

Carlos Augusto Rollemberg de Resende

Política Externa Independente: as relações com os Estados Unidos na busca por
autonomia

Brasília

2009

Carlos Augusto Rollemberg de Resende

Política Externa Independente: as relações com os Estados Unidos na busca por
autonomia

Dissertação submetida ao Instituto de
Relações Internacionais da
Universidade de Brasília, como parte
dos requisitos necessários à obtenção
do título de Mestre em Relações
Internacionais.

Área de concentração: História das
Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa

Brasília
2009

Agradecimento

Aos meus pais, que deram todas as condições e todo o apoio para que eu chegasse até aqui.

A Priscilla, por todo carinho, ajuda e compreensão, em todos os momentos.

Ao Professor Antônio Carlos Lessa, pelas orientações acadêmicas, pelo fundamental apoio, pelo estímulo e pelas lições de vida.

Aos amigos que me acompanham sempre, desde a graduação: Carlos Rosa, João Vargas, Leonardo Abrantes, Marina Guedes, Raphael Coutinho, Rogério Farias e Pedro Tarrisse.

A Carol, pela inestimável ajuda técnica.

A todos esses, o meu mais sincero obrigado.

Resumo

O objetivo principal deste trabalho é analisar a busca por autonomia durante a Política Externa Independente (1961-1964). O problema levantado é o de compreender essa busca por autonomia: em relação a quem, ao quê, com quais objetivos e por meio de quais ações. A tese central é a de que durante a vigência da Política Externa Independente, o Governo brasileiro, tanto na gestão Quadros, quanto na Goulart, concebeu a autonomia como *status* político, algo como potência ou reconhecimento internacional de um papel para o Brasil na política mundial; bem como a garantia de o máximo possível de opções na política internacional, tendo vista também as necessidades advindas com a crise econômica. A autonomia foi buscada em relação às exigências dos Estados Unidos no contexto da Guerra Fria, que repercutia em imagem do Brasil como país intimamente ligado aos interesses da potência líder do mundo ocidental.

Abstract

The main objective of this dissertation is to analyze the quest for autonomy during the Independent Foreign Policy period (1961-1964). The question raised is that of understanding this quest: independence from whom, from what, with what goals and through what actions. The central thesis is that during the Independent Foreign Policy period the Brazilian Government, both under the Quadros and the Goulart administrations, conceived of autonomy as political status, something akin to that of a great (middle?) power or to international recognition of Brazil's role in world politics; and the guarantee of the greatest possible number of options in international politics, bearing in mind the needs brought about by the economic crisis. Autonomy was sought in relation to United States demands in the context of the Cold War, with their repercussion for Brazil's image as a country closely linked to the interests of the leading power of the Western world.

Sumário

Introdução.....	8
Capítulo 1: A autonomia e os Estados Unidos na política exterior brasileira.....	14
1.1 Conceitualizando autonomia.....	14
1.2 Exemplos de busca por autonomia na política exterior brasileira.....	18
1.3 As relações Brasil-Estados Unidos.....	28
1.4 Conclusões.....	31
Capítulo 2: Contexto histórico, discurso e ação.....	33
2.1 A Política Externa Independente (PEI): condicionantes da formulação e da execução.....	33
2.1.1 Condicionantes domésticas.....	33
2.1.2 Condicionantes exógenas.....	37
2.2 O discurso da Política Externa Independente.....	40
2.3 A prática da Política Externa Independente.....	44
2.3.1 Descolonização e África.....	44
2.3.2 Relações com a Argentina.....	47
2.3.3 Relações com a União Soviética (URSS).....	49
2.3.4 Relações com a República Popular da China.....	51
2.3.5 Relações com o Leste Europeu.....	52
2.3.6 Desarmamento internacional.....	53
2.3.7 Guerra da Lagosta.....	53
2.3.8 Organização das Nações Unidas.....	54
2.3.9 Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD).....	55
2.3.10 Os Ministros.....	56
2.4 A articulação entre discurso e prática.....	57
Capítulo 3: As relações com os Estados Unidos e a busca por autonomia...	59
3.1 “Puxando as penas da águia”.....	59
3.2 As relações com os Estados Unidos: “exatas, convenientes e necessárias”.....	63
3.3 De Dantas-Bell ao fim do engajamento pessoal.....	75
3.4 “ <i>Playing for time</i> ”.....	81
Capítulo 4: O exercício da autonomia.....	85
4.1 A Conferência de Belgrado.....	85
4.2 A VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA.....	89
4.3 A tentativa de mediação durante a Crise dos Mísseis.....	103

4.3.1 Os antecedentes.....	103
4.3.2 A crise e a busca por soluções.....	105
4.3.3 A Missão Albino.....	111
4.3.4 A mobilização brasileira na ONU.....	115
4.3.5 As conseqüências e as repercussões.....	116
4.4 De Cairo a Havana.....	118
Conclusão.....	121
Bibliografia.....	126

Introdução

As relações internacionais do Brasil como um todo, e a política externa brasileira, em particular, começaram a receber mais destaque de Governos, mídia e sociedade a partir da década de 1990, especialmente em sua segunda metade. As grandes transformações pelas quais o mundo pós-Guerra Fria e o Brasil estavam – e estão – passando despertaram a atenção de acadêmicos, políticos e diversos segmentos da sociedade, cada vez mais conscientes da crescente interdependência mundial e da necessidade de que a inserção internacional do Brasil seja feita de forma a trazer o máximo de benefícios possível.

A maior preocupação e o maior interesse com as questões das relações internacionais do Brasil são facilmente percebidos quando se verifica o crescimento exponencial da produção acadêmica sobre esse tema durante a década de 1990. Esse movimento, felizmente, tem sido acompanhado por um desejo cada vez maior de se analisar e debater a política exterior brasileira. Conseqüentemente, há uma demanda muito grande por se conhecer melhor a história da inserção internacional de nosso País.

A produção acadêmica brasileira sobre política exterior do Brasil é responsável por grande parte dos trabalhos realizados por estudiosos em relações internacionais. Nos trabalhos sobre política exterior no País, destacam-se as pesquisas que analisam historicamente tal política. Entre as principais preocupações dos acadêmicos brasileiros em Relações Internacionais está a tentativa de definir quais princípios e marcos conceituais guiaram a formulação e a execução da política exterior brasileira. Dessa preocupação resultou certo consenso entre os acadêmicos brasileiros de que uma idéia central condicionou a inserção internacional do Brasil após 1930, imprimindo racionalidade e continuidade à política exterior: a promoção do desenvolvimento nacional. Amado Cervo sintetiza esse consenso com seu paradigma do Estado Desenvolvimentista. O uso de um paradigma tem um efeito cognitivo, pois confere grau de inteligibilidade orgânica ao comportamento humano, nesse caso, o comportamento Estado Brasileiro no plano internacional. Assim, Cervo procurou

demonstrar, por meio de seu paradigma, quais princípios e marcos conceituais guiaram a formulação e a execução da política exterior brasileira no período 1930-1990.¹

Celso Lafer também elaborou um trabalho em que demonstra a existência de um conjunto de princípios e de marcos conceituais que condicionam a política exterior brasileira.² Para Lafer, a inserção internacional do Brasil está condicionada por uma visão e por um estilo grocianos da diplomacia brasileira, dos quais resultam uma política exterior entre o juridicismo radical idealista e a pura política do poder.

A noção de paradigma da política exterior brasileira, seja ele desenvolvimentista ou grociano, merece a ressalva de transmitir a falsa idéia de que, entre 1930 e 1989, houve – e de que ainda haveria – uma plena homogeneidade na política externa do Brasil. Apesar de a busca do desenvolvimento ser uma constante daquele período, bem como a defesa do direito internacional, deve-se reconhecer as diferenças, entre os diversos governos, quanto à percepção de como conseguir promover o desenvolvimento nacional e de como deveria ser a defesa das normas e dos princípios internacionais. A Política Externa Independente é exemplo de diversidade dentro de um paradigma, devido à mudança de percepção e, conseqüentemente, de ação do Governo brasileiro quanto à inserção internacional do País.

Exatamente porque a Política Externa Independente se apresentou – e foi reconhecida – como diferente, este trabalho tem como objeto de estudo a política externa brasileira nos períodos de 1961-1964. Seu objetivo é analisar a busca por autonomia na Política Externa Independente, tendo por pano de fundo o relacionamento bilateral entre Brasil e Estados Unidos.

Fontes

A pesquisa foi feita a partir de fontes primárias e secundárias, brasileiras e estrangeiras, relacionadas com as políticas ou com os períodos selecionados para o estudo. As fontes primárias pesquisadas foram os discursos proferidos pelos Chefes de Estado e pelos Ministros das Relações Exteriores dos períodos, bem como documentações publicadas nos Cadernos do CHDD – como os bilhetinhos do Presidente Jânio Quadros e a ata do Colóquio

¹ CERVO: 2003.

² LAFER: 2001.

da Casa das Pedras – e no primeiro volume do Documentos da Política Externa Independente, da FUNAG. Todos os documentos pesquisados estão relacionados na bibliografia.

Metodologia e teoria

Devido ao histórico de tradição e de respeito que a diplomacia brasileira possui, o tema política exterior é sensível, particularmente porque diplomatas foram autores de teses, livros e artigos reconhecidos e debatidos na academia.³ Trata-se, portanto, de um objeto de estudo cujas obras são escritas, também, por agentes que se puseram na posição de estudiosos de suas ações. Por isso, eu, diplomata exercendo a função de estudante, procurei atentar-me para fundamentar meu estudo na História, e basear minhas análises em interpretações sobre fatos, tais como pude interpretá-los por meio dos documentos e das fontes pesquisados. Preocupe-me com a existência de mitos e de criações da imaginação humana, e busquei garantir que minhas análises sobre as relações internacionais do Brasil não fossem feitas a partir de premissas, mas a partir da rica e complexa história da inserção internacional de nosso País.

Hollis e Smith discutiram o estudo científico das relações internacionais de forma filosófica, propondo-se a refletir sobre como pensar e teorizar nesse campo de estudo. Para os autores, as ciências sociais possuem duas tradições intelectuais: uma fundamentada no desenvolvimento das ciências naturais no século XVI; e a outra nas idéias do século XIX sobre História. Assim, há duas formas para discorrer e teorizar sobre as relações internacionais. Uma segue a lógica das ciências naturais, em que se tenta explicar as ações humanas como se fossem regidas por leis, como a natureza. A segunda procura tentar compreender o significado dessas ações, sem tentar descobrir leis que as rejam.⁴

Em síntese, distingue-se o método explicativo, fundamentado nas ciências naturais, cujo exemplo é o racionalismo, do interpretativo, fundamentado na História, cujo exemplo é o Construtivismo. O método explicativo acredita existir uma objetividade tal que seja possível explicar a realidade como ela é. O método interpretativo, por sua vez, não acredita que a

³ Dos 21 autores brasileiros citados neste trabalho, 6 são diplomatas e 2 foram Ministro de Estado das Relações Exteriores.

⁴ Hollis&Smith: 1990, 1.

realidade social possa ser explicada de modo análogo à realidade física, pois, ontologicamente, a análise da realidade social baseia-se em interpretações do que seja essa realidade. Então a diferença entre explicar, racionalmente, e compreender, interpretativamente.

Isso posto, ressalta-se que este trabalho propõe-se a compreender um momento específico da política exterior brasileira, no sentido dado por Hollis e Smith. Não se trata de repudiar o método explicativo, como válido para tal tarefa.⁵ Trata-se, apenas, de coerência lógica, pois a natureza do trabalho é histórica, ou seja, interpretativa.

Para Jean-Baptiste Duroselle, “(...) o estudo científico das relações internacionais só pode ser baseado na matéria fornecida pela história”.⁶ O importante trabalho do historiador francês provê um marco metodológico que será aplicado nesta pesquisa. Destacam-se as idéias e os conceitos de forças profundas, sistema de causalidades e sistema de finalidades. Duroselle também é importante por apontar que os fatos são resultados de múltiplas causalidades. A complexidade da vida social, e a política externa não foge à regra, demanda que o pesquisador tenha em mente a existência de uma pluralidade de fatores causais.

Nessa mesma linha, John Lewis Gaddis, defende a existência de uma interdependência das variáveis, de modo que os historiadores podem especificar as causas imediatas ou distantes de alguns eventos, mas sempre insistirão em sua interdependência.⁷ O historiador deve evitar, portanto, a construção de regras generalizantes, devendo ater-se àquilo que é singular, para que consiga avaliar a multiplicidade de variáveis causais que influenciam e condicionam um acontecimento. Trabalhos baseados na história podem recorrer a teorias, e isso deve ser feito sempre que alguma teoria for capaz de prover explicações para os acontecimentos em estudo. Nesse sentido, cabe ao historiador introduzir tal teoria na narrativa, sem subordinar esta àquela, e apresentar sua explicação por meio de sua narrativa, não a partir das premissas da teoria utilizada.

Ao se tratar da aplicação de teoria de Relações Internacionais em um estudo sobre história, é necessário tecer algumas palavras sobre teoria da História. Sem querer aprofundar essa questão, mas oferecer uma proposta curta e satisfatória, recorre-se a Jörn Rüsen, para quem a teoria da História é “aquela reflexão mediante a qual o pensamento histórico se

⁵ Como defesa do método explicativo, ver: King, Keohane & Verba: 1994.

⁶ DUROSELLE: 2000.

⁷ GADDIS: 1997. 79.

constitui como especialidade científica”.⁸ Nesse sentido, o papel da razão é fundamental, pois a análise baseada na história é racional se expressa por meio de argumentos.⁹ Essa concepção de razão, no entanto, difere-se da do racionalismo. De acordo com a teoria de Rüsen, o que confere o caráter científico do estudo da História é sua racionalidade, que deve ser entendida como um debate entre as melhores argumentações. A razão é, assim, “a capacidade de sintetizar com coerência os diversos tipos de racionalidade presentes no pensamento histórico, sem reduzir sua pluralidade à uniformidade”.¹⁰ Essa pluralidade, também responsável pelo caráter científico da História, é causa e consequência do método interpretativo: por sua existência, tal método é aceito, mas esse mesmo método provê as condições para ela existir. A interpretação, portanto, não retira a cientificidade do estudo da História, ao contrário, reforça-o.

Seguindo a linha metodológica, esta pesquisa teve em conta que a análise da política exterior de qualquer país é complexa porque envolve agentes em constante interação em um mundo social em constante transformação. Adicionou-se à narrativa, então, aquilo que Robert Jervis denominou de efeitos sistêmicos. Segundo Jervis, as relações entre dois países geralmente são determinadas por suas relações com terceiros. A complexidade do relacionamento bilateral também é acentuada pela existência de efeitos indiretos – resultados não intencionais de algumas ações. É preciso estar ciente de que a política em relação a um país provoca implicações nos relacionamentos com outros países, de modo que, não raro, os outros países são mais importantes do que o Estado com o qual se engaja diretamente: “*the relations between two actors often are determined by each one’s relations with others*”.¹¹ Por esse motivo, como se tentará demonstrar, a universalização da política externa no período de 1961 a 1964 está diretamente relacionada com a tentativa de fuga da pressão hegemônica exercida pelos Estados Unidos.

Para passar do conceito e da teoria para a análise da prática brasileira em política exterior, quatro questões serviram de orientação para a pesquisa e para a redação da dissertação, funcionando como um roteiro para a narrativa: *i*) qual foi a concepção de autonomia no período, ou seja, autonomia em relação a quem e a o quê?; *ii*) como os diferentes governos perceberam as ameaças a essa autonomia?; *iii*) quais ações eles adotaram,

⁸ Rüsen: 2001, 26.

⁹ Idem. p. 21.

¹⁰ Ibidem. p. 173.

¹¹ JERVIS: 1997. 29. Ver, particularmente, no capítulo 2, a seção “*Relations are often not bilaterally determined*”.

dados os objetivos e as ameaças percebidas?; iv) como os governos buscaram justificar suas ações?¹²

Para alcançar seus objetivos, este trabalho está dividido em uma Introdução, quatro Capítulos e uma Conclusão. A Introdução apresenta o trabalho, seus objetivos, sua metodologia e sua organização.

O Capítulo 1 é uma breve análise da idéia de autonomia na política exterior brasileira. Além de breve discussão sobre o conceito de autonomia, procura-se demonstrar que diferentes governos brasileiros, sob diferentes contextos domésticos e internacionais, compartilharam o desejo autonomia. Há ainda breve narrativa do relacionamento entre Brasil e Estados Unidos e, ao longo do capítulo, é explicitado o referencial teórico com o qual a pesquisa dialoga. No final, são apresentadas as conclusões dessa análise inicial, de modo a identificar as principais ferramentas para se analisar a Política Externa Independente.

No Capítulo 2, é apresentado breve resumo das conjunturas domésticas e externas do período 1961-1964 com o objetivo de apontar os principais fatores, endógenos e exógenos, que influenciaram diretamente a formulação e a execução da Política Externa Independente. Também faz-se breve resumo do discurso e da prática da política externa daquele período. A narrativa desse capítulo é guiada pelo objetivo de subsidiar a análise da busca por autonomia engendrada pela Política Externa Independente.

No capítulo 3, são analisadas as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos durante a vigência da Política Externa Independente. Procura-se demonstrar o dilema “dependência econômica/autonomia política” no relacionamento bilateral com Washington, bem como destacar a tentativa de engajamento pessoal entre os Presidente João Goulart e John Kennedy.

O capítulo 4 analisa três tentativas de exercício de autonomia no período 1961-62: a participação brasileira na Conferência de Belgrado, a posição do Brasil na Conferência de Punta del Este sobre Cuba e a tentativa de mediar a Crise dos Mísseis. Pretende-se demonstrar, com base nos documentos consultados, como as decisões foram tomadas e com quais objetivos.

A conclusão reforça a relação entre método, teoria, o objeto de estudo e problema, enfatizando a paradoxal busca por autonomia em contexto de dependência econômica.

¹² Essas perguntas são paráfrases das levantadas por Gaddis em GADDIS: 1982. ix.

Capítulo 1: A autonomia e os Estados Unidos na política exterior brasileira

Nesse capítulo será feita uma breve análise da idéia de autonomia na política exterior brasileira. Primeiramente, será apresentada uma breve discussão sobre o conceito de autonomia. Em seguida, se procurará demonstrar que diferentes governos brasileiros, sob diferentes contextos domésticos e internacionais, compartilharam o desejo autonomia. Na seqüência, procede-se com uma breve narrativa do relacionamento entre Brasil e Estados Unidos. Ao longo do capítulo, será explicitado o referencial teórico com o qual a pesquisa dialoga. No final, serão apresentadas as conclusões dessa primeira análise, de modo a identificar as principais ferramentas para se analisar a Política Externa Independente.

1.1 Conceitualizando autonomia

A conceitualização, nas ciências humanas, é dos processos mais importantes da pesquisa. Max Weber diferenciou ciência social e ciência natural, no sentido de que a primeira tem por tarefa interpretar significados que os agentes atribuem às ações – ou aos fatos – e o significado compartilhado pela sociedade – o significado coletivo –, que faz essa atribuição possível. Ou seja, é por meio de conceitos que o pesquisador pode: *i*) interpretar as ações humanas; e *ii*) compartilhar suas interpretações.

No caso de uma pesquisa histórica, essa questão é ainda mais premente. Nesse tipo de pesquisa, é preciso que o objeto, o passado, seja reconstruído. Essa reconstrução é feita por meio da interpretação dos fatos e das idéias que existiram, tal como é possível recuperá-los a partir das fontes disponíveis, elas mesmas interpretações do então tempo presente. Por isso a importância de que a interpretação seja feita tendo por base conceitos claros e bem definidos, para que a reconstrução do passado seja inteligível e coerente.

Ademais, Quentin Skinner destaca que “(...) *the concepts we employ to report the facts will always serve at the same time to help determine what are to count as facts*”.¹³ Deve-se, portanto, ter extremo cuidado com a definição dos conceitos e a forma como são utilizados. Por essa razão, a primeira parte desse primeiro capítulo foi destinada à discussão sobre o que se entende por autonomia nessa pesquisa.

O adjetivo autônomo se refere àquele que é independente e detentor do poder de tomar decisões por si. Na Filosofia, o conceito de autonomia é geralmente empregado com referência à liberdade, no sentido da capacidade que um ente tem em decidir livremente com base em sua razão individual e agir a partir de suas decisões. Percebe-se, portanto, uma dupla dimensão da noção de autonomia: a liberdade de pensar e a liberdade de agir conforme o pensamento. Concluiu-se, então, que um ente pode ser considerado autônomo quando satisfaz essas duas dimensões. Aplicada à análise da política exterior, essa definição de autonomia pode ser compreendida como a liberdade de conceber o interesse nacional e a liberdade de ação existente para concretizá-lo.

