para o Chanceler, o isolamento cubano a levaria ainda mais para o bloco sino-soviético pela falta de contato político, econômico e cultural com o Ocidente e pelo reforçamento dos vínculos já existentes.

San Tiago Dantas levou para o Uruguai a idéia de neutralização de Cuba acima desenvolvida, ou seja, de um acordo de obrigações negativas com Havana para evitar a adesão da ilha ao campo soviético, bem como impedir a possibilidade de intervenção norte-americana, mas os Estado Unidos não a aceitaram, recorrendo a todos os expedientes para

²²⁹ DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 21.

²³⁰ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002, p. 335.

²³¹ BARBOSA, Antonio José. **O Parlamento e a política externa brasileira (1961-1967)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, Tese de Doutorado, p. 180-194.

impor seus objetivos aos demais países do continente.²³² Como prova desse posicionamento, cumpre salientar declaração de Dean Rusk, Secretário de Estado norte-americano, informando que não entendia o significado da não-intervenção apoiada pelo Brasil. Segundo o Secretario, uma potência como os Estados Unidos sempre intervinham nos negócios internos de outras nações, mesmo quando deixava de fazê-lo.

A Conferência de Punta del Este repercutiu amplamente no Brasil. Como prova, pode-se citar o posicionamento de Leonel Brizola, denunciando que o Governo dos Estados Unidos procuravam, com a atitude frente ao Brasil, pressionar abusivamente os países do continente, com o objetivo de conseguir cobertura para intervir em Cuba. Expressivos jornais internos, como *O Diário de Notícias* e o *Jornal do Brasil* também se manifestavam no mesmo sentido, ou seja, criticando a atitude do Secretario de Estado norte-americano, que colocou a vitória do ponto de vista do seu país na Conferência como condição da Aliança para o Progresso, informando, ainda, que o sistema de satélites havia terminado, devendo as nações pautarem suas relações na base realista de estrita amizade, independente da situação interna política ou econômica.²³³

O receio brasileiro era de que a Guerra Fria se irradiasse dentro do continente e sua margem de relativa autonomia internacional ainda mais se estreitasse, devido à dinâmica do conflito bipolar, que impulsionaria a radicalização da política interna.²³⁴ Entretanto, durante a votação acerca da expulsão ou não de Cuba da OEA, os Estados americanos decidiram pela primeira hipótese, aprovando uma declaração condenando a sua adesão ao marxismo-leninismo, ao Comunismo, como incompatível com o sistema interamericano. Embora o Brasil se abstinhasse com relação ao voto para expulsar Cuba da OEA, juntamente com Argentina, México, Chile, Equador e Bolívia, o fato foi que os Estados Unidos conseguiram, mesmo que timidamente, unir os países do continente em uma posição de desacordo acerca da posição cubana.

Além da afirmação dos princípios tradicionais da PEI, Dantas e os chanceleres que se absteram como o Brasil insistiram na defesa do Direito Internacional e rejeçaram a idéia de uma intervenção que poderia fomentar o advento de regimes revolucionários no continente.

A atitude do Brasil de não acompanhar a política exterior norte-americana confundia-se com a afirmação de soberania, sendo, para a opinião pública, uma espécie de contestação

²³² VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente**. Petrópolis: Vozes, 2004, p. 184-187.

²³³ BARBOSA, Antonio José. **O Parlamento e a política externa brasileira (1961-1967)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, Tese de Doutorado, p. 187-190.

²³⁴ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos – conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul: 1870 – 2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 325.

do imperialismo. Não cabia, àquele momento, manter qualquer posicionamento servilista, abdicando dos princípios e valores inerentes à política externa brasileira. A política universal brasileira, com seus princípios estruturados, deveria utilizá-los para qualquer país, seja ele democrático ou comunista, a fim de manter uma coerência em sua atuação internacional.

3.4.2 O contexto Sul-Americano: aprofundamento das relações com a Argentina

Sob o ponto de vista sul-americano, inicialmente, cumpre salientar as relações Brasil-Argentina, na verdade, sua aproximação. Jânio Quadros e Afonso Arinos haviam percebido que a consciência popular, aguçada pelo impulso da industrialização e pelos interesses nacionais que as necessidades do desenvolvimento econômico modelavam, não mais admitia a subordinação do Brasil aos ditames dos Estados Unidos, traçados no velho paradigma. Os pontos centrais que direcionavam as políticas externas de Brasil e Argentina residiam na aproximação política e econômica, na questão cubana e no acompanhamento ou não das posições norte-americanas.²³⁵