Andrew Hurrell, em sua tese de doutorado, definiu autonomia como “o grau de efetiva independência que um Estado é capaz de obter”.¹⁴ Tal definição remete à idéia de que todos os Estados podem ser perfilados em uma linha, entre os extremos da autonomia e da dependência; nenhum é totalmente autônomo ou dependente, mas alguns são mais ou menos autônomos do que outros. Por meio dessa definição, Hurrell considera autônomo aquele Estado capaz de concretizar seus objetivos no sistema internacional. Hurrell também atenta para o perigo de se confundir autonomia com autarquia: apesar de esta facilitar a realização daquela, Estados autárquicos são raros.

Ainda segundo Hurrell, autonomia implica a capacidade de determinar as políticas nacionais de forma independente e coerente, resistindo às tentativas de controle externo, adaptando-se flexivelmente e explorando tendências favoráveis no ambiente internacional e limitando os efeitos das tendências desfavoráveis.¹⁵ Percebe-se, portanto, uma concepção de autonomia próxima à do campo filosófico, no sentido de que uma política externa poderia ser considerada autônoma se atingisse determinado grau de liberdade na sua formulação e na sua execução.

¹³ SKINNER: 2002. 45.

¹⁴ HURRELL: 1986, 2.

¹⁵ Idem. p. 3.

Por fim, Hurrell apresenta quatro modos de como a diversificação de parcerias – a universalização das relações externas – contribui para a autonomia: aceitação de posição subordinada mas com desejo de influência no nível regional; a exploração de rivalidade entre potências com tentativas de barganha; política de diversificação limitada, não se estabelece relações mais estreitas com a potência rival; formação de coalizão com Estados mais fracos.¹⁶ Como será demonstrado, todas essas tentativas foram adotadas pela política exterior brasileira.¹⁷

Gelson Fonseca Jr., analisando os períodos da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável, relacionou diretamente autonomia à diversificação das relações externas do Brasil. Nesses dois momentos, “[e]ra relativamente fácil demonstrar que autonomia e universalização eram sinônimos”.¹⁸ Como analisado por Fonseca Jr., durante os governos de Jânio Quadros, de João Goulart e de Ernesto Geisel, “[a] autonomia tem duas concepções: a não-opção pelos blocos na Guerra Fria e a opção pela forma da ordem internacional no plano Norte-Sul”.¹⁹

Ademais, o nível de desenvolvimento econômico de um país afeta sua capacidade de formular decisões e em sua liberdade de ação internacional. Para Hurrell, há relação entre desenvolvimento econômico e maior complexidade das necessidades e dos interesses do Brasil.²⁰ Ao se analisar a Política Externa Independente, então, deve-se ter em mente se e como o desenvolvimento econômico ocorrido na segunda metade da década de 1950 e primeira da de 1960 afetou não apenas os interesses nacionais, como atenta Hurrell, mas também a capacidade brasileira de persegui-los e concretizá-los.

Deve-se ter em conta que a análise da política exterior de qualquer país é complexa porque envolve agentes em constante interação em um mundo social em constante transformação. Há que se ter em conta, então aquilo que Robert Jervis denominou de efeitos sistêmicos. Segundo Jervis, as relações entre dois países geralmente são determinadas por suas relações com terceiros. A complexidade do relacionamento bilateral também é acentuada pela existência de efeitos indiretos – resultados não intencionais de algumas ações. É preciso estar ciente de que a política em relação a um país provoca implicações nos relacionamentos com outros países, de modo que, não raro, os outros países são mais importantes do que o

¹⁶ Ibidem. p. 21.

¹⁷ Respectivamente: as políticas externas de Rio Branco e de Cardoso; a de Vargas, na década de 1930; a Política Externa Independente; o Pragmatismo Responsável e a do Governo Lula.

¹⁸ FONSECA:1999, 340.

¹⁹ Idem. p. 336.

Estado com o qual se engaja diretamente: “*the relations between two actors often are determined by each one’s relations with others*”.²¹

Dessa forma, deve-se considerar, por exemplo, que as relações do Brasil com outras potências capitalistas, como Reino Unido e França, durante o Governo Geisel, tinham por objetivo também a mudança do caráter das relações entre Brasília e Washington. E também a centralidade desse relacionamento bilateral para a mudança da imagem do Brasil entre outros países, especialmente os do 3º Mundo, e, conseqüentemente, a mudança das relações com esses Estados e do *status* internacional do País. Ao se analisar as relações entre Brasília e Washington, tendo em conta, ainda, a busca por autonomia na política exterior brasileira, deve-se atentar para o mundo em que tais relações se desenrolam e a importância da interação com outros países. Isso é ainda mais patente no caso selecionado para o estudo, a Política Externa Independente, quando a concepção de autonomia estava relacionada à universalização das relações internacionais do Brasil.

Jervis explica essa interação entre as diferentes relações por meio da lógica das imagens. “*It is clear that states, perhaps even more than people in their everyday lives, want other to hold a desired impression of them. (...) The reason is not ego gratification but power: A state seeks to influence others whose behavior is based in part on their predictions of how that state will act*”.²² Desse modo, as causas para determinados discursos ou ações não são puramente endógenas: existe entre os tomadores de decisão brasileiros a interpretação sobre como os outros Estados esperam que o Brasil aja – sendo outros não só Estados Unidos e países europeus, mas, também, os sul-americanos e os africanos. Por isso, a busca por autonomia pode significar também busca por prestígio ou reconhecimento de um *status* ou de uma condição política especial.

No entanto, tal imagem depende diretamente da credibilidade dos agentes e de suas ações. Jervis distingue o comportamento estatal entre sinais e indícios. Um sinal é um discurso ou uma ação cujos significados estão estabelecidos por meio da compreensão tácita ou explícita entre os atores. Um sinal pode ser verdadeiro ou falso, e Jervis os qualifica como “notas promissórias” que “não contêm credibilidade inerente”. Um indício, por sua vez, é um discurso ou uma ação que projetam, inerentemente, alguma evidência de exatidão da mensagem transmitida, no sentido de intrinsecabilidade às intenções ou às capacidades do

²⁰ Hurrell: 1986, 23.

²¹ JERVIS: 1997, 29.

²² JERVIS: 1989, xiii.

Estado.²³ Nos momentos em que o Brasil desejou passar a imagem de autônomo, tal transmissão foi feita por meio de sinais e/ou indícios. Nos capítulos seguintes procurar-se-á demonstrar que uma importante característica da Política Externa Independente é a de que os discursos dos homens-de-Estado do início da década de 1960 eram interpretados como sinais, não como indícios. Essa falta de credibilidade, especialmente do Governo Jango, contribuiu para gerar ambigüidades na política externa e foi fator complicador no relacionamento com os Estados Unidos e com o Movimento dos Países Não-alinhados.

Para passar do conceito e da teoria para a análise da prática brasileira em política exterior, quatro questões serviram de orientação para a pesquisa e para a redação da dissertação, funcionando como um roteiro para a narrativa: *i)* qual foi a concepção de autonomia no período, ou seja, autonomia em relação a quem e a o quê?; *ii)* como os diferentes governos perceberam as ameaças a essa autonomia?; *iii)* quais ações eles adotaram, dados os objetivos e as ameaças percebidas?; *iv)* como os governos buscaram justificar suas ações?²⁴

Para responder essas questões, a pesquisa adotou a premissa de que “autonomia”, na política exterior brasileira, possui cinco significados complementares, três no plano político e dois no econômico: *i)* autonomia como capacidade de conceber livremente o interesse nacional – autonomia do processo decisório, fundamental para a autonomia da política externa –; *ii)* autonomia como a garantia de o máximo possível de opções; *iii)* autonomia como *status* político, algo como potência; *iv)* a redução de dependência externa para a promoção do desenvolvimento econômico; *v)* autonomia como redução da vulnerabilidade da economia brasileira em relação a fatores exógenos.

1.2 Exemplos de busca por autonomia na política exterior brasileira

Cabe, agora, demonstrar que o desejo de autonomia não se restringiu aos estadistas do início da década de 1960, nos anos da Política Externa Independente. É possível apontar

²³ Idem. p. 18.

²⁴ Essas perguntas são paráfrases das levantadas por Gaddis em: GADDIS:1982, ix.

outros cinco exemplos em que a busca por autonomia é perceptível na formulação de política externa: o período 1828-1844; a Era Barão do Rio Branco; o 1º Governo Vargas; o Governo Geisel; o Governo FHC e o Governo Lula.

O período do processo de Independência é caso ímpar por se tratar da própria emancipação política do Brasil. Foi um processo de formação de Estado e de afirmação da soberania sobre um território. Paradoxalmente, nesse período, não havia um objetivo de autonomia em política externa: os diversos tratados desiguais assinados por D. Pedro I demonstram que o objetivo principal era o reconhecimento da independência, de modo que a ele subordinaram-se outros.

No período 1828-1844, surgiu o desejo de autonomia decisória, pois a abdicação de D. Pedro I permitiu ao Parlamento pensar a política externa livre dos constrangimentos familiares do antigo monarca e das pressões dos políticos que o acompanhavam. No entanto, o sistema dos tratados desiguais, firmados na década de 1820, “fixou as regras do jogo nas relações com a Europa e os Estados Unidos”, bloqueando a capacidade de autonomia na política externa.²⁵ A “função crítica [do Parlamento] foi determinante (...) no estabelecimento de uma margem de ação autônoma no âmbito global das relações exteriores”.²⁶ “A força da opinião parlamentar facultou ao governo conduzir sua política no Prata com toda liberdade em termos tanto operacionais quanto diplomáticos”.²⁷

Segundo Amado Cervo, “[o] período corresponde à transição entre a política de submissão e de erros de cálculo da época da Independência e a política de afirmação nacional, que se inicia em 1844”.²⁸ Tratava-se, portanto, de concepção de autonomia em relação às regras estabelecidas pelo sistema de tratados desiguais, as quais conferiam privilégios aos outros países com base em reciprocidade ilusória. O Relatório da Repartição dos Negócios Estrangeiros de 1832 contém expressa oposição à renovação daqueles tratados. Aos estadistas desse período, autonomia significava liberdade de formulação, maior número de opções para a política externa e redução das vulnerabilidades da economia brasileira – particularmente a facilidade com que os produtos estrangeiros entravam no País e a dificuldade que os brasileiros encontravam para entrar nos outros países.

²⁵ BUENO & CERVO: 2002, 51.

²⁶ CERVO: 1981, 31.

²⁷ Idem. p. 33.

²⁸ BUENO & CERVO: 2002, 61

Segundo Jervis, “[a]ctor’s choices are (...) influenced by beliefs about how the system operates”.²⁹ Ademais, “[t]he kinds of interconnections believed to be present strongly influence policy preferences”.³⁰ Entre 1828 e 1844, percebe-se do debate parlamentar a crença de que a situação política e econômica brasileira era resultado do sistema de tratados desiguais. Por isso mesmo, percebe-se, no Parlamento, o desejo de autonomia, tanto do processo decisório, ou seja, o desejo de formular uma política externa atenta aos interesses brasileiros, quanto no sentido de redução das vulnerabilidades da economia brasileira – especialmente quanto ao desequilíbrio comercial. O principal obstáculo à autonomia desejada era o sistema de tratados desiguais e as pressões que as grandes potências exerciam, mormente a Grã-Bretanha. Nesse período consolidou-se a decisão de não se prorrogar ou assinar novos tratados que mantivessem aquelas regras. A justificativa principal para essa decisão dava-se por meio da listagem dos malefícios gerados: restrições aos produtos brasileiros no exterior e privilégios para produtos e cidadãos estrangeiros no Brasil. O livre debate no Parlamento nesse período contribuiu para sedimentar um pensamento favorável à afirmação dos interesses nacionais na política exterior a partir de 1844, quando se extinguiu o sistema de tratados.

No período de 1844 a 1876, as amarras à autonomia decisória e à amplitude de opções tinham sido afrouxadas, de modo que a política externa se caracterizou como “enérgica em seus meios e independente em seus fins”.³¹ A autonomia, em si, desaparece do discurso, dando lugar às questões de como exercê-la – especialmente as intervenções brasileiras no Prata.

O período em que o Barão do Rio Branco esteve à frente do Itamaraty (1902-1912) marca a primeira experiência de busca de autonomia por meio do engajamento com os Estados Unidos.³² O Barão não estava preocupado com autonomia no processo decisório, sua maior preocupação era garantir maior margem de manobra, principalmente para sua política regional. Segundo Clodoaldo Bueno, “[u]m dos pilares da política exterior de Rio Branco foi a amizade com os Estados Unidos, com a qual se contemplavam os interesses da agroexportação e facilitava-lhe o exercício de uma política sub-regional”.³³ Como destacado por Jervis, “*policy toward one state will have implications for and effects on several others.*

²⁹ JERVIS: 1997), 4.

³⁰ Idem. p. 24.

³¹ Ibidem. p. 65.

³² Como se buscará demonstrar no capítulo seguinte, a Política Externa Independente foi exemplo de busca de autonomia por meio do engajamento pessoal com os Estados Unidos, particularmente entre Jango e Kennedy.

³³ BUENO: 2003, 145.

Indeed, the others may be more important than the state that is the direct object of the action".³⁴ Esse é o caso da política do Barão do Rio Branco para os Estados Unidos. A aproximação com Washington tinha a clara intenção de mudar o perfil do relacionamento bilateral do Brasil com seus vizinhos.

A "aliança não escrita"³⁵ com os Estados Unidos permitiu ao Barão maior autonomia para buscar seus objetivos: supremacia compartilhada na América do Sul, prestígio internacional, solução dos problemas lindeiros e garantias de defesa contra o imperialismo europeu. A amizade com os Estados Unidos permitiu ao Barão desafogar-se de algumas preocupações para ocupar-se integralmente de outras. Por exemplo, ao apoiar o Corolário Roosevelt, o Barão diminuiu as possibilidades de intervenções européias no País e conquistou a simpatia estadunidense para causas brasileiras na definição das fronteiras nacionais com os vizinhos. "Para o Brasil, a amizade norte-americana não só assumia um caráter defensivo-preventivo, como lhe permitia jogar com mais desembaraço com seus vizinhos".³⁶

Foi no período em que o Barão do Rio Branco esteve à frente do Ministério das Relações Exteriores que se deu um primeiro ensaio de engajamento pessoal nas relações bilaterais com os Estados Unidos. Deve ser destacada a organização da 3ª Conferência Internacional Americana, em 1906, no Rio de Janeiro, a qual contou com a presença do então Secretário de Estado, Elihu Root – ocasião da primeira viagem oficial de tal autoridade ao exterior. Contribuiu, ainda nesse ensaio de engajamento pessoal, a elevação da legação brasileira em Washington para a categoria de Embaixada, tendo sido nomeado Joaquim Nabuco o primeiro embaixador brasileiro naquele país. Assim como o Barão, Nabuco também via na amizade com a potência ascendente vantagens para o Brasil no novo equilíbrio de poder que se formava na política internacional.

No período em que o Barão do Rio Branco esteve à frente do Itamaraty a política externa brasileira procurou autonomia, no sentido de aumentar a margem de manobra do País. O Barão interpretava como principais ameaças a essa autonomia – livre exercício de política de poder regional – a política de poder européia e as fronteiras nacionais não-consolidadas – o que criava atritos nas relações com os vizinhos. Dados os objetivos e as ameaças, o Barão decidiu pelo engajamento com Washington, justificando sua decisão em termos econômicos – pois os Estados Unidos eram os principais importadores de produtos brasileiros,

³⁴ JERVIS: 1997, 32-33.

³⁵ Termo cunhado por Bradford E. Burns, em 1966, para interpretar as relações entre Brasil e Estados Unidos no período em que o Itamaraty foi chefiado pelo Barão do Rio Branco. Ver BURNS: 2003.

³⁶ BUENO & CERVO: 2002, 185.

particularmente o café – e em termos político-militares – garantia de segurança dada pelo Corolário Roosevelt e apoio da Casa Branca às soluções lindeiras engendradas por Rio Branco.

Outro momento da política exterior brasileira em que se percebe busca por e tentativa de afirmação de autonomia é durante o primeiro Governo Vargas, particularmente na década de 1930, até o início da Segunda Guerra Mundial. A política externa desse período foi motivada pelo desejo de ampliar as opções – bastante reduzidas devido à polarização da política internacional – e, especialmente, de reduzir a vulnerabilidade da economia brasileira.

Segundo Jervis, *“changes in relations between two states affect each state’s stance toward third parties, and the distribution of bargaining power between two states is strongly influenced by existing and possible relations with others”*.³⁷ É o caso da política de “equidistância pragmática”³⁸ de Getúlio Vargas: ao se aproximar da Alemanha nazista, propiciou ao Brasil um poder de barganha antes inexistente. Nesse contexto, era fundamental ao Governo brasileiro enviar sinais ao exterior de que era capaz de escolher livremente entre as opções possíveis e de que não aceitaria compromissos que limitassem as possibilidades de promoção do desenvolvimento econômico.

O discurso de Getúlio Vargas a bordo do Minas Gerais³⁹ foi um sinal – tal como definido por Jervis – de autonomia. Nesse discurso, Vargas, além de criticar as democracias liberais e enaltecer “as nações fortes que se impõem pela organização baseada no sentimento da Pátria e sustentando-se pela convicção da própria superioridade”, defendeu “o aumento da produção nacional, procurando o país bastar-se a si mesmo”.⁴⁰ No mesmo mês, Vargas, reuniu-se com o Embaixador alemão para discutir projetos de cooperação econômica.⁴¹

É importante destacar que, em 1940, a Alemanha Nazista já tinha invadido e anexado: Áustria, Polônia, República Tcheca, Noruega e França. Ademais, o Exército alemão avançava pelo Norte da África e a *Luftwaffe* bombardeava o Reino Unido. Naquele momento, além de a

³⁷ JERVIS:1997, 33.

³⁸ Termo cunhado por Gerson Moura, para explicar a política externa de Getúlio Vargas entre 1935 e 1942. Ver MOURA: 1980.

³⁹ Em 11 de junho de 1940, a bordo do encouraçado Minas Gerais, Getúlio Vargas pronunciou discurso à cúpula militar, pondo em dúvida o futuro das democracias liberais e exaltando o modelo de organização políticoeconômica alemão.

⁴⁰ Vide o verbete Getúlio Vargas do Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro (DHBB) do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC). Disponível em: http://www.cpdoc.fgv.br/dhbb/verbetes_htm/5458_24.asp. Acessado em 14/06/2008.

⁴¹ BARRETO: 2001, 126.

vitória na Guerra pender para a Alemanha, o *soft power*⁴² alemão atingira seu ápice. Isso foi incorporado pelo Governo Vargas em seu cálculo estratégico de política externa.

Vargas, buscava, portanto, além de garantias para um processo decisório livre de vinculações estreitas e maior possibilidades de opções políticas, também a autonomia no sentido de redução da dependência externa para a promoção do desenvolvimento econômico. A principal ameaça percebida a essa autonomia era a possibilidade de o Brasil depender exclusivamente das ofertas e da boa-vontade da Casa Branca às demandas brasileiras. Por isso, as ações adotadas por Vargas visaram incrementar as relações com a Alemanha, tanto como forma de atender algumas demandas – armamento –, quanto de barganhar melhor posição para negociar com os Estados Unidos. A principal justificativa à política adotada era a necessidade de promoção do desenvolvimento, sob uma ótica de auto-sustentabilidade.

Durante o Governo de Juscelino Kubitschek, há um esboço de tentativa de autonomia do processo decisório da política externa, do qual a proposta de Operação Panamericana é o principal exemplo. No entanto, a lógica da Guerra Fria ainda ocupava o centro do cálculo estratégico do processo decisório. A busca por autonomia se consolidou no governo seguinte, quando Quadros iniciou um processo de fuga da lógica da Guerra Fria e estabeleceu na política exterior brasileira a relação entre autonomia e universalização.

Conforme analisado no Segundo Capítulo, Jânio Quadros e Afonso Arinos puseram em prática a idéia de que a autonomia do processo decisório seria alcançada retirando o Brasil da Guerra Fria, ou seja, rompendo-se o alinhamento automático com qualquer bloco político-militar, abandonando-se a concepção de ordem global em termos de Leste-Oeste e engajando-se no debate sobre a ordem internacional tendo por base a divisão Norte-Sul. Para tanto, a autonomia da política exterior, em sua prática, foi concebida como universalização das relações exteriores do Brasil. Tal universalização permitia romper o alinhamento automático com o Bloco Ocidental e sustentar a opção de inserção internacional tendo em conta uma ordem política e econômica marcada pela divisão entre o Norte – desenvolvido – e o Sul – subdesenvolvido.

O Governo militar instaurado em 1964 abandonou os pressupostos da Política Externa Independente e pôs em prática a última tentativa de restabelecimento da “relação especial” entre Brasil e Estados Unidos. Em 1967, o regime militar abandonou essa estratégia, sem romper, no entanto, com os conceitos típicos do contexto da Guerra Fria que condicionavam a

⁴² Com relação ao conceito de *soft power*, ver: NYE: 2001.

formulação da política externa. O Governo Geisel, com a gestão de Azeredo da Silveira no Itamaraty, resgatou a concepção de autonomia da Política Externa Independente, buscando concretizar e expandir a universalização das relações internacionais do Brasil.

Durante a década de 1980, as crises econômicas limitaram a capacidade da ação do Estado brasileiro. Segundo Amado Cervo, o Brasil “passou a sofrer os efeitos do sistema internacional, ao tempo em que sua capacidade de influir sobre ele reduziu-se”.⁴³ Os tomadores de decisão procuraram manter os pressupostos e a prática do Pragmatismo Responsável, mas as mudanças nos contextos doméstico e internacional restringiram as possibilidades da política externa.⁴⁴

Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, os tomadores de decisão buscaram explicar e justificar a política externa tendo por base a idéia de “convergências” que se fortaleciam no mundo pós-Guerra Fria: a política, pela adesão de diversos países à democracia representativa; e a econômica, pela crescente liberalização das economias nacionais e pela expansão dos fluxos de bens e de capitais. Nesse contexto caberia ao Brasil adotar uma “‘convergência crítica’ em relação ao conjunto dos valores, compromissos e práticas que hoje orientam a vida internacional”.⁴⁵

Nesse período, a política externa também foi explicada e justificada tendo por base as idéias de Gelson Fonseca Jr. sobre “autonomia pela distância” e “autonomia pela participação”. Segundo o diplomata, a primeira era a tradicionalmente buscada pelo Brasil no contexto da Guerra Fria. No entanto, as transformações pelas quais o mundo passou, particularmente o fim da Guerra Fria, não mais permitiam o sucesso daquela estratégia. Segundo Fonseca Jr.:

[O] acervo de uma participação positiva, sempre apoiada em critérios de legitimidade, nos abre a porta para uma série de atitudes que tem dado uma nova feição ao trabalho diplomático brasileiro. A autonomia, hoje, não significa mais ‘distância’ dos temas polêmicos para resguardar o país de alinhamentos indesejáveis. Ao contrário, a autonomia se traduz por ‘participação’, por um desejo de influenciar a agenda aberta com valores que exprimem tradição diplomática e capacidade de ver os rumos da ordem internacional com olhos próprios, com perspectivas originais. Perspectivas que correspondam à nossa complexidade nacional.⁴⁶

Gelson Fonseca Jr. sugeriu, então, que na política externa brasileira fosse adotada a

⁴³ BUENO & CERVO: 2002, 427.

⁴⁴ A ascensão do Governo Reagan, por exemplo, resultou no acirramento da Guerra Fria e de política mais incisiva em defesa do livre mercado e dos interesses econômicos estadunidenses. No plano doméstico, o processo de redemocratização e a crise inflacionária condicionaram a formulação da política externa.

⁴⁵ LAMPREIA, L. F. Discurso de despedida do cargo de Ministro das Relações Exteriores. Pronunciado em 29 de janeiro de 2001.

idéia de “autonomia pela participação”, o que significaria a adesão do Brasil a tratados de direitos humanos e de desarmamento. É o que se convencionou chamar de “hipotecas” da política exterior brasileira. Lampréia, quando Ministro das Relações Exteriores, se referiu a elas:

A decisão do governo brasileiro de resgatar certas ‘hipotecas’ diplomáticas nas áreas da não proliferação e dos direitos humanos, tais como a assinatura do TNP e o reconhecimento da competência obrigatória da Corte de São José, além do empenho com que buscamos preservar e promover a democracia e os direitos humanos, especialmente nas Américas, são manifestação concreta desse compromisso.⁴⁷

De acordo com Lampréia, entretanto, sua política externa não se resumiu à concepção de Fonseca Jr.:

Pode-se dizer, porém, que a política externa do Presidente Fernando Henrique Cardoso busca a **autonomia pela integração**, ou seja, ao invés de uma autonomia isolacionista, uma autonomia articulada com o meio internacional. O Embaixador Gelson Fonseca Júnior, em livro recentemente publicado, faz contraste semelhante da busca, no passado, do que denomina “autonomia pela distância”, com a atual construção da “autonomia pela participação”. A concepção é essencialmente a mesma; embora o conceito de integração talvez seja mais concreto, mais gráfico.⁴⁸

A integração assumiu importância no contexto de uma economia internacional que se organizava em blocos: União Européia, na Europa; NAFTA, na América do Norte; e ASEAN, na Ásia. Nessas circunstâncias, a integração, especialmente a econômica, na América do Sul, era importante, portanto, porque “[e]mbora, por um lado, signifique efetivamente alguma perda de autonomia, por outro, o MERCOSUL aumenta nossa capacidade de atuar de modo mais afirmativo e participativo na elaboração de regimes e normas internacionais de importância essencial para o Brasil”.⁴⁹

É importante destacar, também, que a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à Presidência foi marcada pela diplomacia presidencial, ou seja, pelo engajamento direto do Presidente em temas e, principalmente, relacionamentos bilaterais. Foi notória a amizade cultivada entre o Presidente Fernando Henrique Cardoso e o Presidente Bill Clinton. Segundo Paulo Roberto de Almeida, foi “a intensa relação pessoal cultivada pelos presidentes dos dois países, o que trouxe a interação entre Brasil e Estados Unidos ao melhor ponto de entendimentos políticos alcançado em toda a história”.⁵⁰

Durante o Governo Fernando Henrique Cardoso, a autonomia foi concebida em

⁴⁶ FONSECA: 1998, 368.

⁴⁷ LAMPRÉIA: 1998, 12.

⁴⁸ Idem. p. 11.

⁴⁹ Ibidem. p. 12.

⁵⁰ ALMEIDA, P. R. *As relações do Brasil com os Estados Unidos em perspectiva histórica*. In: BARBOSA & ALMEIDA: 2006., 33.

sentido político e econômico: era necessário garantir mais opções políticas e diminuir a vulnerabilidade da economia brasileira. As ameaças a essa autonomia eram, por um lado, as chamadas “hipotecas” da política externa⁵¹, que eram interpretadas como fatores de isolamento do Brasil e, por outro, os rápidos processos de liberalização econômica e de formação de blocos regionais. Nessa concepção, o resgate das “hipotecas” era necessário para habilitar ao Brasil a participar ativamente da construção da emergente ordem internacional pós-Guerra Fria e para o ingresso em regimes de cooperação tecnológica.⁵² O processo de integração regional, tendo por base o MERCOSUL, por sua vez, atendia tanto à vontade de participar ativamente da construção da ordem internacional, de forma concertada e, portanto, fortalecida, com os vizinhos, quanto à necessidade de reduzir a vulnerabilidade da economia brasileira, ao encontrar novos mercados e preparar as empresas nacionais para a competição internacional.

Quando Lula chegou à Presidência da República, as experiências das crises econômicas no México, no Sudeste Asiático e na Rússia e dos atentados terroristas de setembro de 2001 condicionavam as relações internacionais. Sob um contexto de crescente unilateralismo estadunidense e bonança econômica mundial, com a rápida expansão da economia chinesa, a política externa brasileira sofreu mudanças.

Segundo Vigevani e Cepaluni:

[A] política externa de FHC defendia a idéia da “autonomia pela participação” no sistema internacional, contrapondo-se à busca da “autonomia pela distância” que prevaleceu até o final do governo Sarney (VIGEVANI; OLIVEIRA, 2004; FONSECA JR., 1998), enquanto Lula da Silva procurou inserir o Brasil no cenário mundial acentuando formas autônomas, diversificando os parceiros e as opções estratégicas brasileiras. Apesar de existirem elementos de alteração dos rumos do país ainda na administração FHC, Lula da Silva utiliza uma estratégia que poderia ser batizada de “autonomia pela diversificação”, enfatizando a cooperação Sul-Sul para buscar maior equilíbrio com os países do Norte, realizando ajustes, aumentando o protagonismo internacional do país e consolidando mudanças de programa na política externa.⁵³

Os dois autores buscaram esclarecer os diferentes conceitos de autonomia recentemente adotados por diplomatas e acadêmicos:

Definimos sinteticamente: (1°) “autonomia pela distância” como uma política de não-aceitação automática dos regimes internacionais preexistentes e, sobretudo, a crença no desenvolvimento parcialmente autárquico, voltado para a ênfase no mercado interno; conseqüentemente, uma diplomacia que se contrapõe a certos

⁵¹ Hipoteca foi o termo cunhado por diplomatas brasileiros para se referir a “dívidas” que o Brasil teria com a comunidade internacional, principalmente em questões de Direitos Humanos e de Desarmamento. Os principais exemplos de “quitação” dessas hipotecas foram as ratificações dos Tratados de São José, que criou a Corte Interamericana de Direitos Humanos, e o de Não-Proliferação Nuclear.

⁵² Particularmente, o caso da adesão brasileira ao Tratado de Não-Proliferação Nuclear.

⁵³ VIGEVANI & CEPALUNI: 2007, 282-283.

aspectos da agenda das grandes potências para se preservar a soberania do Estado Nacional; (2º) “autonomia pela participação” como a adesão aos regimes internacionais, inclusive os de cunho liberal, sem a perda da capacidade de gestão da política externa; nesse caso, o objetivo seria influenciar a própria formulação dos princípios e das regras que regem o sistema internacional; (3º) “autonomia pela diversificação” como a adesão do país aos princípios e às normas internacionais por meio de alianças Sul-Sul, inclusive regionais, e de acordos com parceiros não tradicionais (China, Ásia-Pacífico, África, Europa Oriental, Oriente Médio etc.), pois acredita-se que eles reduzem as assimetrias nas relações externas com países mais poderosos e aumentam a capacidade negociadora nacional.⁵⁴

Essa interpretação da política externa do Governo Lula, destaca semelhanças da atual política externa brasileira com a Política Externa Independente e com o Pragmatismo Responsável, particularmente a concepção de que a autonomia seria atingida por meio da universalização das relações internacionais do Brasil. Outra semelhança com esses dois períodos, além dessa ênfase na diversificação, é a de que o Governo Lula também enfatiza a transformação da ordem internacional e de suas instituições para torná-las mais justa.

É o caso, principalmente, da liderança brasileira no G-20, grupo criado para fortalecer a posição do Brasil em defesa da redução das assimetrias no comércio internacional; e do G-4, o qual envolve países ricos e em desenvolvimento candidatos a um assentamento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas, no processo de reforma dessa instituição. Entre as construções de grupos de geometria variável⁵⁵, há também o Foro de Diálogo IBAS, criado com Índia e África do Sul, e que atua no âmbito da Cooperação Sul-Sul no combate à fome e na promoção do desenvolvimento em outros países; na participação brasileira na MINUSTAH – missão de paz das Nações Unidas no Haiti; na presença brasileira nas negociações de paz para o Oriente Médio – vide a Conferência de Annapolis.

Das iniciativas expostas, percebe-se que a prioridade da política externa do Governo Lula não é a busca por autonomia. Nem em discursos, do Presidente Lula, do Ministro Celso Amorim ou do Secretário-Geral Samuel Pinheiro Guimarães, há menções à intenção de se buscar autonomia.⁵⁶ Uma explicação para a ausência desse tema nos discursos das principais autoridades responsáveis pela política externa do Governo Lula é sua apresentação como um exercício de autonomia, visível nos engajamentos para conclusão da Rodada Doha, para reforma do Conselho de Segurança e para realização de Conferências como a ASA (África-América do Sul) e a ASPA (América do Sul-Países Árabes).

⁵⁴ Idem. p. 283.

⁵⁵ Paulo Vizontini analisou as iniciativas de geometria variável do Governo Lula em: VIZENTINI, P. F. *O G-3 e o G-20. O Brasil e as coalizões internacionais*. In: ALTEMANI & LESSA: 2006, 159-194.

⁵⁶ É possível pesquisar os discursos proferidos pelas autoridades citadas no seguinte endereço eletrônico: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/index3.asp.

A principal diferença entre as políticas externas de 1961-1964, 1974-1979 e a atual é o contexto em que são formuladas. No caso das primeiras, havia o constrangimento ideológico, político, econômico e militar da Guerra Fria. No caso atual, tal constrangimento inexistente, de modo que a aproximação de países como Rússia, China, Índia e árabes não gera desconfortos na única superpotência remanescente.

Deve-se considerar, no entanto, que o exercício dessa autonomia no Governo Lula reforça o caráter do prestígio que se busca auferir com algumas ações. Pode-se afirmar, portanto, que o exercício de autonomia no Governo Lula visa tanto à ampliação de opções, quanto ao reconhecimento de um *status* especial para o Brasil. Ademais, no plano econômico, a autonomia é mais perceptível, concebida como redução da dependência brasileira dos mercados estadunidense e europeus, visando-se a ampliação das relações comerciais do Brasil, particularmente com a China, mas também com a África e com o Oriente Médio.

As ameaças percebidas, pelos tomadores de decisão, foram o protecionismo comercial, particularmente no setor agrícola, dos Estados Unidos e da União Européia. Por isso, a ênfase em aprofundar o processo de integração regional, ampliando o MERCOSUL, e em aumentar o comércio com a China e países africanos e árabes.

Comparado ao governo anterior, a ênfase na autonomia é menor nos discursos desse Governo, se é que existe. Pode-se concluir, dessa breve narrativa da política exterior brasileira, que a autonomia é explicitamente buscada nos contextos em que ela é mais difícil de ser exercida e quando há um óbice bem definido para a concretização dos interesses brasileiros nas relações internacionais.

1.3 As relações Brasil-Estados Unidos em perspectiva histórica

Pretende-se, nesta seção, expor breve narrativa da relação bilateral entre os dois países desde o reconhecimento da Independência brasileira, em 1824, até os dias de hoje. Essa narrativa é importante para contextualizar o momento objeto de estudo dessa pesquisa no panorama histórico do relacionamento Brasil – Estados Unidos.

Os Estados Unidos foram os primeiros a reconhecer a independência brasileira, em 1824, de modo que foram um dos países agraciados com Tratado de Amizade e Comércio, tendo por base a cláusula da nação mais favorecida. Já nas décadas de 1830 e 1840, o comércio bilateral gerava superávits para o Brasil. Nesse período, “as boas relações recíprocas eram úteis, porquanto ambos se engajavam na resistência contra a preeminência inglesa no Brasil e adquiriam ainda consciência de representar no continente americano duas grandes singularidades”.⁵⁷

Nas décadas seguintes, houve um grave problema político – 1850 – sobre a Amazônia brasileira, resolvido com a decisão brasileira de conceder a livre navegação do Rio Amazonas. No plano comercial, as relações eram boas, marcada pelo superávit brasileiro e pela grande importação estadunidense de café. Na década de 1870, o republicanismo brasileiro orientava-se pela imagem que existia sobre os Estados Unidos, de República liberal e em franco progresso econômico.

A proclamação da República reforçou a imagem positiva dos Estados Unidos no Brasil. Washington interveio na Revolta da Armada e disputava com a Grã-Bretanha a primazia econômica e política no Brasil. A ascensão de Rio Branco à Chefia do Itamaraty resultou na primeira política de aproximação com os Estados Unidos.⁵⁸

A avaliação positiva, por parte do Itamaraty e da historiografia, dessa política de aproximação, convencionalmente cunhada de “aliança não escrita”, resultou em profunda marca na política exterior brasileira. Tanto que, segundo Cervo, “a importância dos Estados Unidos nas relações exteriores do Brasil ocupou lugar privilegiado no pensamento diplomático brasileiro em razão da influência que sobre ele exerceram o pensamento e a ação do Barão do Rio Branco”.⁵⁹ No período entre-guerras, no entanto, também por conta do isolacionismo de Washington, as relações políticas não se aprofundaram, enquanto, por outro lado, as relações econômicas procediam-se de forma a realizar a gradativa substituição da hegemonia britânica pela estadunidense. Foi na década de 1930 que tal hegemonia se consolidou, mas não sem a barganha nacionalista de Vargas, que buscou as melhores condições para aderir à órbita política, econômica e militar estadunidense.

O fim da Segunda Guerra Mundial consolidou a posição dos Estados Unidos não apenas como potência hegemônica regional, mas também global. A elevação daquele país à

⁵⁷ BUENO & CERVO: 2002, 58.

⁵⁸ ALMEIDA: 2006, 17.

⁵⁹ CERVO: 2008a, 221.

categoria de superpotência em um mundo ideologicamente bipolar reforçou, no Brasil, a imagem de aliança construída pelo Barão do Rio Branco, de estreitamento dos laços diplomáticos e econômicos com Washington. Desse modo, fortaleceu-se no Brasil a idéia de “relação especial” com os Estados Unidos. Segundo Almeida, “o imediato pós-guerra também corresponde ao crescimento da influência americana no Brasil, não apenas no campo político, militar e diplomático, mas igualmente no econômico e no cultural”.⁶⁰ A partir de então, e até os primeiros anos da década de 1960, o processo decisório da política externa ficou condicionado às idéias de Ocidentalismo e de Americanismo, no contexto da Guerra Fria.

A idéia de “relação especial” com os Estados Unidos vigorou na política exterior brasileira até 1967, excetuada a experiência com a Política Externa Independente entre os anos 1961 e 1964. No entanto, a força dessa idéia foi perdendo vigor, nesse período, na medida em que crescia a descrença dos tomadores de decisão brasileiros nas capacidades e na vontade dos Estados Unidos em atender às suas demandas. A frustração com a idéia de “relação especial” foi uma das bases para as mudanças engendradas pela Política Externa Independente e pela política externa do regime militar a partir de 1967.

A partir de então, e até a década de 1990, as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos foram marcadas por distúrbios e atritos. Isso aconteceu, especialmente, por causa da decisão brasileira de buscar o desenvolvimento de forma mais autárquica. A busca por autonomia tecnológica, em uma fase de desenvolvimento em que produtos brasileiros tornavam-se mais competitivos, e em contexto de regime político autoritário, gerou atritos com a Casa Branca, especialmente disputas comerciais e no setor de propriedade intelectual.

Na década de 1990, concomitantemente ao fim da Guerra Fria, dá-se o esgotamento do modelo de desenvolvimento adotado por seguidos governos brasileiros desde a década de 1930. A vitória dos Estados Unidos no conflito bipolar, o início do que se convencionou chamar de globalização, o processo de democratização brasileiro e o processo de abertura econômica e liberalização comercial iniciado pelo Governo Collor contribuíram para mudar o relacionamento bilateral entre Brasília e Washington. Deu-se início a um processo de distensão que culminou com a ascensão de Fernando Henrique Cardoso à Presidência da República, quando os dois países concordaram em discordar.

Segundo Paulo Roberto de Almeida:

O relacionamento do Brasil com os Estados Unidos durante os oito anos que vão de 1995 a 2002 alcançou, como em nenhuma outra época anterior, uma visível

⁶⁰ ALMEIDA: 2006, 21.

melhoria de qualidade, que pode ser imputada tanto aos dados objetivos das novas realidades econômicas e políticas no Brasil como às personalidades e à vontade política dos respectivos mandatários, Fernando Henrique Cardoso e William J. Clinton.⁶¹

A política externa de Cardoso, teve portanto, uma característica comum à Política Externa Independente e ao Pragmatismo Responsável: os engajamentos pessoais. No caso da Política Externa Independente, houve a tentativa de engajamento entre Goulart e Kennedy como forma de melhorar o relacionamento bilateral. No caso do Pragmatismo Responsável, os chefes das diplomacias dos dois países, Henry Kissinger e Antonio Francisco Azeredo da Silveira, procuraram estabelecer um relacionamento de confiança mútua e um canal para intercambiarem impressões sobre temas da agenda internacional.

O Governo Lula coincidiu com o fortalecimento e o recuo do unilateralismo estadunidense. Apesar do posicionamento contrário à invasão do Iraque, as relações políticas entre os dois países mantiveram o bom nível estabelecido por Cardoso e Clinton. Particularmente interessante, nesse período, é o reconhecimento do Governo estadunidense ao papel de liderança exercido pelo Brasil nas negociações da Rodada Doha, da Organização Mundial de Comércio.

1.4 Conclusões

Esse capítulo foi pensado e escrito tendo por base a constatação de um historiador espanhol: “[p]or trás de cada diplomacia historicamente definida, há sempre uma determinada concepção de mundo e da história, de guerra e de paz; uma sensibilidade a realidades e utopias, a hegemonias e equilíbrios temidos ou desejados, que o historiador deve ter muito presente para ponderar e entender o que foi o trabalho diplomático”.⁶² Na formulação da política exterior brasileira, ciosa de suas tradições e de seu “acumulado histórico”⁶³, há o constrangimento de se enfatizar a continuidade e apresentar todas as mudanças sem

⁶¹ Idem. p. 29.

⁶² ZAMORA: 1999, 86.

⁶³ Conceito cunhado por Amado Cervo para referir-se a princípios tradicionais da política exterior brasileira: autodeterminação, não-intervenção, pacifismo, cordialidade oficial com os vizinhos, respeito aos estatutos jurídicos da ordem, nacionalismo cooperativo e não-confrontacionista e ideologia desenvolvimentista. CERVO: 2008b.

caracterizá-las de rupturas. Por isso, procurou-se demonstrar que a autonomia é um conceito que perpassa a história da política exterior brasileira, em diferentes contextos domésticos e internacionais.