Com o lançamento da PEI, o Brasil começou a conduzir sua política externa com maior autonomia, o que não só explicitou como, ao incliná-lo para o neutralismo, agravou as divergências com os Estados Unidos, subjacentes na OPA. Com efeito, o mérito de JK, ao promover a OPA e tentar obter a coesão da América Latina, havia sido o de formalizar os novos aspectos da política continental em termos políticos e não técnicos e forçar orientações governativas, inclusive dos Estados Unidos. Ela representou, precisamente, um protesto contra a desigualdade de condições econômicas no hemisfério, uma advertência pública quanto ao perigo latente, uma vez que a América Latina, devido ao seu estado de subdesenvolvimento, poderia se aproximar do bloco socialista. A independência com que tratou de conduzir a política externa do Brasil exprima, portanto, uma transformação qualitativa, a consciência da necessidade de não comprometer-se com a prévia tomada de posições, ao sinalizar com a possibilidade de evoluir francamente para o neutralismo *vis-à-vis* do conflito Leste-Oeste, caso não viesse a contar com a devida cooperação dos Estados Unidos para o seu desenvolvimento econômico.²³⁶

²³⁵ LIGIERO, Luiz Fernando. **Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a política externa independente (1961-1964) e o pragmatismo responsável (1974-1979)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, Tese de Doutorado, p. 63-70 e 111-113.

²³⁶ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos – conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul: 1870 – 2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 305-306.

A aliança com a Argentina e a unidade com os países da América do Sul, àquela época, passou a ser considerada como fundamental para os objetivos da política externa brasileira. Como prova disso, pouco mais de um mês após de inaugurar sua administração, Jânio Quadros autorizou o Itamaraty a iniciar gestões para que ele tivesse um encontro com o presidente argentino Arturo Frondizi.²³⁷ O entendimento entre esses dois países multiplicaria a capacidade de negociação de ambos no cenário internacional já elucidado anteriormente, porque, aumentando ainda mais o potencial de que dispunham, poderiam formar outro pólo de atração, em torno do qual Paraguai, Uruguai e Bolívia agregar-se-iam, além de contrapor-se à tradicional política norte-americana de “balcanização da América Latina”. Não obstante a necessidade de equacionar e enfrentar os problemas de desenvolvimento, comum a toda América Latina, o Chile, antes receoso da aproximação entre Brasil e Argentina, passou a formar o ABC, famoso eixo que o Barão do Rio Branco imaginara na primeira década do século XX.²³⁸

Dando prosseguimento a essa nova postura iniciada com Kubitschek no lançamento da OPA, no dia 20 de abril de 1961, Quadros viajou para Uruguai, fronteira do Brasil, onde se reuniu com Frondizi. Entre os dias 21 e 23 daquele mês, os dois presidentes, acompanhados por seus respectivos chanceleres e dos embaixadores, conversaram sobre as relações bilaterais entre a Argentina e o Brasil, bem como sobre os problemas da América Latina *vis-à-vis* dos Estados Unidos, concordando em afastar as desconfianças que os dois países reciprocamente alimentaram até então.²³⁹

Neste clima de amizade, comprometeram-se a retirar as tropas estacionadas nas suas fronteiras e decidiram criar um sistema permanente de consulta, com a designação de um oficial do Exército Brasileiro, que deveria ficar em Buenos Aires, com a função de manter contato semanal com o presidente da Argentina. Entenderam, ainda, que não deveriam competir para influenciar os países vizinhos, como o Paraguai, Uruguai, Chile e Bolívia, mas sim coordenar esforços para a promoção do desenvolvimento.²⁴⁰ Com relação ao incremento do comércio, a cooperação entre a Argentina e o Brasil devia partir do princípio de que ambos

²³⁷ LIGIERO, Luiz Fernando. **Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a política externa independente (1961-1964) e o pragmatismo responsável (1974-1979)**. Brasília: Universidade de Brasília, 2000, Tese de Doutorado, p. 111-113.

²³⁸ SIBECK, Gary Page. **Brazil's Independent Foreign Policy**. Califórnia: Tese de Doutorado, 1971, p. 191. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos – conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul: 1870 – 2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 306-308.

²³⁹ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002, p. 322.

²⁴⁰ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos – conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul: 1870 – 2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 308-309.

os países estavam em rápido processo de industrialização, e ofereciam mercados com crescente capacidade aquisitiva para absorver reciprocamente manufaturas produzidas nos dois países.

Os dois presidentes acompanharam diretamente a elaboração dos textos da Convenção de Amizade e Consulta e da Declaração de Uruguaiana. O primeiro instituiu um sistema permanente de consulta e informações, defendia uma maior integração entre os dois países nos campos econômico, financeiro, judiciário e cultural, facultando a adesão a esse protocolo de outros Estados.²⁴¹ A Declaração de Uruguaiana firmada pelos dois chefes de Estado, estabelecia a ação comum do Brasil e da Argentina na solução de problemas internacionais, a preservação por ambos da democracia e da liberdade em benefício do desenvolvimento de cada um, a repulsa tanto à interferência de poderes extracontinentais na América Latina quanto à intervenção na soberania das nações, a necessidade de ação conjunta continental em defesa da estabilidade política e social dos países da América e o reconhecimento de que o esforço nacional era inerente ao desenvolvimento.²⁴² No aspecto econômico, cumpre ainda observar que, em 1961, começava a se reunir o Grupo Misto de Cooperação Industrial Brasil-Argentina, criado em 19 de setembro de 1958, objetivando o aumento do intercâmbio de manufaturas entre ambos os países.²⁴³