No entanto, a concepção de autonomia, as ameaças percebidas para seu exercício e a forma pensada para exercê-la dependeram dos contextos domésticos e internacionais em que a política exterior foi formulada. Os capítulos seguintes analisarão tais contextos, quando da formulação da Política Externa Independente, para comparar como eles afetaram essas concepções acerca da autonomia.

Ao discorrer sobre as relações entre Brasil e Estados Unidos, Hurrell apresentou a distinção feita por Hedley Bull entre domínio, primazia e hegemonia. Domínio é o tipo de relacionamento que se dá sob constante uso da força. Primazia, aquele em que há a preponderância política, mas sem recurso ao uso da força. Hegemonia é um meio termo, se refere a um tipo de relacionamento em que o uso da força não é habitual, mas existe a ameaça a esse recurso.⁶⁴ Hurrell chamou a atenção, então, para a circunstância de a política externa brasileira durante a Guerra Fria ter sido formulada e aplicada em contexto de hegemonia dos Estados Unidos. Desse modo, maior autonomia brasileira deveria significar erosão dessa hegemonia sobre o Brasil.

Os estudos de Jervis, sobre os efeitos sistêmicos e sobre a lógica das imagens nas relações internacionais contribuem para destacar a necessidade de se analisar de forma panorâmica a política externa brasileira, de modo a melhor compreender as concepções de autonomia, os obstáculos percebidos e as ações adotadas. É necessário analisar, portanto, por que a autonomia foi concebida como diversificação das relações do Brasil e se e como o processo de universalização dos relacionamentos brasileiros contribuiu para aumentar a autonomia do País.

⁶⁴ HURRELL: 1986, 18-19.

Capítulo 2: Política Externa Independente: contexto histórico, discurso e ação

“Oscilamos do oito ao 80, quando devíamos andar pelo 37 ou pelo 42”.⁶⁵

Nesse capítulo, será apresentado breve resumo das conjunturas domésticas e externas do período 1961-1964 com o objetivo de apontar os principais fatores, endógenos e exógenos, que influenciaram diretamente a formulação e a execução da Política Externa Independente. Em seguida, será feito breve resumo do discurso e da prática da política externa daquele período. A narrativa deste capítulo será guiada pelo objetivo de subsidiar a análise da busca por autonomia engendrada pela Política Externa Independente.

2.1A Política Externa Independente (PEI): condicionantes da formulação e da execução

A análise de qualquer política pública deve ser posta sob perspectiva de seu momento. O contexto no qual a política externa brasileira foi formulada e aplicada nos anos de 1961 a 1964 contribui para melhor compreender os discursos e as ações da PEI. Nesta seção destacam-se oito fatores do plano doméstico e sete do internacional que influenciaram a formulação e a execução da Política Externa Independente.

2.1.1 Condicionantes domésticas

Pode-se destacar oito importantes fatores no plano doméstico que influenciaram diretamente a formulação e a execução da política externa: a crise econômica que sucedeu um

período de acelerado crescimento econômico; o aumento populacional acompanhado da urbanização; o nacionalismo; o nacional-desenvolvimentismo; o regime democrático vigente; a íntima relação que se estabeleceu entre as políticas doméstica e externa; a crise política inaugurada com a renúncia de Quadros; e a crescente polarização da política nacional. Obviamente, outros fatores são importantes para a compreensão da PEI, mas, aqui, se destacou aqueles que mais fortemente condicionaram a política externa entre 1961 e 1964.

O rápido crescimento econômico alcançado durante o governo Juscelino Kubitschek foi interrompido por uma grave crise financeira, que se agravava com o aumento da inflação, do déficit fiscal e da dívida externa. Tanto Jânio Quadros quanto João Goulart depararam-se com uma situação difícil, na qual era necessário a adoção de políticas econômicas que revertessem a crise. A conjuntura econômica do período foi um constrangimento à PEI porque prejudicava a governabilidade; contribuía para a polarização política da sociedade⁶⁶; limitava a quantidade de recursos que poderiam ser alocados para a execução da política externa; e repercutia negativamente nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos.⁶⁷ Tal conjuntura, porém, exigiu do Governo a busca por novos mercados para os produtos brasileiros e novas fontes de financiamento, como forma de equilibrar o balanço de pagamentos e garantir a manutenção do ritmo de industrialização.

O aumento populacional e a urbanização acentuaram-se na segunda metade da década de 1950. Com isso, o Brasil posicionou-se entre as nações mais populosas do mundo e tinha uma das maiores taxas de crescimento econômico entre os países em desenvolvimento no pós-guerra. Aos poucos, desenhava-se a imagem de um país industrializado e urbano, em detrimento da de um agrícola. O impacto dessa imagem no consciente nacional foi importante porque os homens-de-Estado e intelectuais passaram a ver o Brasil de forma diferente, alimentando a vontade de concretizar o ‘destino manifesto’ de grandeza, influenciando diretamente a formulação da PEI.⁶⁸ Tão importante quanto a auto-imagem nacional, foram as mudanças sociais e econômicas decorrentes daqueles processos: a alteração da estrutura socioeconômica brasileira teve impacto nas relações entre sociedade e governo e na formulação de políticas públicas, inclusive a externa.

⁶⁵ FRANCO: 2007, 166.

⁶⁶ SKIDMORE: 1982, 279.

⁶⁷ “A condução da política econômica e financeira do Brasil constituía a essência de suas relações com os Estados Unidos”. BANDEIRA: 1999, 63.

⁶⁸ LIGIERO: 2000, 51. SIBECK: 1971, 4.

O aumento da participação de setores da sociedade, antes marginalizados, no processo político fez com que os políticos dirigissem seus discursos às massas. Estas eram mais sensíveis à retórica nacional-desenvolvimentista e ao nacionalismo. O nacionalismo de então era o desejo de o Brasil progredir e ser reconhecido como grande potência.⁶⁹ A combinação do populismo e do nacionalismo facilitou o estabelecimento de um clima favorável a uma política externa mais autônoma, em detrimento da tradicionalista⁷⁰, e de uma política econômica menos ortodoxa. Esse movimento, com o tempo, contribuiu para a radicalização política de alguns setores da sociedade brasileira e para o agravamento das – já fragilizadas – relações com os Estados Unidos.

O nacional-desenvolvimentismo – corrente que defendia a intervenção do Estado na economia para acelerar o desenvolvimento – não influenciou apenas a política econômica doméstica, mas também a política comercial do Brasil. A influência cepalina⁷¹ sobre os homens-de-Estado enfatizou a análise de que os termos de troca entre os países do Norte e do Sul se deterioravam. O impacto disso na PEI é facilmente percebido pelas críticas brasileiras ao protecionismo dos países desenvolvidos, pela tentativa de mudar a pauta de exportações do Brasil no sentido de aumentar o volume de produtos manufaturados e pela participação – muito importante – da diplomacia brasileira nas reuniões preparatórias para a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD).

O regime democrático em vigor, de clara e real divisão de funções entre Executivo e Legislativo, impediu que o Presidente executasse uma política externa livre de críticas ou “represálias” no Congresso. A conjuntura foi tensa a ponto de, durante o parlamentarismo, ameaçar-se San Tiago Dantas, então Ministro das Relações Exteriores, de censura. As críticas do Congresso à PEI devem ser entendidas dentro de um contexto de disputa entre Executivo e Legislativo em várias questões, sendo impossível discernir quais críticas dirigiam-se à política externa, de fato, e quais eram tentativas de desestabilizar o Governo.⁷²

⁶⁹ Ligiero: 2000, 80. Cumpre destacar o impacto positivo que o rápido desenvolvimento dos anos Kubitschek e a conquista da Copa do Mundo de futebol de 1958 tiveram sobre o orgulho nacional.

⁷⁰ BURNS: 1967. A política tradicionalista, segundo Burns, defendia a amizade e a estreita cooperação com os Estados Unidos.

⁷¹ Cepalina referente à CEPAL (Comissão Econômica para América Latina e Caribe) criada em 1948 pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas para monitorar políticas de promoção do desenvolvimento econômico no hemisfério. A CEPAL exerceu importante influência sobre as políticas econômicas dos países da região, especialmente nas décadas de 1950 e 1960, por meio dos economistas “desenvolvimentistas” Raúl Prebisch e Celso Furtado.

⁷² As questões de política externa relacionavam-se diretamente às domésticas, de modo que um conflito sobre política externa resultava, concomitantemente, em um conflito sobre política doméstica. Storrs: 1973, 443.

A íntima relação que se estabeleceu entre as políticas doméstica e externa é de extrema importância para se explicar muitos aspectos do discurso da PEI. As questões internacionais ganharam relevância durante a campanha de 1960; a renúncia de Quadros deveu-se, em grande parte, à oposição à sua política externa; a PEI era um dos temas dominantes do debate político, juntamente com o controle da inflação; e foi uma das causas para a deposição do Presidente João Goulart.⁷³ A política externa fora, portanto, posta no topo da agenda política no período 1961-1964. A oposição às políticas governamentais foi feita, também, por meio da crítica à PEI; assim como a política externa foi utilizada, por vezes, como instrumento de barganha do Governo com os conservadores. Para Storrs, existiu um conflito entre o Executivo e o Legislativo, de forma que Quadros e Goulart adotaram a PEI, entre outros motivos, como forma de conseguir apoio popular para pressionar o Congresso no sentido de aprovar as várias reformas que eram consideradas necessárias.⁷⁴

A crise política inaugurada com a renúncia de Quadros colocou o Governo em uma situação ainda mais desconfortável, pois à crise econômica somou-se a política. O Presidente Goulart consumiu cada vez mais tempo dando atenção a essas crises. Seu principal objetivo, ao assumir o cargo, era retomar os poderes como presidente. Com a volta do presidencialismo, o conflito entre Jango e o Congresso recrudesciu. A PEI tornou-se mais um dos motivos para críticas da oposição a Jango. A falta de apoio que possibilitasse a governabilidade teve impacto imediato nas pretensões brasileiras de liderança dos países em desenvolvimento, uma vez que o Brasil passou a ser visto menos como um país democrático e próspero e mais como uma república latino-americana instável. A crise política, somada à não adoção de políticas econômicas estabilizadoras, levou Washington a aumentar as pressões sobre Goulart, de forma que a crise política interna refletiu negativamente nas relações entre os dois países.

A polarização política da sociedade resultou em um obstáculo à governabilidade, causando quase que uma paralisia no País. Goulart escolheu políticos da “esquerda positiva”,⁷⁵ como San Tiago Dantas e Celso Furtado, para seu governo. A polarização política, entretanto, fez com que extremistas de esquerda, como Leonel Brizola, e de direita, como Carlos Lacerda, torcessem pelo fracasso da esquerda positiva, ou seja, do Governo.⁷⁶ A

⁷³ Idem, p. 441.

⁷⁴ Ibidem, p. 452.

⁷⁵ “Esquerda positiva” foi termo cunhado por San Tiago Dantas, em oposição a uma “esquerda negativa” que visava à ruptura da ordem institucional.

⁷⁶ SKIDMORE: 1982, 299.

PEI, como política pública, tornava-se cada vez mais difícil de ser executada, vítima de fortes críticas dos dois lados do espectro político e da incapacidade do Governo.

Todos esses fatores domésticos estão, portanto, intimamente ligados e devem ser levados em consideração em qualquer análise da PEI. Tais fatores estabeleceram um ambiente no qual a política externa foi percebida como as demais políticas públicas: meio de promoção do desenvolvimento, meio de mobilização de apoio político na sociedade e alvo de críticas da oposição.

2.1.2 Condicionantes exógenas

No plano internacional, foram sete os fatores que tiveram impacto direto na formulação e na execução da PEI: a Revolução Cubana; a independência dos países afro-asiáticos; as transformações na Guerra Fria; a ascensão da Europa Ocidental; o Movimento dos Não-Alinhados, acompanhado pela tentativa de adoção de políticas externas neutras por potências médias; a deterioração dos termos de troca; e a ascensão do Governo J. F. Kennedy, nos Estados Unidos.⁷⁷

A Revolução Cubana teve impacto profundo nas relações hemisféricas, em dois níveis: nas dos Estados Unidos com os demais países americanos e nas dos latino-americanos entre si. Além disso, Cuba tornou-se preocupação de política doméstica de vários países do continente. A pressão dos Estados Unidos pelo isolamento da ilha e a sensação de ameaça subversiva interna balizaram a política externa de quase todos as nações latino-americanas. No Brasil, ganhou força as percepções de que a revolução era uma alternativa possível e viável, e de que Fidel Castro apoiava movimentos insurgentes e traficava armas para o País, o que contribuiu para a polarização da política doméstica. Cuba tornou-se, então, uma das principais questões da PEI, resultando em grandes impactos na política interna brasileira e nas relações entre Brasília e Washington. Internamente, a oposição conservadora à PEI radicalizou-se. Com os Estados Unidos, o que começou, aparentemente, como um desacordo, evoluiu para um conflito.

A independência de países da África e da Ásia teve múltiplos efeitos nas relações internacionais. Sobre a Guerra Fria, o impacto foi levar à periferia o conflito ideológico, na

⁷⁷ Para uma análise mais aprofundada das condicionantes do período, ver: Saraiva: 2001, 37-61.

qual as duas superpotências lutaram por mentes e corações, mas também por recursos naturais e influência política. Sobre a ONU, modificou a agenda política internacional, inserindo novos temas, de maior interesse dos povos recém-independentes. Além disso, fortaleceu-se o movimento iniciado em Bandung, em 1955, criando-se uma nova força política nas relações internacionais: o Movimento dos Países Não-Alinhados. Fator importante na formulação da PEI foi a percepção de que um vácuo de poder se formava com as independências, devido ao desgaste das antigas potências coloniais, fortalecendo-se a sensação de que a África era relevante por questões de segurança – conter a ameaça soviética⁷⁸ – e políticas – possibilidade de estabelecimento de um Sul coeso em foros multilaterais –, além de econômicas – mercado potencial. O apoio à descolonização e a tentativa de aumentar a presença política, econômica e cultural brasileira na África são características que distinguem a PEI das políticas externas dos governos anteriores. A esse novo movimento das relações internacionais, o Brasil respondeu com uma política externa universalista e a defesa da união dos países do Sul na luta pelo desenvolvimento.

A Guerra Fria, já no final da década de 1950, transformava-se e ganhava contornos de coexistência pacífica. O arrefecimento da Guerra Fria não significou que suas características tenham desaparecido, mas que o conflito ideológico, entre as duas superpotências e alguns de seus aliados, tornou-se menos rígido. A flexibilização da ordem bipolar marcava o início da década de 1960, com a iniciativa de alguns países em adotar políticas externas “independentes”, como China, Egito, Índia e Iugoslávia. Tal flexibilização, juntamente com as independências de países da África e da Ásia, possibilitou a percepção mais apurada da divisão do mundo entre Norte e Sul, além da reconhecida distinção Leste-Oeste. O rápido crescimento dos arsenais nucleares dos Estados Unidos e da União Soviética e as crises de Berlim, em 1961, e dos Mísseis, em 1962, porém, demonstravam que, nos dois primeiros anos da década de 1960, o arrefecimento da Guerra Fria era mitigado por tensões no relacionamento entre as duas superpotências. É nesse contexto que se deve entender os objetivos da PEI de mediar o conflito Leste-Oeste para a manutenção da paz; de fortalecer a ONU; de formular propostas para o desarmamento, em particular o nuclear; e de buscar estabelecer uma coesão entre os países do Sul na batalha contra o subdesenvolvimento.

A ascensão da Europa Ocidental representou a emergência de um novo pólo econômico e político nas relações internacionais. Esse fato despertou a atenção de diversos países que pretendiam diminuir a pressão hegemônica dos Estados Unidos e conseguir novos

⁷⁸ SARAIVA: 1996, 63.

mercados e novas fontes de financiamento. Isso possibilitou uma tentativa de diversificação da dependência, uma vez que o Brasil buscou – sem grande sucesso – o Reino Unido e a Alemanha como fontes alternativas de financiamentos.

O Movimento dos Não-Alinhados e a tentativa de adoção de políticas externas neutras por potências médias fortaleceu-se com a independência de países do bloco afro-asiático. O prestígio conquistado por líderes como Nehru, Nasser e Tito demonstrava as possibilidades da adoção de políticas externas “neutras”. O Movimento dos Não-Alinhados exibiu o potencial político dos países em desenvolvimento, ou seja, as possibilidades que um Sul unido teria na política internacional. A PEI procurou dar ao Brasil o papel de líder do Sul sem, entretanto, vincular-se ao Movimento dos Não-Alinhados, porque não era “neutra”, conforme concepção do Movimento, e porque defendia a autonomia brasileira na política internacional em relação aos blocos existentes. Segundo San Tiago Dantas, a PEI era resultado de evolução da atitude da política exterior brasileira de independência em relação a blocos político-militares e não deveria ser confundida com neutralismo ou terceira posição.⁷⁹

Uma das principais questões para os países em desenvolvimento na agenda econômica internacional era a deterioração dos termos de troca. Preocupava aos decisores brasileiros estudos, particularmente os cepalinos, que mostravam que os investimentos e a ajuda estrangeira para tais países eram inferiores ao total perdido no comércio internacional devido à deterioração dos preços das matérias-primas em relação aos das manufaturas. O desequilíbrio era de tal monta, que muitos países em desenvolvimento sofreram com problemas na balança comercial e no balanço de pagamentos. A denúncia da deterioração dos termos de troca foi um ponto constante nas relações entre o Sul e o Norte. A PEI foi uma tentativa de superar esse obstáculo, ampliando o mercado para produtos brasileiros, visando a uma substituição de exportações – pois buscou aumentar o volume de manufaturas no total exportado – e procurando novas fontes de financiamento para o desenvolvimento brasileiro.

A ascensão de J. F. Kennedy ao poder nos Estados Unidos resultou em mudanças nas relações hemisféricas. O lançamento da Aliança para o Progresso foi um marco nas relações dos Estados Unidos com os países latino-americanos. Embora a política de isolamento a Cuba tenha sido fortalecida, Kennedy comprometeu-se com a democracia e a promoção do bem-estar dos povos americanos. De acordo com Washington, tal promoção seria conseguida por meio de políticas econômicas estabilizadoras. Nesse sentido, a diversidade poderia ser tolerada se fosse controlada pelos Estados Unidos ou se seguisse princípios econômicos e

políticos de acordo com as linhas do modelo desse país.⁸⁰ Cabe destacar que a simpatia nutrida pela Casa Branca em relação a Jânio Quadros foi substituída pela desconfiança em relação a João Goulart. Nessas condições, a PEI foi uma tentativa de buscar os limites das relações entre Brasil e Estados Unidos, no sentido de conseguir o máximo apoio possível ao desenvolvimento sem deixar de exercer papel próprio na política internacional. Além disso, tentou-se redefinir os termos da dependência econômica em relação aos Estados Unidos.

Houve interdependência desses fatores, de forma que os impactos foram mútuos. Todos eles são importantes para o estudo das relações internacionais do período e para o da política externa brasileira em particular. Novamente, outros fatores exógenos são importantes para a explicação e a compreensão da PEI, mas, aqui, preferiu-se por discorrer sobre aqueles de impacto maior sobre as relações internacionais e a política externa do Brasil da época.

2.2 O DISCURSO DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE

A PEI pode ser analisada em dois planos distintos, porém interdependentes: o do discurso e o da prática.⁸¹ No plano do discurso tornou-se perceptível mudança na cosmovisão⁸² brasileira e desejo por maior reconhecimento na política internacional e por melhora no conceito internacional do Brasil.⁸³ Se é corrente a interpretação de que a PEI constituiu “um projeto coerente, articulado e sistemático visando transformar a atuação internacional do Brasil”,⁸⁴ isso deve-se à ênfase dada tanto pelos homens-de-Estado do período, quanto pelos analistas que estudam aquela política, aos discursos proferidos pelas autoridades envolvidas com a política externa na época. Como visto anteriormente, fatores domésticos agiram como forças profundas e influenciaram o discurso dos tomadores de decisão.

⁷⁹ DANTAS: 1962, 18.

⁸⁰ DOBSON: 2000, 32.

⁸¹ Os dois planos são interdependentes porque comunicar é agir e porque ações são embutidas de mensagens. Isso é especialmente válido na diplomacia, porque ao comunicador interessa que a comunicação seja interpretada à sua maneira pelo receptor e porque ao agente interessa transmitir, por meio de sua ação, alguma mensagem.

⁸² A cosmovisão é a “idéia de nação que um povo – ou seus dirigentes – faz de si mesmo, a visão que projeta do mundo e o modo como percebe a relação entre esses dois elementos”. CERVO: 2003, 4.

⁸³ LIGIERO: 2000, 52.

Jânio Quadros expôs sua política externa como uma política de afirmação do interesse nacional – especialmente o de desenvolvimento econômico – e do potencial brasileiro de atuação na política internacional. O então Presidente enfatizou o caráter ocidental da sociedade brasileira e, portanto, de sua política externa. Ponto importante destacado por Quadros foi a divisão do mundo entre Norte e Sul – entre países desenvolvidos e em desenvolvimento –, apontando para divergência de interesses e objetivos entre os Estados ricos e os pobres. Outro, foi a afirmação da “absoluta liberdade” com que o Brasil tomaria suas decisões nas relações internacionais. Quadros salientou, também, o papel de sua política externa como instrumento de política de desenvolvimento nacional.⁸⁵

San Tiago Dantas, que assumiu o Itamaraty após a posse de Goulart, em setembro de 1961, sublinhou o que considerou ser os quatro pontos principais da PEI: a participação na manutenção da paz; o respeito aos princípios de não-intervenção e de autodeterminação; a busca da ampliação do mercado externo brasileiro, por meio do estabelecimento de relações com todos os países do mundo; e o apoio à descolonização. Um quinto ponto foi acrescentado posteriormente: o de que a ajuda econômica estivesse de acordo com os planos próprios de cada país.⁸⁶ É importante ressaltar que, no caso da manutenção da paz, concebeu-se responsabilidade ao Brasil na questão devido às mudanças na cosmovisão brasileira e na avaliação das capacidades do País.

Quanto ao respeito aos princípios jurídicos, San Tiago Dantas defendeu a intangibilidade da norma jurídica, porque “a intangibilidade dos princípios é a arma defensiva das nações militarmente fracas”⁸⁷, e para que, no discurso, o Brasil se posicionasse sempre na defesa de tais princípios, independente do que estivesse em questão. Em relação à descolonização, o Brasil foi apresentado como elo entre os países desenvolvidos e os Estados africanos recém-independentes, adotando o discurso da identidade cultural, com perspectivas de ganhar espaço político e econômico na África, ou seja, exercer influência – e até liderança – sobre o continente e garantir mercados para os produtos brasileiros. Após o lançamento da Aliança para o Progresso, conflitos com os Estados Unidos levaram o Governo brasileiro a exigir que a verba dos empréstimos feitos ao Brasil fosse usada conforme interesse e planejamento brasileiros, o que se tornou fator importante no desgaste das relações entre os dois países.

⁸⁴ VIZENTINI: 2004, 245.

⁸⁵ QUADROS: 1961.

⁸⁶ DANTAS: 1962, 6.

⁸⁷ CERVO & BUENO: 2002, 338.

Na mensagem enviada a Congresso contendo seu programa de governo, o Primeiro-Ministro Tancredo Neves afirmou que:

[O]s objetivos, que perseguimos e em função dos quais tomamos nossas atitudes, são: em primeiro lugar, a preservação da paz mundial, hoje a finalidade suprema e comum da ação internacional de todos os povos, mas em relação à qual madrugou a nossa vocação política, inspirada desde os albores da nacionalidade pelas idéias pacifistas e pelo repúdio formal à guerra como meio de ação internacional; em segundo lugar, a promoção do desenvolvimento econômico, ou seja, da rápida eliminação da desigualdade econômica entre os povos, objetivo que relacionamos não apenas ao dever primário de promoção de um nível mais elevado de bem-estar para a humanidade, mas também à preservação da ordem democrática e das instituições livres, pois não parece que a liberdade política possa subsistir, numa nação moderna, se não for complementada pela justiça social e pela igualdade econômica.⁸⁸

O pensamento e o estilo do Embaixador Araújo Castro influenciaram gerações de diplomatas do Itamaraty.⁸⁹ É dele o famoso discurso, pronunciado na Assembléia Geral da ONU em 1963, sobre os 3 D's: Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização. Para Araújo Castro, o conflito Leste-Oeste perdia terreno para o Norte-Sul; a nova força política nas relações internacionais não eram os “países neutros”, mas a articulação política dos países em desenvolvimento. Esses países, para o Embaixador, uniram-se em uma “articulação parlamentar no seio das Nações Unidas (...) numa luta continuada em torno de três temas fundamentais”⁹⁰, os 3 D's. O período em que Araújo Castro foi Chanceler marcou-se pelo distanciamento em relação ao neutralismo de alguns países do Terceiro Mundo⁹¹ e pela concentração de atenção nas questões relacionadas ao desenvolvimento.⁹²

Segundo Amado Cervo, a PEI foi fruto do nacionalismo e de visão universal das relações internacionais despida de preconceitos ideológicos; tinha caráter pragmático porque fora concebida para dar ao Brasil uma posição independente em relação a outros países e procurou destacar o conflito Norte-Sul em um contexto de conflito Leste-Oeste.⁹³ No mesmo sentido, para Moniz Bandeira, a PEI não foi resultado de uma opção ideológica, mas da consciência, reforçada pelas necessidades do projeto desenvolvimentista, de que os interesses do Brasil, que passava de país de base agrícola para industrializado, divergiam dos interesses dos Estados Unidos.⁹⁴

⁸⁸ FRANCO: 2007, 171.

⁸⁹ CHEIBUB: 1985, 129. Ver também SILVA: 1995.

⁹⁰ FUNAG: 1995, 163.

⁹¹ LIGIERO: 2000, 88.

⁹² VIZENTINI: 2004, 134.

⁹³ CERVO & BUENO: 2002, 310.

⁹⁴ BANDEIRA: 1999, 69-70.

Segundo Gelson Fonseca Jr., a PEI foi a primeira tentativa de ganhar liberdade por meio da universalização. Sua marca foi o desengajamento da Guerra Fria, experimentando uma fuga do alinhamento com os Estados Unidos e um aproximação com a Ásia e com a África.⁹⁵ A ênfase na universalização decorreu da idéia de que a multiplicação de contatos internacionais resultaria em diminuição das possibilidades de pressão hegemônica. Assim, as iniciativas para com a África e o Bloco Socialista devem ser entendidas como buscas por três objetivos: diminuir pressão hegemônica exercida pelos Estados Unidos; conseguir novos mercados para os produtos brasileiros; e dar ao Brasil um papel de destaque nas relações internacionais, por meio da liderança dos países do Sul e da mediação do conflito entre as duas superpotências.

Vizentini resumiu as principais características da PEI como: a busca da autonomia pela universalização das relações do País e por meio da revisão da “tradicional” amizade com os Estados Unidos; a tentativa de diversificação da dependência comercial e financeira brasileira em relação a Washington; o desejo de elevar o *status* do Brasil na política internacional; e a defesa de uma vinculação aos países do Sul na batalha contra o subdesenvolvimento, enfatizando a solidariedade com a América Latina e a África. Assim, a PEI pode ser entendida como um processo de amadurecimento e mundialização da diplomacia brasileira.⁹⁶

Vizentini também sistematizou uma interpretação da PEI:

“por três argumentos diferentes: um primeiro considera a PEI como uma resposta da diplomacia brasileira às aceleradas transformações internacionais, em particular o surgimento de novos atores ou a modificação do caráter de alguns, cujas necessidades e anseios os posicionavam fora da política dos centros dominantes. O segundo argumento, derivado do anterior, vê a PEI como uma estratégia conscientemente utilizada para questionar o *status quo* mundial e negociar uma nova forma de inserção internacional do país, ou, dito mais claramente, renegociar o perfil da dependência. Outro argumento centra a atenção nas relações Brasil-EUA e sua crescente deterioração, entendendo a PEI como uma forma de reação nacionalista ao hegemonismo norte-americano”.⁹⁷

Mas, como assinalado por Araújo Castro em carta, de 19 de setembro de 1961, ao então Ministro das Relações Exteriores, San Tiago Dantas: “uma política não se muda com declarações enfáticas e revelações prévias de intenções. Uma política exterior se muda – se é

⁹⁵ FONSECA:1999, 298.

⁹⁶ VIZENTINI: 2004, 140.

⁹⁷ Idem, pp. 243-4.

desejo mudá-la – com pequenos votos, pequenas gestões”.⁹⁸ A parte seguinte deste Capítulo analisa atos, votos e gestões da PEI, para analisar as mudanças empreendidas à política exterior brasileira.

2.3 A PRÁTICA DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE

Essa seção foi dividida por temas, para melhor apresentar a prática da PEI e as mudanças no decorrer do tempo no trato das questões analisadas.

2.3.1 Descolonização e África

Segundo Sombra Saraiva, a PEI foi influenciada pela independência de 17 países em 1960, sendo o lançamento da política africana – de apoio à descolonização e de aproximação política, econômica e cultural – do Brasil feito marcante dessa política externa. A PEI, no entanto, teria demonstrado sinais de ambigüidades e de dificuldades em romper compromissos pré-estabelecidos – especialmente com França e Portugal – no caso da política africana.⁹⁹

Logo em março de 1961, foi introduzida proposta africana de projeto de resolução na Assembléia Geral da ONU com a sugestão de incluir a questão angolana na agenda dos debates. No desenrolar das negociações, surgiu a proposta de composição de comitê para avaliar a situação em Angola. O Brasil sugeriu, então, que no lugar de criar-se tal comitê, a Assembléia Geral requeresse de Portugal informações sobre o território africano sob administração portuguesa. A proposta brasileira foi recusada e o projeto transformado na resolução 1.603. O Brasil absteve-se na votação, justificando o voto com base na não aceitação da proposta brasileira e “não como gesto hostil a Portugal”.¹⁰⁰

⁹⁸ FRANCO: 2007, 166.

⁹⁹ SARAIVA: 1996, 63, 59 e 76.

¹⁰⁰ BARRETO FILHO: 2001, 245.

Apesar de toda ênfase conferida nos discursos de Quadros¹⁰¹ e Arinos, a prática da política brasileira com relação à descolonização não acompanhou a retórica. Ao anúncio de criação das primeiras embaixadas na África, em abril de 1961, no Senegal, Nigéria, Gana, Guiné, Costa do Marfim, Etiópia, Tunísia e Marrocos, seguiu-se a instalação efetiva somente das representações em Acra e em Dacar.¹⁰²

Quando Araújo Castro esteve no Cairo, em junho de 1961, por conta da Reunião Preliminar da Conferência de Chefes de Estado e Governo de Países Não-Alinhados, o então Ministro-Conselheiro na Embaixada brasileira em Tóquio contactou os diplomatas de Estados africanos recém-independentes. Segundo relato do diplomata brasileiro, os africanos demonstraram curiosidade pelo Brasil e pela política externa independente e conhecimento do histórico de votação brasileira na ONU com relação ao colonialismo. Ao manifestarem alento pelo discurso anticolonialista de Quadros, destacaram que as questões de Angola, Congo e Argélia serviriam de teste da postura brasileira com relação à descolonização.¹⁰³ Como se verá a seguir, o Brasil ficou aquém das expectativas, pois acompanhou o mundo afro-asiático na questão do Congo mas se absteve na questão da Argélia e foi ambíguo na questão de Angola.

Araújo Castro também destacou a “maturidade política e seriedade de propósitos” dos diplomatas africanos ante as questões internacionais, que possuíam “idéia muito clara e muito direta do que desejavam no campo internacional”. Sugeriu, então, que, para pôr em prática a política africana exposta por Quadros, seria necessário “o abandono definitivo de nossas posições antigas de compreensão dos interesses franceses e portugueses”, dado que os africanos mantinham muita reserva com relação ao Brasil, e a manteriam enquanto a nova posição brasileira sobre o colonialismo não fosse posta em prática.¹⁰⁴

O relatório de atividades da delegação brasileira na ONU, de 1961, destacou a abstenção brasileira na votação de resolução sobre o direito da Argélia à autodeterminação e à independência e o voto favorável à criação de comissão para levantar informações sobre a situação de territórios africanos sob administração de Portugal. Nessa ocasião, Afonso Arinos informou previamente a delegação portuguesa do voto brasileiro e, ao explicar reserva em seu voto, mencionou a “inalterável vinculação de amizade entre ambos os povos”. Com relação

¹⁰¹ Vide, por exemplo, a Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, de 15 de março de 1961.

¹⁰² LIGIERO: 2000, 122.

¹⁰³ FRANCO: 2007, 107-108.

¹⁰⁴ Idem, 108.

ao *apartheid*, objeto de interesse dos Estados africanos, o Brasil “condenou com veemência”, na Comissão Política Especial, a política praticada pela África do Sul.¹⁰⁵

No Colóquio da Casa das Pedras, em Novembro de 1961, San Tiago Dantas, como Ministro das Relações Exteriores do Governo João Goulart, expressou que o diálogo com Salazar objetivava especialmente fundamentar a defesa do Governo brasileiro ante a opinião pública nacional. O Ministro das Relações Exteriores considerou que, se Salazar flexibilizasse sua política com relação aos territórios africanos sob administração portuguesa, o Brasil estaria em melhores condições de defendê-la. San Tiago Dantas temia que os movimentos pró-independência naqueles territórios se transformassem em movimentos contrários “à cultura e à civilização portuguesas na África”. Ademais, o Ministro tinha consciência de que a posição adotada pelo Brasil nessa questão poderia render “elogios de outros países”. No encontro na Casa das Pedras, decidiu-se que a tomada de decisão na questão de Angola seguiria o processo de consultas ao Presidente da República, ao Primeiro-Ministro, ao Legislativo e, posteriormente, ao Embaixador português no Brasil. Do Colóquio da Casa das Pedras percebe-se que os tomadores de decisão estavam cômicos de que a descolonização dos territórios africanos sob administração portuguesa envolvia reação doméstica e internacional e não se restringia aos interesses brasileiros diretos nos territórios portugueses na África e às relações bilaterais com Lisboa.¹⁰⁶

Em janeiro de 1962, Afonso Arinos, como Chefe da delegação brasileira na ONU, discursou favoravelmente à auto-determinação de Angola, levando o representante português a retirar-se da reunião. No decorrer da sessão da Assembléia Geral, o Brasil externou voto favorável à resolução 1.742, que “exortava à criação de instituições políticas livres em Angola e a transferência de poder para o povo angolano”.¹⁰⁷

Em julho de 1963, ocupando um dos assentos rotativos do Conselho de Segurança da ONU, o Brasil votou a favor da resolução 180, que solicitou a Portugal reconhecer o direito dos povos africanos sob administração portuguesa à auto-determinação. Estados Unidos, Reino Unido e França se abstiveram. Em dezembro daquele ano, o Brasil também votou favoravelmente, assim como os Estados Unidos, na resolução 183, que desaprovou o não-cumprimento de Portugal da resolução 180 e reafirmou o direito dos povos africanos sob administração portuguesa à independência.

¹⁰⁵ Ibidem, pp. 253, 256, 257.

¹⁰⁶ FONSECA: 2007, 374-5.

¹⁰⁷ BARRETO FILHO: 2001, 256.

Também no ano de 1963, quando em Nova Iorque, o então Ministro das Relações Exteriores, Araújo Castro, reuniu-se com o Secretário de Estado, Dean Rusk. Entre os temas discutidos, figurou os territórios africanos sob administração portuguesa. Nessa oportunidade, Rusk consultou Araújo Castro sobre a possibilidade de o Brasil realizar gestões junto a Portugal tendo por foco a independência de Angola e de Moçambique.¹⁰⁸

A gestão de Araújo Castro no Itamaraty foi marcada, no entanto, pela retórica anti-colonialista, tendo por fundo conseguir apoio entre os países afro-asiáticos para a agenda econômica e comercial do Brasil em foros internacionais. Nesse período, os países em desenvolvimento, em especial o Brasil, preparavam-se para a I Conferencia das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD).¹⁰⁹

Percebe-se, portanto, que houve obstáculos para pôr em prática o discurso da PEI. Além de fatores materiais – como falta de recursos, em meio à crise econômica, para levar a cabo ações diversas como estabelecimento de postos no exterior, manter programa de cooperação educacional e estabelecer rotas marítimas comerciais –, fatores políticos domésticos e exógenos explicam a ambigüidade. O relacionamento com Portugal, as pressões francesas no caso argelino e a radicalização da política externa de alguns Estados recém-independentes contribuíram para que a PEI tenha se adequado à busca de obtenção de apoio para a questão do desenvolvimento em foros multilaterais. Segundo Aragon, “[i]t is inaccurate to describe either Quadro’s or Goulart’s Afro-Brazilian diplomacy as markedly independent from Western interests as the presidents suggested”.¹¹⁰

2.3.2 Relações com a Argentina

Nos dias 20 e 22 de abril de 1961, Jânio Quadros encontrou-se com o Presidente argentino, Arturo Frondizi, na cidade de Uruguaiana. Tendo vista superar a rivalidade histórica existente entre os dois países, os dois presidentes firmaram o compromisso de desmobilizar tropas na fronteira e estabelecer mecanismo permanente de consultas políticas. Quadros e Frondizi aproveitaram-se do comunicado conjunto emitido após o encontro para mencionar implicitamente à situação em Cuba, afirmando rejeição à “interferência direta ou

¹⁰⁸ Idem, p. 272.

¹⁰⁹ VIZENTINI: 2004, 218.

¹¹⁰ ARAGON: 2001, 66.

indireta de forças extracontinentais” em questões hemisféricas.¹¹¹ O encontro entre Quadros e Frondizi pode ser entendido como um dos ápices de processo de aproximação entre Brasil e Argentina iniciado em 1958. Apesar de a proposta de Quadros de criação de “bloco neutralista” não ter sido aceita por Frondizi, o encontro dos dois presidentes recebeu atenção de Washington.¹¹²

O fim do Governo Quadros não diminuiu o interesse brasileiro de aproximação com a Argentina. No Colóquio na Casa das Pedras, em Novembro de 1961, a atenção do Ministro San Tiago Dantas também voltou-se para os preparativos de sua iminente viagem à Argentina. Dantas manifestou desejo de difundir a idéia de que a “coordenação dos esforços do Brasil e da Argentina” servia “para o bem-estar geral do hemisfério” e para “integrarmos também esses benefícios numa dimensão mais ampla, que seria mundial”.¹¹³ O Ministro viajou a Buenos Aires naquele mês para tentar estabelecer posição comum, do Brasil e da Argentina, na Conferência de Punta del Este. Durante a viagem, foi assinada Declaração Conjunta de onze pontos, envolvendo questões diversas como ordem internacional e cooperação bilateral em diferentes áreas, como economia, comércio e cultura.¹¹⁴

Após a aproximação a nível presidencial iniciada por Jânio, seguiu-se breve encontro, em setembro de 1961, entre Goulart e Frondizi no aeroporto do Galeão, quando este se deslocava para os Estados Unidos. Na ocasião, os dois Presidentes reafirmaram a Declaração de Uruguiana e Frondizi convidou San Tiago Dantas a visitar a Argentina para prosseguir entendimentos, inclusive sobre Cuba, com o Chanceler Miguel Angel Cárcano.¹¹⁵

Comparada com os demais países sul-americanos, a Argentina recebeu especial atenção dos tomadores de decisão brasileiros durante a vigência da PEI. Desde a chegada de Quadros à Presidência, a diplomacia brasileira buscou aproximar-se do vizinho com vistas a superar a rivalidade histórica e estabelecer posição comum frente a questões internacionais, especialmente as hemisféricas. Historicamente, a aproximação do Brasil com os Estados Unidos também se explica pela rivalidade com a Argentina, país que, no começo do século XX e até a década de 1950, foi, se não antagonista de Washington, um de seus maiores

¹¹¹ BARRETO FILHO: 2001, 246.

¹¹² “Também a embaixada norte-americana em Buenos Aires manifestou-se contrária à realização do encontro [entre Quadros e Frondizi]”. LIGIERO: 2000, 112.

¹¹³ FONSECA: 2007, 382.

¹¹⁴ LIGIERO: 2000, 112.

¹¹⁵ BANDEIRA: 1995, 159.

críticos na América do Sul.¹¹⁶ Poder-se-ia especular, então, que a distensão no Prata favoreceria postura mais independente do Brasil face aos Estados Unidos. Não apenas porque teria posição conjunta com os argentinos, o que aliviaria as pressões de Washington, mas também porque o fim da disputa por liderança da América Latina daria ao Brasil melhores condições de exercer sua posição de autonomia, particularmente nas questões hemisféricas.

As relações do Brasil com a Argentina também podem ser explicadas pelo que Robert Jervis denominou de efeitos sistêmicos. Segundo Jervis, as relações entre dois países geralmente são determinadas por suas relações com terceiros.¹¹⁷ É preciso estar ciente de que a política em relação a um país provoca implicações nos relacionamentos com outros países, de modo que, não raro, os outros países são mais importantes do que o Estado com o qual se engaja diretamente. Dado que *“changes in relations between two states affect each state’s stance toward third parties, and the distribution of bargaining power between two states is strongly influenced by existing and possible relations with others”*¹¹⁸, a melhoria do relacionamento entre Brasília e Buenos Aires no contexto de Guerra Fria e de polarização política doméstica, facilitaria aos Governos brasileiro e argentino suportar pressões internas e externas – particularmente dos grupos conservadores e dos Estados Unidos, como, por exemplo, na posição adotada com relação a Cuba.