Na gestão João Goulart, o tema que mais esteve presente nas relações Brasil-Argentina e demais países do continente se referia à questão da intervenção norte-americana em Cuba e expulsão desta última da OEA. Embora não fosse da intenção de Frondizi romper com Cuba, o presidente argentino sofria forte pressão das forças armadas para fazê-lo. Importante salientar que nem o Brasil, nem a Argentina, quando mantiveram posição de não-intervenção armada ou outras sanções contra o regime revolucionário de Castro pretendiam favorecer a União Soviética e a expansão do comunismo na América. O argumento dos dois países residia na ausência de um compromisso jurídico que estivesse de acordo com os interesses norte-americano de expulsão de Cuba e isolamento do país. Os compromissos firmados sob o ponto de vista diplomático que os dois países mantinham com os Estados Unidos, como o TIAR, não foram firmados com o líder do Bloco Ocidental, mas com o país do hemisfério. A

²⁴¹ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002, p. 322 e 323.

²⁴² FRANCO, Afonso Arinos de Melo. **Planalto (Memórias)**. Rio de Janeiro: José Olympio, 1968, p.152-154.

²⁴³ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UnB, 2002, p. 322

continuidade e o aprofundamento dos Acordos de Uruguaiana, como forma de multiplicar a capacidade de negociação, tornavam-se, por conseguinte, fundamentais para os dois países.²⁴⁴

Nesse sentido, os dois países mantiveram posicionamento de neutralismo, com base nos Acordos de Uruguaiana, mantendo certa independência e eqüidistância crítica no conflito ideológico e militar entre os Estados Unidos e a União Soviética.²⁴⁵ Diferentemente do apregoado pelos Estados Unidos, a Reunião dos Chanceleres não podia arrogar-se à condição de juiz, árbitro e perito do caráter democrático deste ou daquele regime, nem tinha a faculdade para excluir qualquer dos seus membros, em afronta ao princípio da soberania nacional, o que poderia constituir precedente para as demais nações do hemisfério, na medida em que abria o caminho para a intervenção estrangeira, sob o signo do consentimento coletivo.²⁴⁶ Assim, conforme já afirmada anteriormente, Brasil, Argentina, México, Chile, Equador e Bolívia se abstiveram em votar a expulsão cubana da OEA.

3.5 CONCLUSÃO

De um modo geral, pode-se concluir que o fio condutor da política externa brasileira deslocava-se das relações especiais firmadas no paradigma Rio Branco e consolidadas posteriormente para uma compreensão nova da realidade, ou seja, uma compreensão globalizante da inserção internacional do país. A Política Externa Independente, ao lado da política lançada por JK, embora apresentando um caráter mais voltado para o ponto de vista hemisférico, incorporava essa nova percepção da realidade, sendo a plataforma responsável por modificar a postura brasileira em relação aos Estados Unidos.

Diferentemente da gestão Rio Branco, o relacionamento com os Estados Unidos foi concebido não como um instrumento para aumentar o poder de barganha externo, mas como a consequência da própria ampliação deste poder, que deveria ser construído autonomamente pelo Brasil.²⁴⁷ Na aplicabilidade da PEI, observou-se a adoção de uma atitude de independência em órgãos multilaterais, aprofundando o abandono do tradicional compasso

²⁴⁴ SIBECK, Gary Page. **Brazil's Independent Foreign Policy**. Califórnia: Tese de Doutorado, 1971, p. 190 e 247. BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos – conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul: 1870 – 2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 332.

²⁴⁵ DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 116-119.

²⁴⁶ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil, Argentina e Estados Unidos – conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul: 1870 – 2003)**. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 335 e DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 129-134.

²⁴⁷ SILVA, Alexandra de Mello e. **O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa contemporânea**. e LIMA, Maria Regina Soares de. **Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña**. América Latina/Internacional. Buenos Aires, 1(2), otoño/invierno.

com Washington. A posição brasileira no contexto hemisférico, quando da VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos ilustrou o gradual distanciamento frente aos Estados Unidos, descolando-se do eixo fundamental da política exterior do Brasil e promovendo a universalização das relações externas do país.

A presença de nomes importantes na condução da política externa brasileira, como Afonso Arinos de Melo Franco, San Tiago Dantas e Araújo Castro, foi relevante na medida em que souberam, apesar do discurso político inerente à PEI, observar as peculiaridades da conjuntura internacional e as possibilidades de atuação do país, a fim dar prosseguimento ao projeto desenvolvimentista efetivado com mais volume a partir de 1930. Era resultado, portanto, de um amadurecimento político e cultural interno, sob a qual a política externa deveria se ajustar e guiar os interesses do país. As visões de mundo de cada formulador de política externa, associadas às percepções normativas conduziam a crenças causais que indicavam que uma universalização das relações internacionais seria a estratégia adequada para o alcance do desenvolvimento.

A nova plataforma política apresentada pela PEI, se levada a cabo uma análise de longa duração, constituiu certamente uma ruptura frente ao paradigma americanista construído e solidificado na primeira metade do século XX. Embora marcado pela suspeição ideológica, a PEI continuou com a defesa do interesse nacional, voltada para o desenvolvimento e soberania nacional, aspectos também importantes na política externa de JK, porém não desenvolvidos com a mesma propriedade. A manutenção de posturas estabelecidas *a priori*, todavia, não mais se coadunava com a inserção do país no seio do novo cenário internacional, conforme argumento de Araújo Castro. A nova política internacional do Brasil, entendida como a norma de conduta brasileira no âmbito da comunidade de nações e a fixação de uma política frente aos problemas do mundo contemporâneo, apresentou essa clara modificação.

Não se tratou, portanto, de uma involução da política externa brasileira, mas sim de uma conjunção de fatores que vão desde o entendimento da dinamicidade das relações internacionais pelos homens de Estado à percepção dos limites das relações especiais com os Estados Unidos. Essa relação não deixava de ser importante, mas a presença de outros parceiros capazes de também prover insumos para o país em seu projeto de desenvolvimento fazia com que outras áreas ganhassem importância.

A universalização da política externa brasileira, portanto, representava a melhor alternativa para o país naquele momento. A conjuntura internacional, a situação interna do país, aliada à percepção dos tomadores de decisão em política externa e sua atuação racional, como

Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro, formaram o arcabouço fático e cognitivo para que o país pudesse escolher racionalmente sua conduta internacional.

As relações com os Estados Unidos eram também abarcadas pelo paradigma universalista, caracterizando, portanto, uma evolução do paradigma americanista, que tinha quase que exclusivamente nos Estados Unidos o cerne da política externa brasileira. Dessa forma, buscar outros vetores para a atuação internacional do Brasil era consequência não apenas da perda de complementaridade nas visões de mundo dos dois países, mas da necessidade do país diversificar suas áreas de interesse para áreas antes pouco exploradas.

Com efeito, a universalização das relações externa do Brasil, evoluindo do paradigma americanista para o universalista, apesar da racionalidade limitada inerente ao tomador de decisão e às incertezas das decisões tomadas,²⁴⁸ constituiu em uma alternativa válida para o posicionamento adotado até então, promovendo, sob o discurso dos *posicionamentos de interesse*, a diversificação das relações externas do país tanto sob o ponto de vista político como econômico.

²⁴⁸ JERVIS, Robert. **Perception and misperception in international politics**. New Jersey: Princeton University Press, 1976, p. 194 e 406. ALLISON, Graham e ZELIKOW, Philip. **Essence of decision: explaining the Cuban Missile Crisis**. New York: Longman, 1996, p. 20.

CONCLUSÃO

A tradicional amizade do Brasil com os Estados Unidos, construída nos moldes da política desenvolvida pelo Barão do Rio Branco, e a crescente importância desse país para a formulação da política externa brasileira são dois fatores que estiverem sempre presentes nas percepções dos Homens de Estado no momento da elaboração da política externa brasileira.

Criado sob a gestão do Barão do Rio Branco, o paradigma americanista, que trazia em seu bojo a presença norte-americana como focal para os interesses do país, permaneceu por grande parte do século XX como eixo norteador da política externa brasileira. Inicialmente, como visto, a aliança não-escrita cumpriu o papel de servir de aparato instrumental para o governo brasileiro a fim que este conseguisse êxito suas aspirações internacionais, como a busca de prestígio e reconhecimento, afluência e delimitação territorial.

Outro aspecto de fundamental importância que também justificava a aproximação do Brasil com os Estados Unidos era a questão comercial. Durante quase toda a primeira metade do século XX, salvo um pequeno período no Estado Novo varguista, a presença norte-americana superava qualquer outra nação no que se refere à pauta comercial. No início do século, os Estados Unidos eram o principal comprador do café brasileiro, que era o sustentáculo da economia nacional. Esses aspectos, ainda que sejam percebidos individualmente, quando colocados em um conjunto dimensionam a importância que os Estados Unidos assumiriam na política externa brasileira a partir de 1902.

Neste período de formação do paradigma americanista, cumpre ainda citar as participações de Joaquim Nabuco e Lauro Müller. Nabuco, primeiro Embaixador do Brasil em Washington, externalizava o idealismo mais puro a respeito das relações bilaterais entre os dois países. Embora sem conduzir as relações Brasil-Estados Unidos sob um prisma pragmático, como o fazia o Barão, estimulava uma aproximação com a crescente potência ocidental, no imaginário de que esta aliança poderia lograr bons frutos ao país. Nessa mesma linha, Lauro Müller, sucessor do Barão no Itamaraty, conduziu as relações internacionais do Brasil, ou seja, mantendo os Estados Unidos como o eixo fundamental da política externa brasileira, sendo esta relação privilegiada a principal condição para o país alcançar o desenvolvimento.