2.3.3 Relações com a União Soviética (URSS)

Jânio Quadros esteve na URSS antes da campanha eleitoral que o elegeu Presidente. Antes de sua posse, portanto, Quadros já manifestava interesse em restabelecer relações diplomáticas com a União Soviética. Em 11 de março, em um de seus famosos “bilhetinhos” para Afonso Arinos, Quadros expressou as dificuldades de abastecimento de trigo e solicitou gestões urgentes junto ao Governo soviético, talvez pela Embaixada soviética em Montevidéu, para buscar solução para o problema brasileiro.¹¹⁹ No mesmo mês, o Brasil retirou suas missões diplomáticas e o reconhecimento dos Governos da Lituânia, Letônia e Estônia.¹²⁰ Em 20 de abril, foi firmado acordo comercial com Moscou.¹²¹

¹¹⁶ Em especial a década de 1930, quando a política externa argentina foi um dos fatores de aproximação dos Estados Unidos com o Brasil.

¹¹⁷ JERVIS: 1997, 29.

¹¹⁸ Idem, p. 33.

¹¹⁹ Caderno CHDD. Ano V, Número 8, 2006. p. 331.

¹²⁰ LIGIERO: 2000, 108.

Em maio, o Brasil enviou missão comercial a Moscou, quando foi negociado acordo para pagamentos e contratos para comércio de petróleo, café e trigo. Além de negociar o estabelecimento de representações comerciais permanentes, a missão brasileira recebeu comunicação de Krushev a Quadros, pela qual o mandatário soviético manifestava a boa acolhida com que o reatamento diplomático seria recebido.¹²² Em 25 de julho, por meio de outro bilhete, Quadros solicitou a Afonso Arinos fossem tomadas as “providências necessárias ao restabelecimento das relações diplomáticas entre o Brasil e a União Soviética”.¹²³

Devido à polarização política interna que já se formava no País e a passionalidade com que a questão era tratada na imprensa, no Congresso e no Governo, as relações com a URSS foram restabelecidas somente em 23 de novembro. O Ministro San Tiago Dantas foi convocado ao Congresso para explicar o reatamento das relações. Em 25 daquele mês, Dantas defendeu a decisão do Governo brasileiro ante a Câmara dos Deputados, afirmando que o “reatamento das relações diplomáticas não foi decidido por nenhum motivo de simpatia, nem mesmo de tolerância ideológica ou doutrinária, mas, sim, por considerações de ordem política e de ordem econômica, em que entraram em linha de conta, única e exclusivamente, os interesses do nosso País” e que o reatamento “insere-se na decisão maior do governo em adotar uma defesa intransigente da paz e dos meios de propiciá-la [coexistência pacífica]”.¹²⁴

A politização da questão fez do reatamento com a URSS, uma das mais delicadas do início da PEI, o que explica sua relativa demora em ser implementada – oito meses. O cerne do argumento para o restabelecimento de relações diplomáticas era de duas naturezas: política e econômica. De um lado, tratava-se de contribuir para a paz em mundo polarizado pela Guerra Fria, por outro, os soviéticos apresentavam boas propostas de cooperação e de comércio.¹²⁵

Como Goulart destacou em sua reunião com Robert Kennedy, em 17 de dezembro de 1962, a URSS via o Brasil como ponto chave para aumentar sua influência na América Latina e estava

constantly making proposals for the financing of major national public works, such as dams and steel mills. (...) the Brazilian government receives almost daily new Soviet offers to collaborate with Brazil in basic sectors. (...) Undoubtedly, many of these communist aid offers are simply for propaganda purposes, but they

¹²¹ BARRETO FILHO: 2001, 268.

¹²² Idem, pp. 246-7.

¹²³ Caderno CHDD. Ano V, Número 8, 2006. p. 456.

¹²⁴ DANTAS: 1962, 71.

¹²⁵ VIZENTINI: 2004, 153-5.

*make a considerable impact coming at the same time that the newspaper are full of stories about economic difficulties with the United States and a possible catastrophe in the Brazilian foreign exchange and balance of payments position.*¹²⁶

2.3.4 Relações com a República Popular da China

Em compasso com a aproximação com a URSS, e tendo em vistas interesses na política doméstica, Jânio Quadros enviou seu vice, João Goulart, à China Comunista como chefe de missão comercial.¹²⁷ Goulart chegou em Pequim em 15 de agosto, sendo recebido pelo Primeiro-Ministro Chu En-lai no aeroporto. O Vice-Presidente encontrou-se também com Mao Tsé-Tung, por duas vezes. Jango foi a autoridade ocidental mais importante a visitar a China Comunista até aquele momento.¹²⁸ Esse fato, somado ao crescente peso da República Popular da China no mundo, dava à visita razões de busca de prestígio internacional, ademais da busca de novos mercados.¹²⁹

No início de 1961, o Brasil manifestou ser favorável a debater o ingresso da República Popular da China em todos os órgãos da ONU. Na Assembléia da ONU daquele ano, no entanto, favoreceu resolução ocidental referente à adesão da China Comunista na ONU, em detrimento de proposta soviética que propunha ingresso imediato do Governo comunista chinês. O Brasil manteve essa posição em 1962 e 1963. Neste ano, o Ministro das Relações Exteriores, Hermes Lima, vetou a inclusão do reconhecimento da China Comunista na mensagem presidencial endereçada ao Congresso Nacional.¹³⁰

A questão chinesa, portanto, continha da mesma passionalidade da questão soviética e cubana, em meio à polarização política interna brasileira. Durante a vigência da PEI, o máximo que se conseguiu lograr foi a autorização à China Comunista para estabelecer escritório comercial no Brasil, o qual funcionou até 1964.

¹²⁶ GORDON: 2003, 47.

¹²⁷ BARRETO FILHO: 2001, 149.

¹²⁸ VILA: 2004, 37.

¹²⁹ CERVO & BUENO: 2002, 319.

¹³⁰ LIGIERO: 2000, 126.

2.3.5 Relações com o Leste Europeu

A aproximação com o Leste Europeu faz parte da mesma política de aproximação com a URSS e a China Comunista, sem contar, no entanto, com a mesma passionalidade. Entre abril e maio, missão brasileira foi à Europa Oriental negociar acordos comerciais com Albânia, Bulgária, Romênia, Hungria, Polônia, Tchecoslováquia, Alemanha Oriental e Iugoslávia. É importante destacar que, ainda antes da partida daquela missão, Quadros reuniu-se com o Embaixador da República Federal da Alemanha, Herbert Dirmann, e com dois deputados federais daquele país. Na ocasião, o Presidente caracterizou a missão como de natureza econômica-comercial.¹³¹

Percebe-se, portanto, que devido às pressões internas e externas, a justificativa para o relacionamento com a Europa Oriental restringe-se ao problema comercial – acesso a mercados e a produtos. O interessante é que as relações comerciais com o Leste Europeu assumiu a mesma natureza daquelas com os países desenvolvidos: o Brasil exportava matéria-prima e importava bens de capital.¹³²

Essa ênfase no plano econômico é mais forte na gestão de Araújo Castro, quando os temas econômicos preponderam no discurso e a idéia de barganha com o mundo soviético quase desaparece. Percebe-se, então, certo retrospecto no plano político com o Leste Europeu no período final da PEI.¹³³

Pode-se afirmar, então, que a política direcionada ao bloco socialista foi parcialmente posta em prática. Com os países do Leste Europeu, conseguiu-se estabelecimento de algumas relações diplomáticas e o início de comércio. A aproximação com a URSS foi duramente criticada internamente e, apesar de contatos diplomáticos dos soviéticos com propostas de cooperação, praticamente restringiu-se ao restabelecimento de relações diplomáticas. No caso da República Popular da China, pouco pôde ser feito, além de contatos com fins comerciais. Foram as pressões domésticas contrárias à aproximação com o mundo socialista, contudo, que explicam as dificuldades de implementação da PEI nessas questões.

¹³¹ BARRETO FILHO: 2001, 247.

¹³² VIZENTINI: 2004, 155.

¹³³ Idem, p. 217.

2.3.6 Desarmamento internacional

Ao ser escolhido um dos oito novos membros da Comissão de Desarmamento da ONU, o Brasil obteve chance de pôr em prática sua política externa independente. Na primeira sessão de debate no denominado Comitê de Desarmamento das Dezoito Nações, o Ministro San Tiago Dantas reiterou o não-pertencimento brasileiro a qualquer um dos blocos militares existentes. Na verdade, a própria escolha do Brasil para ser membro desse Comitê já era reconhecimento dessa condição. Anteriormente, o Comitê funcionava com 10 membros, sendo 5 de cada bloco militar – a OTAN e o Pacto de Varsóvia. Em 1961, oito países não pertencentes a blocos militares foram escolhidos como membros do Comitê com vistas e facilitar o debate e destravar as negociações.

O Governo brasileiro defendeu tanto o estabelecimento da América Latina como zona livre de armamento nuclear, quanto o fim dos teste nucleares. Com a evolução dos debates e a Crise dos Mísseis em Cuba, o Brasil deu nova ênfase a essas propostas, articulando a questão cubana com suas propostas de desarmamento.

É interessante notar, no entanto, que em 19 de março de 1962, San Tiago Dantas declarou que:

[n]ão há proposta brasileira, como não há, na verdade, senão uma proposta dos EUA, sob a forma de um relatório, e uma proposta da União Soviética, corporificada num projeto de tratado. As demais nações não desejam, ao que parece, apresentar propostas, mas apenas trazer a contribuição de suas idéias para encontrar o termo médio em que seja possível conciliar os dois grandes Estados nucleares e criar entre eles um compromisso de desarmamento total.¹³⁴

2.3.7 Guerra da Lagosta

Digno de nota foi o incidente político com a França, em 1963, por conta da pesca de lagosta em águas territoriais brasileiras. Em janeiro daquele ano, a Marinha do Brasil deteve navios franceses no Nordeste sob acusação de pesca ilegal. O Cônsul francês em Natal protestou contra a prisão e, após troca de mensagens entre Goulart de Gaulle, os navios foram liberados. Em fevereiro, no entanto, o contratorpedeiro *Tartu* foi enviado ao litoral brasileiro para garantir que seis navios franceses, que não tinham autorização brasileira, pescassem lagosta. Clima de tensão instalou-se quando, seguido ao protesto do Governo brasileiro, o

Ministro da Marinha, Almirante Pedro Paulo de Araújo Suzano, aventou a possibilidade de atacar o navio francês – navios brasileiros foram mobilizados, bem como aeronaves da Força Aérea.

O Presidente Goulart assumiu postura de não negociar enquanto os navios franceses, militar e de pesca, não saíssem do litoral brasileiro. Nova tensão ocorreu quando de Gaulle anunciou que manteria o *Tartu* em sua missão. Antes do fim de fevereiro, no entanto, o Presidente francês decidiu pela saída do *Tartu*.¹³⁵

O episódio passou a ser denominado de Guerra da Lagosta, apesar de não ter ocorrido enfrentamento entre os navios militares dos dois países. A disputa continuou, pois o Governo francês convocou seu Embaixador no Brasil para consultas; o Governo brasileiro fez o mesmo, convocando seu Embaixador em Paris. A controvérsia foi levada à Corte Permanente de Arbitragem em Haia pela França.¹³⁶

2.3.8 Organização das Nações Unidas¹³⁷

Durante o Governo Kubitschek, os votos do Brasil e dos Estados Unidos nos diferentes comitês da Assembléia Geral da ONU coincidiram em cerca de 80%. Durante a vigência da PEI, até dezembro de 1963, essa coincidência diminuiu, para cerca de 68%. Essa diminuição da coincidência dos votos deve, no entanto, ser qualificada. No Governo Kubitschek, os cinco votos diametralmente opostos do Brasil e do Estados Unidos se deram em questões como: definição de salários de funcionários da ONU, adiamento de reunião – por três dias – sobre Síria, duas propostas russas referentes a eleição de membros para o *Trusteeship Council* e uma resolução sobre melhoria das condições de comércio dos países em desenvolvimento. A discordância deu-se, portanto, em apenas uma questão substantiva.

Entre 1961 e 1963, Brasil e Estados Unidos tiveram 19 votos diametralmente opostos, envolvendo questões como a Missão da ONU no Congo, Cuba, fim de testes nucleares, Palestina e descolonização. Nesse período, houve 18 discordâncias em questões substantivas

¹³⁴ FRANCO: 2001, 327.

¹³⁵ BARRETO FILHO: 2001, 267.

¹³⁶ Idem, pp. 267-8.

¹³⁷ Os dados apresentados foram compilados a partir de tabela produzida por Erik Voeten and Adis Merdzanovic: "United Nations General Assembly Voting Data". Disponível em: http://dvn.iq.harvard.edu/dvn/dv/Voeten/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=38311&studyListingIndex=0_de_e53f12c760141b21c251525332. Acessado em 14/01/2009.

– uma divergência sobre adiamento de debate sobre novos membros da ONU. Percebe-se, então, que o Brasil reagiu à crescente importância de novos temas na agenda da ONU – como desarmamento nuclear e descolonização –, aproveitando para expressar sua opinião e marcar posição nos debates no principal órgão internacional do mundo.

Em 1962, o Brasil foi eleito para ocupar um dos assentos rotativos do Conselho de Segurança nos anos de 1963 e 1964. Em 1963, o Conselho de Segurança aprovou 8 resoluções, sendo 3 (as de nº 178, 180 e 183) relacionadas aos territórios portugueses na África. A resolução 178, aprovada unanimemente, com texto brando, deplorou as incursões militares portuguesas no Senegal e solicitou a Portugal adotar as ações necessárias para prevenir violações à soberania e à integridade territorial daquele país. A resolução 180 determinou a situação nos territórios africanos sob administração portuguesa como ameaça à paz e à segurança e solicitou a Portugal imediato reconhecimento dos direitos dos povos daqueles territórios à auto-determinação e à independência. O Brasil votou a favor da resolução, que teve a abstenção dos Estados Unidos, da França e do Reino Unido. A resolução 183, que recebeu 10 votos favoráveis e a abstenção francesa, desaprovou o não-cumprimento, por parte de Portugal, da resolução 180. Em 1964, antes do fim do Governo de João Goulart, foram aprovadas duas resoluções por unanimidade no Conselho de Segurança, referentes à questão do Chipre.

A ação diplomática brasileira na ONU pautou-se, portanto, na idéia, já defendida publicamente, antes do Governo Quadros, por diplomatas, de que a emergência de novos atores na política internacional significava o nascimento de uma força política no Sul, causando uma crescente divisão das relações internacionais entre Norte e Sul.¹³⁸

2.3.9 Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (UNCTAD)

No período da gestão de Araújo Castro no Itamaraty, a diplomacia brasileira ocupou-se de três importantes questões: as conturbadas relações com a França, devido à Guerra da Lagosta; as complicadas relações com os Estados Unidos, devido em boa parte à crise

¹³⁸ Entre os diplomatas que defendiam essa idéia, mesmo antes da ascensão de Quadros à Presidência, estão Adolpho Justo de Bezerra Menezes e João Augusto de Araújo Castro. Ver, particularmente: Menezes: 1960; e Amado: 1982. A idéia também é explicitada por Araújo Castro em seu discurso na XVIII Assembléia Geral da ONU, em 1963. Ver: FUNAG:1995, 157-179.

econômica interna; e os preparativos de organização da I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD).¹³⁹

Araújo Castro ocupou-se pessoalmente dos preparativos, participando da IV Sessão Plenária da Conferência dos Países em Desenvolvimento, realizada em Genebra, em março. Destacou, em seu discurso, que o mundo subdesenvolvido surgia pela primeira vez como uma “frente unida” em conferências econômicas. Afirmou esperar inauguração de nova fase nas relações comerciais internacionais, em que os países em desenvolvimento apresentariam propostas para solucionar os problemas de desenvolvimento que assolam toda a humanidade.¹⁴⁰

No período de preparação da I UNCTAD, a diplomacia brasileira teve papel de destaque na formação do Grupo dos 77, quando “pôde afirmar a pauta econômica da PEI, dentro da visão diplomática de Araújo Castro, o qual defendia uma ‘nova ordem no campo do comércio internacional’”.¹⁴¹ Cumpre destacar que essa pauta econômica era influenciada pelas idéias da CEPAL.¹⁴² O Governo Goulart, no entanto, assim como a PEI, já estavam, nesse período, em seus últimos suspiros. Quando da realização da I UNCTAD, o Brasil era governado pelo General Castelo Branco.

2.3.10 Os Ministros

Apesar de compor um corpo coeso e coerente de idéias durante todo o período em que foi implementada, os cinco diferentes Ministros das Relações Exteriores que estiveram à frente da política externa brasileira de janeiro de 1961 a março de 1964 deixaram marcas de suas personalidades. A gestão de Afonso Arinos de Melo Franco foi fortemente marcada pela “inauguração” da PEI, quando as novas idéias expressas em discursos começaram a ser incipientemente postas em prática. Coube a Arinos negar o neutralismo da PEI e dar início à aproximação com o mundo soviético.

Francisco Clementino de San Tiago Dantas esforçou-se em esclarecer e formalizar as idéias inauguradas pela PEI, dando especial atenção à questão cubana. A gestão de Hermes Lima foi marcada pelo reconhecimento do direito de Cuba de ter armamento para defesa e

¹³⁹ BARRETO FILHO: 2001, 273.

¹⁴⁰ Ibid., pp. 273-4.

¹⁴¹ VIZENTINI: 2004, 231.

pela tentativa de mediação brasileira durante a Crise dos Mísseis. Evandro Cavalcanti Lins e Silva, por sua vez, demonstrou mais ênfase na posição brasileira favorável à independência de territórios africanos sob administração portuguesa.

A gestão do Embaixador João Augusto de Araújo Castro foi marcada pelo comprometimento brasileiro com a desnuclearização da América Latina, a ênfase nas questões de desarmamento, especialmente o nuclear, e atenção especial dada às questões de desenvolvimento econômico e à busca de soluções para os problemas econômicos que o Brasil enfrentava, particularmente a busca de mercados.¹⁴³

2.4 ARTICULAÇÃO ENTRE DISCURSO E PRÁTICA

Do exposto, percebe-se que o discurso da PEI denota certa utopia em sua visão da realidade internacional, o que muito prejudicou a prática daquela política externa. Como colocado por Gelson Fonseca Jr., a “grandeza dos objetivos [foi] contraposta à fragilidade dos meios para realizá-los”.¹⁴⁴ A valorização do multilateralismo no discurso foi posta em prática: a defesa de que questões tão diversas quando Cuba, desarmamento nuclear e descolonização fossem solucionadas em foros multilaterais foi acompanhada de gestões e atos na OEA, na ONU e no Comitê de Desarmamento.

No desenvolver dos acontecimentos e com o amadurecimento da PEI, a aproximação brasileira do mundo soviético e da África, bem como da Argentina, acabou privilegiando os aspectos econômico-comerciais. A necessidade de novos mercados era imperiosa, dada a crise econômica enfrentada pelo Brasil. Outro aspecto dessa aproximação, o político, foi, não obstante, tentativamente articulado e coerente, pois a posição brasileira com relação a Cuba e ao colonialismo contribuiu para incrementar o prestígio do Brasil e aproximá-lo de países socialistas e Estados africanos recém independentes.¹⁴⁵

¹⁴² Sobre as idéias econômicas da CEPAL, ver CEPAL: 1998.

¹⁴³ BARRETO FILHO: 2001, 284-5.

¹⁴⁴ FONSECA: 1999, 320.

¹⁴⁵ “[N]ão seria defendendo o *big stick* contra Cuba ou a continuidade de Guiné-Bissau, Cabo Verde, Angola e Moçambique como províncias ultramarinas de Portugal que o Brasil robuSteceria seu prestígio internacional, particularmente no 3º Mundo, e alcançaria aqueles objetivos comerciais e políticos”. BANDEIRA: 1999, 62.

Sinal importante de que o discurso da PEI estava sendo posto, ainda que timidamente, em prática foi a solicitação de censura à PEI no Congresso, em maio de 1962. Naquele momento, o Brasil havia reatado relações diplomáticas com a URSS e iniciado com países do Leste Europeu, criticava o colonialismo e opunha-se à política estadunidense com relação à Cuba. Esse movimento de aproximação com o mundo socialista, imerso em ambiente doméstico polarizado, fez com que a oposição tentasse modificar os rumos da política externa do Governo Jango.¹⁴⁶

Mas foi Araújo Castro quem parece ter melhor resumido o discurso e a prática da PEI. Em carta ao então Ministro San Tiago Dantas, Araújo Castro afirmou que “[N]a realidade, demonstramos, ainda uma vez, falta de maturidade para a conduta da política exterior. Oscilamos do oito ao 80, quando devíamos andar pelo 37 ou pelo 42”.¹⁴⁷

Foi no contexto de transformações no seio da Guerra Fria que a Política Externa Independente exercitou a busca por autonomia, especialmente com o aprofundamento da crise/revolução em Cuba e com o surgimento do Movimento dos Países Não-alinhados. As relações do Brasil com os Estados Unidos são analisadas no capítulo seguinte.