O americanismo lançado por Rio Branco, coerente com suas idéias e percepções da realidade do momento, e desenvolvido por seus sucessores foi de fato consolidado na década de 1930, principalmente durante o período em que Osvaldo Aranha permaneceu ou como

Embaixador do Brasil em Washington ou como Chanceler. Aranha, percebendo a crescente importância assumida pelos Estados Unidos no cenário internacional, acreditava que a conduta racional apropriada para o período entre guerras era uma aproximação com os Estados Unidos, vez que estes poderiam prover os insumos do recém instaurado projeto desenvolvimentista. O Brasil, utilizando de uma política externa ambígua, ora de aproximação com os Estados Unidos, ora com o aumento do intercâmbio comercial com a Alemanha, procurava encontrar espaços no cenário internacional para desenvolver seu projeto desenvolvimentista. Em verdade, embora internamente houvesse simpatizantes do regime nazista de Hitler, como Góis Monteiro, a equidistância pragmática serviu para fortalecer a solidariedade continental e trazer o Brasil para o eixo de influência norte-americano.

Outro personagem também importante para a consolidação do paradigma americanista como eixo principal na elaboração da política externa brasileira foi João Neves da Fontoura. Chanceler de Eurico Gaspar Dutra e do segundo governo de Vargas, Fontoura exprimia o que se pode definir como americanismo ideológico, em que o privilegiamento de fatores de ordem normativa e de uma suposta convergência ideológica entre brasileiros e norte-americanos justificavam a aliança com os Estados Unidos.

De fato, naquele momento a aproximação com os Estados Unidos se apresentava como a alternativa mais interessante para a atuação estatal. Durante a Era Vargas, apesar da crescente influência alemã no período, ainda hoje se coloca em dúvida se esta presença realmente se constituía como uma alternativa concreta para a política externa brasileira. Na verdade, as idéias desenvolvidas por Osvaldo Aranha somente vieram a consolidar o legado gerado pelo Barão de que uma aproximação com os Estados Unidos era a maneira mais útil para o Estado alcançar o desenvolvimento. A racionalidade limitada inerente a qualquer formulador de política externa também indicava essa tendência. A expectativa de vitória norte-americana na Segunda Guerra Mundial, que depois se mostrou concretizada, representava que as idéias do Barão e de Aranha de aproximação norte-americana estavam corretas. O Brasil, a partir de então, passou a manter um americanismo de cunho fortemente ideológico, na esperança de usufruir das benesses de ser um país vitorioso e tradicional amigo da principal potência internacional, a superpotência norte-americana.

Entretanto, a retribuição que o país esperava obter no período pós-Guerra como, por exemplo, apoio econômico, não foi dada. Ao contrário, os Estados Unidos, ao assumirem que o continente americano era uma área livre de influências extra-continentais, destinaram sua atenção à recuperação da Europa, negligenciando o apoio brasileiro prestado na Segunda Guerra. Parcela significativa do que parte da literatura denomina como alinhamento

incondicional ou alinhamento automático colocam sob a responsabilidade de Dutra o fracasso da aproximação com os Estados Unidos.

Todavia, cumpre salientar que àquele momento o país não dispunha de “cartas nas mangas”, como o fizera no período anterior com o comércio compensado alemão. A União Soviética não se constituía em uma alternativa válida para o Brasil. Além de divergências culturais e de identidade, a questão política permanecia como principal obstáculo para as relações entre os dois países. Os Estados Unidos sim representavam uma alternativa válida para o alcance do desenvolvimento, uma vez que o Brasil havia apoiado os americanos no contexto da guerra e trazia uma amizade histórica como bagagem necessária para a intensificação das relações bilaterais. O grau de entrega aos princípios ocidentalistas, abdicando inclusive de relações diplomáticas com países socialistas é que parece ter sido mal dosado. Ao abrigo desse argumento, o Brasil forneceu apoio às teses norte-americanas que regulamentaram pela ONU e pelos novos órgãos multilaterais, como BIRD, GATT e FMI. Firmou a aliança regional anticomunista por meio do TIAR e criou facilidades para a penetração econômica norte-americana em detrimento da autonomia interna.

Sem embargo, uma mudança de postura frente à percepção dos limites das relações Brasil-Estados Unidos somente foi observada em finais da década de 1950 e, com maior sofisticação, a partir da PEI no início da década de 1960. Ainda no governo JK, destacam-se o lançamento da OPA e o início de uma estratégia comercial universalizante, embora ainda apresentasse alguns retrocessos relacionados à descolonização afro-asiática. O papel de Horácio Lafer na pauta das relações exteriores contribuiu sobremaneira para que o país pudesse se lançar, ainda que com alguma timidez, para países antes praticamente desconhecidos.

A PEI, portanto, representaria a evolução do paradigma americanista para o universalismo da política externa brasileira, correspondendo à principal transformação nas relações internacionais do Brasil entre 1902 e 1964. Embora o país continuasse mantendo princípios e posicionamentos solidários à causa americanista, adotava uma postura internacional condizente com sua busca pelo desenvolvimento. Havia, portanto, a noção de que os insumos para o desenvolvimento deveriam ser obtidos não apenas por meio das relações especiais ou das relações continentais, mas sim por meio de uma política universalista capaz de demonstrar o perfil mais atuante da diplomacia brasileira. Neste período, destacaram-se San Tiago Dantas e Araújo Castro na elaboração da política externa brasileira, pondo em prática os princípios de autodeterminação e não-intervenção, como na

questão de expulsão de Cuba da OEA, e em assuntos relacionados ao desenvolvimento, descolonização e desarmamento.