¹⁴⁶ VIZENTINI: 2004, 197.

¹⁴⁷ FRANCO: 2001, 166.

Capítulo 3: As relações com os Estados Unidos e a busca por autonomia

Nesse capítulo, são analisadas as relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos durante a vigência da Política Externa Independente. Procurar-se-á demonstrar o dilema “dependência econômica/autonomia política” no relacionamento bilateral com Washington, bem como destacar a tentativa de engajamento pessoal entre os Presidente João Goulart e John Kennedy.

O período de janeiro de 1961 a março de 1964 foi de crise e marcou-se pela conscientização, nos dois pólos do hemisfério, das dificuldades de se manter a relação especial entre Brasil e Estados Unidos tal como entendida desde a Segunda Guerra Mundial. Nesses três anos, questões domésticas e internacionais contribuíram para que o relacionamento bilateral fosse testado pelas diplomacias dos dois países. No entanto, como se tentará demonstrar, a “condução da política econômica e financeira do Brasil constituía a essência de suas relações com os Estados Unidos”.¹⁴⁸

3.1 Puxando as penas da Águia

Em 1961, quando Jânio Quadros ascendeu ao poder, a política externa posta em prática tratava de reconhecer dois aspectos da realidade internacional: o aumento da importância estratégica da América Latina, particularmente por causa da Revolução Cubana; e a ausência de recursos de poder por parte do Brasil para transformar a desfavorável relação bilateral existente com os Estados Unidos. A maior inserção brasileira na política internacional foi pautada, então, pelo reconhecimento desses dois aspectos e pela tentativa de redefinir os termos da dependência com os EUA.¹⁴⁹

¹⁴⁸ BANDEIRA: 1999, 63.

¹⁴⁹ VIZENTINI: 2004, 133.

Sinal da crescente importância da América Latina foi o anúncio, pelo então Presidente John Kennedy, em 1961, da Aliança para o Progresso, um plano de cooperação e de ajuda econômica por parte dos Estados Unidos para promoção do desenvolvimento no hemisfério – plano esse que hoje é considerado como uma resposta tardia à proposta brasileira da Organização Pan-Americana.¹⁵⁰ É nesse contexto de revisão por parte do Governo estadunidense de suas relações hemisféricas, que o Presidente Kennedy mostrará interesse no êxito da Aliança para o Progresso no Brasil, país considerado vital para a manutenção da democracia na América Latina.¹⁵¹

Foi por essa razão que o Governo Kennedy depositou esperanças sobre o Presidente Quadros, considerado capaz de implementar reformas necessárias para a estabilização da economia brasileira. O Departamento de Estado inicialmente considerou que a política externa de Quadros era o contra-peso necessário ao impopular programa de estabilização econômica ensaiado pelo Presidente. Dessa forma, a posição brasileira com relação a Cuba foi interpretada como “sendo o preço para que Quadros aplicasse no país o remédio prescrito pelo FMI”.¹⁵²

Já em fevereiro, no entanto, aconteceriam os primeiros estranhamentos nas relações bilaterais. O ex-embaixador no Brasil, Adolf Augustus Berle Junior, tornou-se, em 1961, assessor do Secretário de Estado, Dean Rusk, ficando responsável pela Força-Tarefa Interdepartamental para a América Latina. Naquele mês, Berle veio ao Brasil encontrar-se com Quadros para discutir um empréstimo solicitado pelo Presidente brasileiro e o diplomata estadunidense aproveitou para conversar também sobre a posição brasileira com relação a Cuba. Deu-se, nessa ocasião, oportunidade para Quadros exercitar seu populismo: o Presidente tornou pública a interrupção abrupta da reunião, relatando que Berle insinuou a troca do empréstimo por apoio brasileiro à posição estadunidense na questão cubana, o que teria sido prontamente rechaçado por Jânio. Segundo Sibeck, o encontro entre Berle e Quadros teria servido para que Brasil e Estados Unidos concordassem em discordar sobre suas políticas externas, especialmente com relação à América Latina.¹⁵³

Em março, o Presidente Jânio Quadros manifestou opor-se a qualquer intervenção estrangeira em Cuba, seja direta ou indireta, tornando pública a posição que o Brasil passaria

¹⁵⁰ CERVO & BUENO: 2002, 323.

¹⁵¹ SKIDMORE: 1982, 241.

¹⁵² Idem, p. 246.

¹⁵³ SIBECK: 1971, 21.

a assumir na questão cubana.¹⁵⁴ A política externa brasileira passaria a colidir com a estadunidense em uma questão considerada de grande importância pela Casa Branca. Em abril, após a fracassada invasão da Baía dos Porcos, em Cuba, o Governo brasileiro manifestou sua “profunda apreensão”, e o Presidente Quadros reafirmou que o Brasil manteria sua estrita observância dos princípios de autodeterminação e não-intervenção.¹⁵⁵

Nesse mesmo mês, porém, Quadros recebeu, juntamente com seu Ministro da Fazenda, Clemente Mariani, o Secretário do Tesouro dos Estados Unidos, Douglas Dillon. Quadros e Mariani expuseram a Dillon o plano de austeridade econômica e defenderam a abertura para o Leste Europeu e a República Popular da China, como meio de conquistar novos mercados, aumentando as divisas e diversificando o comércio. A visita de Dillon também tinha o objetivo de aliviar as tensões causadas pela visita de Berle Júnior.¹⁵⁶ O objetivo foi parcialmente atingido, até que o Embaixador John Moors Cabot, já de saída anunciada do Brasil e instruído pelo Departamento de Estado, fez críticas públicas à posição adotada pelo Governo brasileiro na questão cubana. O Presidente Quadros, tratou de repelir, também publicamente, a manifestação de Cabot.¹⁵⁷

Em abril, o Presidente Quadros protagonizou outro episódio que demonstrava seu temperamento e seu estilo de diplomacia. Após confirmar com a esposa do Embaixador Cabot que estaria presente na abertura do novo prédio da Embaixada dos Estados Unidos, em Brasília, o Presidente não compareceu à cerimônia. A imprensa estadunidense divulgou o gesto como mais um insulto aos Estados Unidos.¹⁵⁸

No mês seguinte, quando o Governo brasileiro já havia iniciado a tentativa de diversificação do comércio exterior, o Brasil sofria de problemas financeiros a curto prazo. Naquele mês, conseguiu-se obter empréstimos do Governo estadunidense e do Fundo Monetário Internacional, que juntos somavam quase 500 milhões de dólares – a dívida externa brasileira já era superior a 2,8 bilhões de dólares, sendo que mais de 60% desse valor era de débito com os Estados Unidos. O Ministro da Fazenda Clemente Mariani obteve, entre maio e junho, durante viagem a Washington, os empréstimos junto ao Governo estadunidense. Além dos empréstimos, os Estados Unidos concordaram em vender ao Brasil um milhão de toneladas de trigo para ser paga em moeda brasileira – o Brasil poderia pagar

¹⁵⁴ BARRETO FILHO: 2001, 242.

¹⁵⁵ *Ibid.*, p. 246.

¹⁵⁶ *Ibidem*, pp. 245-6.

¹⁵⁷ *Ibid.*, p. 246.

em 40 anos e 85% desse valor seria revertido a favor de programas brasileiros de promoção do desenvolvimento.¹⁵⁹

Em junho, e apesar do incidente recente com Cabot, Quadros recebeu de forma cordial o Embaixador estadunidense na ONU, Adlai Stevenson, enviado por Kennedy para apresentar Lincoln Gordon, futuro embaixador no Brasil, ao Presidente brasileiro. Quadros e Stevenson conversaram sobre a proposta de Kennedy para o desenvolvimento da América Latina, a Aliança para o Progresso e o movimento comunista no Hemisfério. Nessa reunião, o Presidente Quadros confidenciou a Stevenson a participação brasileira da Conferência dos Países Não-Alinhados, em Belgrado.¹⁶⁰ Segundo Gordon, uma das razões da visita de Stevenson teria sido o interesse de Kennedy de fazer da Aliança para o Progresso um sucesso no Brasil.¹⁶¹

Em julho, a Casa Branca deu seguimento à tentativa de construção de bom relacionamento. O Presidente Kennedy reuniu-se com Celso Furtado, então Diretor da SUDENE, ocasião em que prometeu US\$ 240 milhões para o desenvolvimento do Nordeste. No mesmo mês, entretanto, no Brasil, o Presidente Quadros recusou-se a reunir-se com o Embaixador Cabot e fez críticas ao diplomata estadunidense, acusando-o de interferência nos assuntos internos brasileiros.¹⁶²

Em agosto, o Secretário do Tesouro, Douglas Dillon, que estava a caminho do Uruguai para participar de conferência da Organização dos Estados Americanos sobre a Aliança para o Progresso, transmitiu a Jânio convite de Kennedy para que o Presidente brasileiro visitasse os Estados Unidos em dezembro do mesmo ano. Quadros aceitou o convite.¹⁶³

Naquele mês, ocorreu a quinta sessão plenária do Conselho Interamericano Econômico e Social, em Punta del Este, no Uruguai, ocasião em que o Governo dos Estados Unidos apresentou oficialmente seu programa Aliança para o Progresso aos demais países do Hemisfério. O representante cubano nessa reunião era o então Ministro da Indústria, Ernesto “Che” Guevara, que se recusou a assinar a Carta de Punta del Este – referente à Aliança para

¹⁵⁸ “U.S. bet on Quadros”. Time, edição de 14 de abril de 1961. Disponível em:

<http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,872262,00.html>. Acessado em 14 de dezembro de 2008.

¹⁵⁹ BARRETO FILHO: 2001, 247.

¹⁶⁰ Idem, p. 248

¹⁶¹ GORDON: 2003, 1.

¹⁶² BARRETO FILHO: 2001, 248.

¹⁶³ VILA: 2004, 40.

o Progresso. Cabe destacar os esforços da delegação brasileira em tentar convencer “Che” Guevara a assinar a Carta.¹⁶⁴

Nesse mesmo mês, Jânio Quadros renunciou à Presidência, o que levou o Brasil a grave crise institucional. A renúncia de Quadros foi uma decepção para o Governo dos Estados Unidos, que nutriam a expectativa de que Jânio seria o Presidente capaz de estabilizar a economia brasileira. Dado o histórico político de João Goulart, afilhado político de Getúlio Vargas, a Casa Branca não acreditava que Jango poderia adotar as políticas de estabilização necessárias para reverter o processo de crise econômica. A partir da posse de Jango, deu-se início a período de ambigüidades no relacionamento e de tentativas de engajamento pessoal, de ambas as partes, que se encerrou no segundo semestre de 1963, quando o Governo dos Estados Unidos “desistiu” de Goulart.¹⁶⁵

O Presidente Goulart reuniu-se com o Embaixador Gordon em outubro, quando discutiram a tensão social resultante da renúncia de Quadros, a estabilidade econômica e a importância da continuidade da assistência econômica, em larga-escala, dos Estados Unidos para o Brasil.¹⁶⁶ O relativo consenso compartilhado pelos dois nessa reunião seria solapado no ano seguinte pela questão cubana. A radicalização do Governo de Fidel Castro e a irredutibilidade brasileira na defesa do princípio da não-intervenção levaram a crescente divergência entre as políticas hemisféricas dos Estados Unidos e do Brasil, o que, segundo Gordon, “embaraçou” as relações bilaterais.¹⁶⁷

3.2 As relações com os Estados Unidos: “*exatas, convenientes e necessárias*”¹⁶⁸

Apesar disso, Washington seguia preocupada com a situação econômica brasileira. No mês seguinte ao encontro entre Goulart e Gordon, a *Agency for International Development* (AID), do Governo estadunidense, concedeu empréstimo de US\$ 50 milhões. O Embaixador

¹⁶⁴ BARRETO FILHO: 2001, 249.

¹⁶⁵ SKIDMORE: 1982, 390-1.

¹⁶⁶ GORDON: 2003, 3.

¹⁶⁷ Idem, p. 5.

¹⁶⁸ FRANCO: 2007, 335.

Roberto Campos liderou as negociações ocorridas em Washington.¹⁶⁹ A preocupação com a situação econômica brasileira condicionou as políticas externas do dois países. A crise econômica e o radicalismo político em curso no Brasil foram fatores considerados pelas chancelarias brasileira e estadunidense na formulação de suas políticas externas¹⁷⁰: a posição brasileira com relação a Cuba é parcialmente explicada pelo fortalecimento da esquerda no Brasil; a posição de Washington com relação a Brasília, especialmente à Política Externa Independente, é parcialmente explicada pela necessidade de se concentrar no problema da estabilização econômica e institucional do Brasil. Segundo o Embaixador Lincoln Gordon, o Brasil deveria aprender por si, e o Departamento de Estado deveria evitar críticas à política externa do Presidente João Goulart para concentrar-se na estabilização econômica.

Paralelamente ao desenvolvimento da crise em Cuba, aumentavam as desconfianças do Governo dos Estados Unidos, do Fundo Monetário Internacional e de credores na vontade e na capacidade de Jango adotar política de estabilidade econômica e anti-inflacionária. A lei de remessa de lucros, aprovada no Congresso mas não sancionada por Goulart, levou investidores estrangeiros a protelar investimentos no Brasil; o movimento de nacionalização de empresas estrangeiras, liderado particularmente pelo cunhado de Goulart, Leonel Brizola, então Governador do Rio Grande do Sul, só fez piorar a situação.¹⁷¹

Brizola encampou a subsidiária da *American & Foreign Power (Bond & Share)*, Companhia de Energia Elétrica Riograndense, em 1959. Em fevereiro de 1962, o Governador do Rio Grande do Sul expropriou a ITT, sem chegar a acordo de indenização com a empresa. Em rápida reação, já no dia seguinte ao da encampação, o presidente da ITT escreveu para Kennedy alertando que as nacionalizações em curso no Brasil eram similares ao desenrolar da Revolução Cubana. No mesmo dia em que a ITT pressionava Kennedy, o Departamento de Estado declarava seu reconhecimento do direito de desapropriação, desde que houvesse adequada indenização.¹⁷²

Pressionado, em pouco tempo o Congresso dos Estados Unidos estabeleceu legislação, a emenda Hickenlooper, que cancelava ajuda econômica a países que nacionalizassem empresas estadunidenses sem a devida indenização. Bourke Blakemore Hickenlooper, o

¹⁶⁹ BARRETO FILHO: 2001, 253.

¹⁷⁰ VIZENTINI: 2004, 198.

¹⁷¹ SKIDMORE: 1982, 276-8.

¹⁷² BARRETO FILHO: 2001, 258.

Senador autor da lei, esteve na Conferência de Punta del Este de agosto de 1961, quando apelidou o então Chanceler brasileiro, San Tiago Dantas, de ‘San Tiago de Cuba’.¹⁷³

Menos de quinze dias após a expropriação da ITT por seu cunhado, João Goulart convocou reunião entre San Tiago Dantas, Brizola e Roberto Campos, então Embaixador do Brasil nos Estados Unidos, e representantes da ITT acompanhados pelos Embaixador Gordon. Apesar da promessa do Governo Federal de estudar formas de se pagar a indenização à ITT, a reunião foi encerrada sem decisões e sob bate-boca entre Gordon e Brizola.¹⁷⁴

Apesar da descrença na capacidade e na vontade de Jango em adotar medidas para estabilização da economia brasileira, o convite formulado a Quadros, para que visitasse os Estados Unidos, foi estendido ao Presidente Goulart. A viagem estava marcada para abril, momento em que as encampações de Brizola estavam frescas na memória do Governo estadunidense. Não por acaso, Jango tratou de dissociar-se do cunhado na véspera de sua viagem: discursou na Câmara de Comércio Americana, tecendo elogios à participação dos Estados Unidos no processo de desenvolvimento econômico do Brasil.¹⁷⁵

O Presidente Kennedy recepcionou pessoalmente o Presidente Goulart no aeroporto, em 3 de abril. A imprensa, que cobriu de perto a visita, destacou as semelhanças entre os dois presidentes: além da pouca diferença de idade – Kennedy era dois anos mais velho –, os dois tomaram posse em 1961, professavam o catolicismo e tinham o mesmo nome – também eram casados com mulheres mais jovens e consideradas muito bonitas. Essas coincidências de certo favoreceram a aproximação dos dois Presidentes.¹⁷⁶

Kennedy e Goulart discutiram a presença de comunistas em sindicatos brasileiros, a situação em Cuba, a questão do acordo internacional do café, a não concessão de créditos por parte do Export Import Bank, a vontade brasileira de restaurar a Comissão Mista, a inflação no Brasil, o problema do desarmamento no mundo e a necessidade de mudanças sociais para que não ocorresse no Brasil o que aconteceu em Cuba – a Revolução – e na Argentina – o golpe militar. A conversa também tratou da Aliança para o Progresso e da desapropriação da ITT.¹⁷⁷

No dia 5, foi divulgado comunicado conjunto, que indicava os pontos convergentes entre os dois governos: a idéia de que a Aliança para o Progresso deveria ser posta em

¹⁷³ VILA: 2004, 67-8.

¹⁷⁴ Idem, p. 68.

¹⁷⁵ Ibidem, p. 69.

¹⁷⁶ Ibid., p. 70.

execução rapidamente e o apoio da AID a programas de desenvolvimento na região Nordeste. Destacaram-se, no entanto, frases que enfatizavam a necessidade de se manter no Hemisfério o império da lei, os processos democráticos, a liberdade individual e instituições livres. A alusão, sem sombra de dúvidas, era a Cuba. O comunicado ainda tocou em pontos sensíveis para Jango: o tratamento ao capital estrangeiro e o princípio da justa compensação a empresas nacionalizadas. É digno de nota a frase encaixada pela Casa Branca no comunicado, ressaltando a grande importância conferida pelo Presidente Kennedy a “essa orientação”.¹⁷⁸

Kennedy parecia satisfeito com os rumos do encontro com Goulart. Durante reunião na Casa Branca, em frente a jornalistas, disse para Jango: “Diga-me do que está precisando, com sinceridade e sem limitações, pois é ponto de honra do meu governo ajudar a fazer do Brasil, nestes próximos quatro anos, uma grande e poderosa nação”.¹⁷⁹ Também no momento de despedida Kennedy demonstrou-se satisfeito, dizendo a Goulart que: “Hoje, de uma vez por todas, cessam os nossos desentendimentos”. E ainda chamou Jango de amigo: “Até logo mais no Brasil, meu grande amigo”.¹⁸⁰

Não era só com o Presidente Kennedy que Goulart estava criando boa imagem. No dia 4, o Presidente brasileiro discursou no Congresso estadunidense, raro privilégio concedido a mandatários estrangeiros, quando aproveitou para destacar a amizade entre os dois países. Fez breve comentário sobre a economia brasileira, defendeu a Aliança para o Progresso, reconheceu a importância do capital estrangeiro para o desenvolvimento do Brasil e concluiu posicionando-se no “mundo livre”. Foi nessa ocasião que o Presidente João Goulart afirmou ser sua “profunda convicção de que boas e exatas relações, entre o Brasil e os Estados Unidos, são convenientes e necessárias. Parece-me essencial, em termos de afirmação democrática continental, que haja sempre perfeito entendimento entre as duas maiores nações deste hemisfério”.¹⁸¹

Apesar de Goulart ter feito referência ao desenvolvimento econômico desigual, à deterioração dos termos de trocas, à importância da reforma agrária, a limitações ao capital estrangeiro devido a interesse nacional e às dificuldades de execução da Aliança para o Progresso¹⁸², a passagem de Goulart pelo Congresso estadunidense foi um sucesso, e o

¹⁷⁷ BARRETO FILHO: 2001, 260.

¹⁷⁸ VILA: 2004, 70.

¹⁷⁹ Idem, p. 70.

¹⁸⁰ Ibidem, p. 71.

¹⁸¹ FRANCO: 2007, 335.

¹⁸² BARRETO FILHO: 2001, 261.