Excetuando-se as questões concretas, em torno das quais a possibilidade de negociação quase sempre esteve presente, o paradigma universalista serviu para a adoção de uma atitude de independência nos fóruns multilaterais, com o sentido de aprofundar o até então denominado “compasso de Washington”, ou seja, de não secundar as posições norte-americanas. Prova desse feito foi a posição adotada pelo Brasil na VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada no período de 22 a 31 de janeiro de 1962, em Punta del Este, no Uruguai, quando se apreciou a questão cuba e sua exclusão da OEA. Dantas, então Ministro das Relações Exteriores, manteve posição neutralista, mantendo uma atitude de defesa intransigente do princípio da não-intervenção, por considerar indevida a ingerência de qualquer Estado, seja sob que pretexto fosse, nos seus negócios internos.

Cumprido salientar que as relações com os Estados Unidos não perdiam sua importância. O Brasil continuava reconhecendo a superpotência ocidental como proeminente no cenário internacional. Entretanto, para se lograr êxito no projeto de desenvolvimento a exclusividade das relações especiais não era suficiente, tornando necessário a busca dos insumos onde quer que eles estivessem, inclusive nos países socialistas.

As idéias dos principais formuladores de política externa do período, como San Tiago Dantas e Araújo Castro residiam no sentido de que uma política externa que de fato buscasse o desenvolvimento do Estado deveria se pautar de modo independente no cenário internacional, perfazendo uma atitude de interesse próprio. As visões de mundo desses formuladores os conduziam para a necessidade de o país buscar os insumos substanciais ao desenvolvimento onde quer que eles estivessem, inclusive nos países socialistas, sem que isso se confundisse com identidade ideológica. Representava, portanto, uma posição de interesse, sem negligenciar o arcabouço histórico valorativo da política externa brasileira.

As percepções de cada indivíduo tomador de decisão, aliadas às necessidades do Estado de superar o subdesenvolvimento e aos insucessos que o paradigma americanista apresentava nos últimos anos conduziram o país para uma postura universalista, dando início a uma nova fase nas relações internacionais do país. Os fatos demonstram essa mudança de atitude que, embora tenha ficado em grande parte no discurso, serviu de alicerce para períodos posteriores. Dessa forma o país evoluía do paradigma americanista para o universalista.

A semente do universalismo lançada com maior sofisticação na PEI foi desenvolvida com maior dinamismo na década seguinte, com destaque para as gestões de Mario Gibson Barboza e de Azeredo da Silveira, este último representante do Pragmatismo Ecumênico e

Responsável durante o período em que Ernesto Geisel esteve como Presidente da República. Esta evolução paradigmática, portanto não se tratou de um mero ajuste na política externa brasileira, mas sim de uma inflexão capaz dar novo rumo à diplomacia brasileira e produzir resultados significativos para a política externa brasileira como, por exemplo, a estratégia de diversificação de parcerias realizada na década de 1970.

Dentro do argumento trazido por este trabalho, a falência do paradigma americanista se deveu ao fato de as expectativas brasileiras imediatamente após a Segunda Guerra Mundial terem se convertido em frustrações na década seguinte. O modelo brasileiro de busca pelo desenvolvimento não poderia ser alcançado apenas por meio de uma política de privilegiamento das relações especiais. Tornava-se necessário um alargamento dos contatos brasileiros, universalizando a atuação internacional do país e diversificando suas relações. Essa evolução paradigmática, portanto, foi uma das principais transformações nas relações internacionais do país no século XX, principalmente no período compreendido por este trabalho, ou seja, do início da gestão do Barão do Rio Branco ao fim da Política Externa Independente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRANCHES, Dunshee de. 1918. *Governos e Congressos da República dos Estados Unidos do Brasil*. São Paulo, 1918, v. 1.

ALENCASTRE, Amílcar. 1961. *Oswaldo Aranha: o mundo afro-asiático e a paz*. Serviço de Documentação do MTPS.

ALLISON, G. e ZELIKOW, P. 1999. *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*. Second Edition. Boston: Little Brown.

ALMEIDA, P. R. 2005. *As relações entre o Brasil e os Estados Unidos em perspectiva histórica: problemas das relações bilaterais na fase contemporânea*. In: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, n° 60 (Julho).

AMADO, Gilberto. 1947. *Rio Branco*. Ministério das Relações Exteriores. Serviços de Publicação.

ARAGON, Daniel Patrick. 2001. *Brazilian Foreign Policy in Africa, 1961-1976*. Auburn University, Tese de Doutorado.

ARON, Raymond. 1966. *Peace and war: a theory of international relations*. New York: Doubleday.

BANDEIRA, L. A. M. 1997. *Relações Brasil – Estados Unidos no Contexto da Globalização: a presença dos Estados Unidos no Brasil*. São Paulo: SENAC.

BANDEIRA, L. A. M. 1999. *Relações Brasil – Estados Unidos no Contexto da Globalização: a rivalidade emergente*. São Paulo: SENAC.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. 2003. *Brasil, Argentina e Estados Unidos – conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul: 1870 – 2003)*. Rio de Janeiro: Revan.

BARBOSA, Antonio José. 2000. *O Parlamento e a política externa brasileira (1961-1967)*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Doutorado.

BUENO, C. 2003. *A política externa da primeira república – os anos de apogeu, 1902 a 1918*. São Paulo: Paz e Terra.

BUENO, Clodoaldo. *As noções de prestígio e soberania na política externa brasileira*. In: CERVO, Amado e DÖPCKE, Wolfgang. *Relações Internacionais dos Países Americanos*. Brasília: Ed. UnB, 1994.

BURNS, Bradford. *The Unwritten Alliance: Rio Branco and the Brazilian-American Relations*. 1966. Nova York/Londres: Columbia University Press.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. *Relações Estados Unidos-América Latina: uma interpretação*. RBPI, n.º 7/8, 1959.

- CARDOSO, Miriam Limoeiro. 1997. *Ideologia do desenvolvimento: Brasil: JK-JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CARONE, Edgard. 1985. *A República Liberal*. São Paulo: DIFEL.
- CARR, E. H. 2001. *Vinte anos de crise 1919-1939*. 2ª ed. Brasília: UnB, São Paulo: IPRI.
- CERVO, A. & BUENO, C. 2002. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- CERVO, A. L. (Org.) 1994. *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília.
- CERVO, Amado Luiz. *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. RBPI, ano 46, n.º 2, 2003.
- COSTA, João Frank da. 1968. *Joaquim Nabuco e a política exterior do Brasil*. Rio de Janeiro: Record.
- CONDURU, Guilherme Frazão. *O subsistema americano, Rio Branco e o ABC*. RBPI, ano 41, n.º 2, 1998.
- DANTAS, San Tiago. 1962. *Política externa independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- DORATIOTO, Francisco Fernando Monteoliva. *A política platina do Barão do Rio Branco*. RBPI, Ano 43, n.º 2, 2000.
- DOWNS, Anthony. 1957. *An economic theory of democracy*. New York: Harper and Row.
- DREYFUSS, René Armand. 1981. *1964: A Conquista do Estado*. Petrópolis: Ed. Vozes.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. 2000. *Todo império perecerá*. Brasília: IBRI.
- FAUSTO, Boris. 2001. *História concisa do Brasil*. São Paulo: Ed. USP.
- FRANCO, Afonso Arinos de Melo. 1968. *Planalto (Memórias)*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- FREEDMAN, Lawrence e KARSH, Efraim. 1993. *The gulf conflict 1990-1991: diplomacy and war in the new world order*. Princeton: Princeton University Press.
- FURTADO, Celso. 1998. *A formação econômica do Brasil*. São Paulo: Companhia Editora Nacional.
- GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert. 1993. *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca and London: Cornell University Press.
- GOMES, Tania Maria Pechir. *Opinião pública e política exterior nos governos de Jânio Quadros e João Goulart (1961 a 1964)*. Universidade de Brasília, Dissertação de Mestrado.
- HILTON, Stanley. 1994. *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva.

- HIRST, Mônica. 1990. *O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: FGV.
- HOFFMAN, Stanley. 1965. *The state of war: essays on theory and practice on international relations*. New York: Praeger.
- HOLLIS, Martin e SMITH, Steve. *Roles and reasons in foreign policy decision making*. British Journal of Political Science, Vol. 16, n.º, 3 (Jul., 1986).
- JAGUARIBE, Helio. 1958. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB.
- JERVIS, R. 1987. Perceptions and misperceptions in international politics. In: VIOTTI, P. E KAUPPI, M. 1987. *International relations theory: realism, pluralism and globalism*. Nova York: Basic Books.
- KISSINGER, Henry. 1994. *Diplomacy*. New York: Simon and Schuster.
- KOTHE, Mercedes Gassen. *Diplomacia entre Brasil e Alemanha na década de 1930*. In.: MENEZES, Albene Miriam F. e KOTHE, Mercedes Gassen (Orgs.). 1997. *Brasil-Alemanha, 1927-1997, perspectivas históricas: 170 anos da assinatura do Primeiro Tratado de Comércio e Navegação*. Brasília: Thesaurus.
- LAFER, Celso. 2000. *Brazilian international identity and foreign policy: past, present, and future*. Deadlus.
- LESSA, Antônio Carlos Moraes. *A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais*. RBPI, 1998, ano 41, especial 40 anos, 1958-1998.
- LIGIERO, Luiz Fernando. 2000. *Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a política externa independente (1961-1964) e o pragmatismo responsável (1974-1979)*. Brasília: Universidade de Brasília, Tese de Doutorado.
- LIMA, M. R. S. & HIRST, M. 1994. *Realinhamento, autonomia e cooperação equilibrada: alternativas do relacionamento com os EUA*. Caderno do IPRI nº 16, Fundação Alexandre de Gusmão.
- LIMA, Maria Regina Soares. *Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política externa brasileña*. In: América Latina/Internacional, vol. 1, n.º 2.
- LINS, Álvaro. 1945. *Rio Branco*. Rio de Janeiro: José Olympio.
- MALAN, Pedro. 1980. *Foreign exchange constrained growth in a semi-industrialized economy: aspects of the Brazilian experience, 1946-1976*. Berkeley: PhD Thesis, University of California.
- MANZUR, Maria Pechir Gomes. *Opinião pública e política externa do Brasil do Império a João Goulart: um balanço historiográfico*. RBPI, 1999, ano 42, n.º 1.
- MENEZES, Adolpho Justo Bezerra de. 1960. *O Brasil e o mundo ázio-africano*. Rio de Janeiro: GRD.

- MERTON, Robert. 1968. *Social theory and social structure*. New York: Free Press.
- MOURA, Gerson. 1980. *Autonomia na Dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.
- MOURA, Gerson. 1991. *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro, Ed. FGV.
- MOURA, Paulo Leão de. *Intercâmbio comercial entre o Brasil e a União Soviética*. RBPI, ano 4, n.º 16, 1961.
- MORGENTHAU, Hans. 1970. *Politics among nations*. New York: Knopf.
- NOGUEIRA, Marco Aurélio. 1984. *As desventuras do liberalismo: Joaquim Nabuco, a Monarquia e a República*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- NUNES, Aurimar Jacobino de Barros. 1999. *Política externa independente (1961-1964): Considerações sobre o homem de estado*. Universidade de Brasília: Dissertação de Mestrado.
- PERKINS, Dexter. 1964. *Historia de la Doctrina Monroe*. Buenos Aires: Eudeba.
- PINHEIRO, L. 2004. *Política Externa Brasileira*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editora.
- PINHEIRO, Letícia. *Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e prática da política externa brasileira contemporânea*. In: Contexto Internacional, n.º 2, julho/dezembro 2000, vol. 22.
- RENOUVIN, Pierre e DUROSELLE, Jean-Baptiste. 1964. *Introduction à l'histoire des relations internationales*. Paris: Armand Colin.
- RICÚPERO, Rubens. *O Brasil, América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular*. In: *Visões do Brasil: ensaio sobre a História e a inserção internacional do Brasil*. Rio de Janeiro: Ed. Record, 1995.
- RICÚPERO, Rubens. 2000. *Rio Branco: o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto – Petrobras.
- RODRIGUES, José Honório. 1966. *Interesse nacional e política externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- RODRIGUES, José Honório. *A Política Internacional Brasileira e a África*. In.: Cadernos Brasileiros, 4, 1962.
- SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). 2003. *Foreign Policy and Political Regime: History and Theory*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. 2001. *Relações Internacionais – dois séculos de História: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Brasília: IBRI.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. 1996. *O Lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: EdUnB.
- SCHELLING, Thomas. *The strategy of conflict*. Cambridge: Harvard University Press, 1960

SIBECK, Gary Page. 1971. *Brazil's Independent Foreign Policy*. Califórnia: Tese de Doutorado.

SILVA, Alexandra de Mello e. 1992. *A política externa de JK: Operação Pan-americana*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC.

SILVA, Alexandre de Mello e. *O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa contemporânea*. Estudos Históricos, vol. 8, n. 15.

SILVA, Alexandra de Mello e. *Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da política externa e JK*. Contexto Internacional, vol. 14, n.º 2, julho/dezembro 1992.

SILVA, Heloisa Conceição Machado da. *Deterioração dos termos de intercâmbio, substituição de importações, industrialização e substituição de exportações: a política de comércio exterior brasileira de 1945 a 1979*. RBPI, 2003, ano 43, n.º 1.

SINGER, Paul. *O Brasil no contexto do capitalismo internacional – 1989-1930*. In.: FAUSTO, Boris (org.). 1977. *História geral da civilização brasileira*. 2ª Ed. São Paulo: Ed. Difel.

SNYDER, Richard, BRUCK, H. e SAPIN, Burton. 1962. *Foreign policy decision making*. Nova York: The Free Press of Glencoe.

STORRS, Keith Larry. *Brazil's independent foreign policy, 1961-1964 : Background, tenets, linkage to domestic politics, and aftermath*. Ann Arbor: Univ. Microfilms Int.

VERTZBERGER, Yaacov. 1990. *The world in their minds: information processing, cognition, and perception in foreign policy decision-making*. Stanford: Stanford University Press.

VIANNA, Sérgio Besserman. *Política econômica externa e industrialização: 1946-1951*. In.: *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana – 1889-1989*. Ed. Campus.

VILALVA, Mario. *O Barão do Rio Branco: seu tempo, sua obra e seu legado*. RBPI, Ano 38, n.º 1, 1995.

VIZENTINI, P. F. 2004. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Petrópolis: Vozes.

VIZENTINI, P. F. 1998. *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora da Universidade UFRGS.