Presidente ocupou as manchetes dos principais jornais dos Estados Unidos no dia seguinte. A imprensa estadunidense transformou Jango de “comunista” em “*nice man*”.¹⁸³

Antes de voltar ao Brasil, o Presidente Goulart ainda se encontrou com autoridades do alto escalão do Governo estadunidense durante um jantar na embaixada brasileira. Entre as autoridades presentes nessa ocasião, estavam o Secretário de Defesa, Robert McNamara; o influente economista e então Embaixador dos Estados Unidos na Índia, John Kenneth Galbraith; Walt Rostow, Diretor do Conselho de Planejamento Político do Departamento de Estado; e Arthur Schlesinger, Assessor Especial do Presidente Kennedy para a América Latina.¹⁸⁴ O Presidente Kennedy também enviou-lhe um telegrama, quando ainda estava nos Estados Unidos, afirmando desejar “encontrá-lo novamente quando da minha visita ao seu país neste ano”.¹⁸⁵

O resultado da visita parecia ser o início de uma relação de confiança pessoal entre Goulart e Kennedy. Segundo Gordon, a sensação era de que tinham sido estabelecidas as bases para uma relação produtiva, na qual a Aliança para o Progresso teria sua contribuição.¹⁸⁶

O Chanceler San Tiago Dantas, que viajou aos Estados Unidos para acompanhar o Presidente Goulart, permaneceu naquele país após a partida de Jango. No dia 13, Dantas assinou com seu homólogo, Dean Rusk, acordo para que verbas da Aliança para o Progresso fossem utilizadas em programas de desenvolvimento no Nordeste. O Embaixador Gordon viria a assinar outros dois acordos, em junho, liberando verbas para projetos naquela região.¹⁸⁷

Se, por um lado, o Governo brasileiro buscava e aceitava o auxílio econômico estadunidense, por outro ampliava as discordâncias políticas. O Brasil fez oposição à proposta da Casa Branca de criação do Colégio Interamericano de Defesa, no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA). O Governo brasileiro amparou-se em argumento preponderantemente jurídico para firmar sua posição: a proposta estadunidense dependia de aprovação dos Estados membros da OEA, não podendo ser efetivada por meio de resolução da Junta Interamericana de Defesa.¹⁸⁸

¹⁸³ VILA: 2004, 71.

¹⁸⁴ Idem, p. 72.

¹⁸⁵ Ibidem, p. 72.

¹⁸⁶ GORDON: 2003, 7.

¹⁸⁷ BARRETO FILHO: 2001, 261.

¹⁸⁸ Idem, p. 261.

Já em meados de 1962, o Embaixador Gordon convencia-se de que o Presidente Goulart queria “montar dois cavalos”: por um lado, obter simpatia e apoio dos Estados Unidos, por meio de seu relacionamento pessoal com o Presidente Kennedy e da nomeação de Moreira Sales para o Ministério da Fazenda; por outro, Jango criticava violentamente os Estados Unidos em seus discursos, para agradar setores da sociedade. Gordon preocupava-se com a incapacidade de Goulart de executar um efetivo programa de estabilização econômica e considerava haver “poucas evidências de que ele seria mais do que um demagogo”.¹⁸⁹

Nessa época, o Embaixador estadunidense começou a enviar telegramas para o Departamento de Estado, alertando para a esquerdização do Governo brasileiro. Em julho, Gordon viajou a Washington, onde reuniu-se com o Presidente Kennedy, o Secretário de Estado, Dean Rusk, e o Diretor da Agência Central de Inteligência (CIA), John McCone, além do Procurador-Geral, Robert (Bob) Kennedy. Curiosamente, essa reunião foi a primeira a ser gravada, após decisão de Kennedy de que todas suas reuniões fossem gravadas. Gordon fez alertas sobre a possibilidade de que ocorresse um golpe de Estado no Brasil, mas considerou ser possível que novas nacionalizações de empresas estadunidenses fossem evitadas. Já nessa ocasião, julho de 1962, Gordon mencionou a possibilidade de destituição do Presidente Goulart.¹⁹⁰

Outro ponto interessante dessa reunião foi a seguinte afirmação de Gordon: “*What we really want to do with Goulart, I think, is two things: we want to make use of the fact that he does have a tremendous regard for you [President Kennedy]. And he is really very proud that this relationship with the U.S. [president] has been established*”.¹⁹¹ O relacionamento pessoal entre os dois presidentes, portanto, passava a ser fator considerado na formulação da política estadunidense para o Brasil.

No mês de outubro, ocorreram eleições para governador e para o Legislativo nacional. Os maiores Estados brasileiros elegeram governadores da oposição a Goulart. O PTB, partido do Presidente, conseguiu aumentar o número de cadeiras na Câmara dos Deputados, mas a maioria daquela Casa legislativa permaneceu nas mãos do bloco PSD-UDN. Tão importante quanto o resultado, no entanto, foi a quantidade de dinheiro gasto nessas eleições. De acordo com Vila, “nunca numa eleição se gastou tanto dinheiro”. Segundo relato do Embaixador

¹⁸⁹ GORDON: 2003, 9.

¹⁹⁰ VILA: 2004, 93.

¹⁹¹ GORDON: 2003, 10.

Gordon, o Governo estadunidense contribuiu com US\$ 6 milhões para candidatos considerados conservadores.¹⁹²

Apesar disso, foi uma questão internacional que ocupou a agenda bilateral naquele mês. A Crise dos Mísseis em Cuba foi um dos momentos mais tensos da Guerra Fria. No dia 21, o Departamento de Estado solicitou a seus embaixadores na América Latina a informar aos presidentes do hemisfério sobre a decisão de Kennedy de exigir a imediata retirada dos mísseis soviéticos de Cuba. Gordon, cumprindo instruções, foi acompanhado do coronel Vernon Walters¹⁹³ para reunir-se com João Goulart. O Presidente brasileiro deixou claro seu apoio à decisão de Kennedy, afirmando que a presença daquele armamento em Cuba era uma ameaça a todos. Três dias antes, Goulart e Gordon haviam se encontrado para definir a agenda da visita de Kennedy ao Brasil, que acabou cancelada devido à crise em Cuba.¹⁹⁴

Segundo Gordon, essa reunião com Goulart foi um desvio no processo de deterioramento das relações bilaterais. Afinal, de acordo com o Embaixador estadunidense, o Presidente Goulart teria dito, nesse encontro, que “[I]f what your president says there is true, that is not just a threat to you; it is a threat to us and the rest of Latin America and of course we will support you in the United Nations and the OAS”; bem como solicitado relatórios diários sobre o desenrolar da crise. Para Gordon, “it was a short-lived exception to a generally downward trend in our official relationship”.¹⁹⁵

O Presidente Goulart manifestou, ainda, apoio ao bloqueio naval à Cuba, decretado pelo Governo estadunidense, e, como será analisado no capítulo seguinte, enviou seu Chefe da Casa Militar, o General Albino Silva para atuar como intermediador entre Estados Unidos e Cuba.¹⁹⁶

No dia 22 de outubro, o Governo dos Estados Unidos convocou a Organização dos Estados Americanos com base no Tratado do Rio de Janeiro (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR). Os estadunidenses propuseram projeto de resolução que determinava o bloqueio marítimo a Cuba e autorizava a intervenção militar na ilha. A posição

¹⁹² VILA: 2004, 87.

¹⁹³ “O coronel tinha vindo ao Brasil com a missão de manter a embaixada americana informada dos bastidores das Forças Armadas: os Estados Unidos não queriam ser surpreendidos por uma nova Cuba nos trópicos”. Idem, p. 88.

¹⁹⁴ Ibidem, p. 88.

¹⁹⁵ GORDON: 2003, 12.

¹⁹⁶ VILA: 2004, 88.

brasileira de contrariedade ao uso da força foi mantida, e o Brasil manifestou apoio ao bloqueio naval mas se opôs ao uso da força.¹⁹⁷

Em dezembro, Gordon retornou aos Estados Unidos. Embalado pelo que se considerava uma vitória durante a crise de outubro, Gordon sugeriu que a política do Governo estadunidense para o Brasil se concentrasse no relacionamento pessoal entre Kennedy e Goulart e no apoio aos democratas existentes no Congresso e nas Forças Armadas brasileiras.¹⁹⁸

Segundo Gordon, uma das razões de sua viagem aos Estados Unidos foi a previsão de vitória do presidencialismo no plebiscito realizada para decidir a forma de governo no Brasil. O Embaixador estava preocupado com o que considerava uma guinada de Goulart à esquerda, mas sem saber se tal movimento era permanente ou resultado da busca para retomar os poderes presidenciais. Gordon acreditava na capacidade de Kennedy levar Goulart ao centro e de fazê-lo cooperar com os objetivos da Aliança para o Progresso. Como as atenções do Presidente estadunidense estavam voltadas para Cuba e as relações com a União Soviética, estava descartada uma visita de Kennedy ao Brasil, para retomar o relacionamento direto com Goulart.¹⁹⁹

Durante sua estada em Washington, Gordon ajudou na elaboração de um relatório para o Conselho de Segurança Nacional, que apontou três rumos para a política estadunidense com relação ao Brasil: fazer nada, adotar medidas para a derrubada de Jango, e “*to seek to change the political and economic orientation of Goulart and his government*”.²⁰⁰

O terceiro rumo foi o escolhido e a linha de ação sugerida era o fortalecimento do relacionamento pessoal entre os dois presidentes, por meio de constantes abordagens junto a Goulart em nome de Kennedy. Também foi proposto o ajuste do auxílio econômico concedido ao Brasil ao comprometimento brasileiro com algumas políticas e ações de caráter estabilizador para a economia. Por fim, o relatório propunha “[L]arge tolerance of Brazilian differences with us on non-essential matters”, bem como “*essential hemispheric decisions on Cuba can be utilized to apply pressure and force choices*”.²⁰¹

Em 12 de dezembro, Kennedy afirmou para a imprensa estadunidense estar preocupado com a situação econômica do Brasil, apontando o aumento da inflação e a

¹⁹⁷ BARRETO FILHO: 2001, 264.

¹⁹⁸ VILA: 2004, 93.

¹⁹⁹ GORDON: 2003, 14-15.

²⁰⁰ Idem, p. 15.

ausência de segurança para investimentos externos. Goulart, ao tomar notícia da declaração de Kennedy, sugeriu ao Embaixador Gordon que recebesse algum representante do Presidente para explicar pessoalmente sua política econômica, destacando que retomaria os poderes presidenciais em janeiro.²⁰²

Devido à impossibilidade de uma visita do Presidente Kennedy, este indicou seu irmão, o então Procurador-Geral Robert “Bob” Kennedy, para reunir-se com Goulart. Ponto interessante é o preparativo desse encontro, pois nem Roberto Campos, Embaixador brasileiro em Washington, nem Hermes Lima, Primeiro-Ministro e Chanceler naquele momento, foram avisados com antecedência.²⁰³ As decisões da reunião de dezembro de 1962, em Washington, começaram, portanto, a ser postas em práticas quando da visita de Bob Kennedy ao Brasil, no dia 17 daquele mês.

O encontro se deu no Palácio da Alvorada. Além de Goulart e Bob Kennedy, estavam presentes o Embaixador Gordon e um intérprete, que acompanhou Jango na sua visita aos Estados Unidos, em abril. “Não havia nenhuma outra autoridade brasileira presente, o que causou estranheza entre os próprios americanos. Era como se Jango não quisesse testemunhas da conversa que teria com o emissário de John Kennedy”.²⁰⁴

Bob Kennedy iniciou a conversa apontando os motivos de preocupação para os Estados Unidos: a infiltração comunista no Governo brasileiro, a postura omissa de Goulart face a declarações de radical cunho antiamericano por parte de autoridades brasileiras, e a crise econômica brasileira, marcadamente a crescente inflação e a redução dos investimentos externos privados.²⁰⁵ Goulart, em resposta, afirmou que o presidencialismo lhe daria a possibilidade de montar um governo de fato competente. Lembrou o apoio brasileiro ao bloqueio marítimo imposto a Cuba, sugeriu que as verbas da Aliança para o Progresso fossem utilizadas em projetos de infra-estrutura e destacou ter-se encontrado mais de 50 vezes com Gordon, enquanto no mesmo período reunira-se apenas três vezes com o Embaixador da União Soviética.²⁰⁶ Ao elogiar John Kennedy, Goulart afirmou que o Brasil se posicionaria do lado dos Estados Unidos no caso de conflito com a União Soviética, bem como destacou ser importante a visita do Presidente estadunidense ao Brasil. Bob Kennedy, entretanto, sublinhou

²⁰¹ Ibidem, pp. 15-16.

²⁰² VILA: 2004, 92.

²⁰³ Idem, p. 94.

²⁰⁴ Ibidem, p. 94.

²⁰⁵ Ibid, pp. 94-95.

²⁰⁶ Ibid, p. 95.

a necessidade de estabelecimento de fundamentos para existir confiança mútua no relacionamento bilateral.²⁰⁷

De acordo com relato de Gordon, Bob Kennedy teria dito a Goulart que:

*the failure of President Goulart himself, or other high government officials, to take a clear public stand against the violent anti-American positions expressed by influential Brazilian, some inside and some outside the government (...) We had no quarrel with independence in Brazilian policy, but we did object to that independence becoming systematically anti-American, opposing American policies and interests as a regular rule, and not simply when some specific Brazilian interest appeared to be in conflict with an American viewpoint. There are obviously reactions in American public and congressional opinion against this kind of policy and action, and its continuation would render cooperation between our two countries impossible.*²⁰⁸

Bob Kennedy, com “um certo tom de arrogância, destinada a enquadrar o Brasil dentro da nova estratégia americana, lembrando ao país suas deficiências”, reclamou da desorganização do uso de verbas estadunidenses em programas de desenvolvimento e do comércio feito por moeda convênio com o mundo socialista, criticou a posição brasileira com relação a Cuba e cobrou solução às nacionalizações de empresas estadunidenses.²⁰⁹

Goulart afirmou, por sua vez, que havia pressões populares para redução do comércio com os Estados Unidos e aumento com o mundo socialista. Ademais, a União Soviética estava constantemente pressionando o Governo brasileiro com ofertas de cooperação em diversos setores, inclusive infra-estrutura. Goulart também destacou que essas ofertas tinham ainda mais impacto na população, pois eram acompanhadas de notícias sobre as crescentes dificuldades econômicas com os Estados Unidos.²¹⁰ Quanto à posição brasileira com relação a Cuba, Goulart afirmou não haver nenhuma predisposição contrária a Washington e reconheceu que os dois países tiveram problemas por conta da divergência de posturas, mas destacou a simpatia nutrida pela população brasileira à ilha.²¹¹

A resposta de Bob Kennedy foi enfática: o Presidente Goulart parecia não entender as reais preocupações do Governo estadunidense. O enviado da Casa Branca ressaltou a necessidade de declarações públicas contra Brizola e as nacionalizações de empresas estadunidenses; afirmou que Goulart poderia aceitar as ofertas de ajuda soviéticas, caso considerasse isso a solução para os problemas brasileiros e argumentou que uma política externa que buscasse provar a independência brasileira por meio de hostilidade sistemática

²⁰⁷ Ibid, p. 96.

²⁰⁸ GORDON: 2003, 42.

²⁰⁹ VIZENTINI: 2004, 209.

²¹⁰ GORDON: 2003, 47.

²¹¹ Idem, p. 49.

aos Estados Unidos não era compatível com boas relações entre os dois países. Reiterou que Washington não pretendia exercer nenhum controle sobre a política brasileira, mas que os ataques aos Estados Unidos feitos por autoridades brasileiras, bem como o silêncio de outras ante essa postura, tornaria impossível a cooperação entre os dois Governos.²¹²

O Procurador-Geral ainda afirmou que seu irmão tivera boa impressão do relacionamento pessoal com Goulart em abril, mas as relações entre os dois países estavam se deteriorando. Era necessário, então, construir confiança mútua entre os dois presidentes e os dois Governos e, para isso, era preciso que as principais autoridades brasileiras não fossem hostis aos Estados Unidos e que fossem adotados controles à inflação. Segundo Bob Kennedy, Washington estava disposta a cooperar em projetos em infra-estrutura, como solicitado por Goulart, mas a situação dos seis últimos meses impediam que isso ocorresse.²¹³

Nesse momento, o Presidente Goulart interrompeu o enviado estadunidense e pediu que se discutisse objetivamente quem eram as autoridades do Governo brasileiro hostis aos Estados Unidos, indicando que Bob Kennedy estava exagerando. O Procurador-Geral respondeu não querer falar em nomes, mas pediu que Gordon comentasse o assunto. O Embaixador, então, afirmou que havia autoridades críticas a Washington nas Forças Armadas, Petrobrás, Ministério de Minas e Energia, SUDENE e no Banco Nacional de Desenvolvimento.²¹⁴

Nesse momento a reunião centrou-se na ideologia de Celso Furtado, então Ministro do Planejamento. O Presidente Goulart defendeu Furtado da afirmação de Gordon de que o Ministro era comunista. Segundo Vila:

Tudo como se fosse absolutamente natural um embaixador estrangeiro discutir com o presidente de outro país se o seu ministro é de esquerda ou não. Nas pouco mais de três horas de reunião, Jango sempre esteve na defensiva, justificando suas ações e de seus ministros, como se tivesse a obrigação de, ao ser inquirido por um emissário de um governo estrangeiro, mesmo que fosse o dos Estados Unidos, prestar servilmente contas dos seus atos.²¹⁵

O Presidente Goulart aproveitou a oportunidade para afirmar que o deterioramento das relações bilaterais poderia ser revertido com uma visita do Presidente Kennedy ao Brasil.²¹⁶ Bob Kennedy respondeu que seu irmão pretendia realizar essa visita em 1963, mas, independentemente disso, a superação do deterioramento das relações bilaterais demandava

²¹² Ibidem, p. 51.

²¹³ Ibid, pp. 51-52.

²¹⁴ Ibid, p. 52.

²¹⁵ VILA: 2004, 96.

²¹⁶ GORDON: 2003, 54.

ação do Governo brasileiro para estabilizar a economia. E emendou: “*He [Presidente Kennedy] sees an important personal role for President Goulart, not only in Brazil but in Latin America as a whole and in the world*”.²¹⁷ Jango agradeceu a presença de Bob Kennedy, afirmou ter sido muito útil a experiência de visita informal e esperar que outras autoridades do Governo Estadunidense viessem ao Brasil.²¹⁸

Ainda de acordo com Vila, a postura de Goulart no encontro, que durou mais de três horas, “foi sempre subserviente”.²¹⁹ Para Vizentini, a visita de Bob Kennedy ao Brasil deu-se em momento de dificuldades no relacionamento bilateral entre os dois países. O Governo estadunidense criticava a ausência de política de estabilização econômica, bem como pela posição defendida pelo Brasil na questão cubana.²²⁰

Ademais, a visita também se deu em momento de pressões internas sobre Goulart. Se, por um lado, o enviado de Kennedy questionava as posições e a legitimidade das ações de Jango, por outro, a ambigüidade e indecisão do Presidente brasileiro face algumas questões eram motivo de críticas da esquerda, em especial de Brizola, que o acusava de submissão ao FMI.²²¹

Goulart convidou Celso Furtado para participar do almoço oferecido após a reunião. No dia 15, por iniciativa do Presidente, Furtado tinha apresentado seu plano trienal para o Embaixador Gordon, que reagiu favoravelmente. Segundo Gordon, “*it gave us grounds for hope that the year 1963 might bring improvements in the Brazilian economy and in relations with the United States*”.²²²

A deterioração do relacionamento bilateral com os Estados Unidos em 1962 tinha bases claras, que se concentravam na encampação de empresas estadunidenses, na falta de medidas concretas para estabilizar a economia e pela posição brasileira com relação a Cuba. Ademais, cresciam as pressões domésticas sobre Kennedy, tanto pelas indenizações às companhias nacionalizadas, quanto pela segurança de investimentos estadunidenses no Brasil. A situação doméstica brasileira no fim daquele ano também não contribuía: a inflação aumentava, assim como os déficits público e do balanço de pagamentos.²²³

²¹⁷ Idem, p. 55.

²¹⁸ Ibidem, p. 55.

²¹⁹ VILA: 2004, 94.

²²⁰ VIZENTINI: 2004, 209.

²²¹ Idem, pp. 209-210.

²²² GORDON: 2003, p. 17.

3.3 De Dantas-Bell ao fim do engajamento pessoal

Pelo plebiscito de 1963, João Goulart retomou seus plenos poderes presidenciais. Por essa razão, Gordon elaborou relatório para Kennedy, pelo qual recomendou que se apoiasse o plano de Furtado para estabilização econômica, mas de forma que revisões e retirada desse apoio fosse possível em curto período. Gordon enfatizou, ainda, que “*At the same time, continuous diplomatic pressure should be maintained for (...) progressively shifting the ‘independent foreign policy’ toward more systematic collaboration with the U.S. and the free world*”.²²⁴ Kennedy acatou as sugestões do Embaixador, que fundamentaram as instruções dadas a David Bell, Diretor da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional, para negociar acordo econômico com Dantas – naquele momento ocupando o cargo de Ministro da Fazenda.²²⁵

Paralelamente ao relatório de Gordon, San Tiago Dantas formulara plano econômico a ser posto em prática em três fases: a primeira envolvia negociação de grande ajuda dos Estados Unidos; a segunda, a negociação da dívida brasileira com credores europeus; e a terceira, a assinatura de tratados de comércio com a União Soviética e a Europa Oriental. Internamente, a esquerda mais radical, que Dantas chamava de “negativa”, criticou o plano porque seu pontapé era a tomada de novos empréstimos dos Estados Unidos. No plano externo, o Governo estadunidense demonstrava pessimismo e receio com o plano, pois duvidavam da capacidade e do desejo de Goulart em implementar medidas efetivas de estabilização econômica.²²⁶

Tendo na memória a visita recente de Bob Kennedy e preocupado em dar sinais de que, como Presidente, a situação mudaria, Goulart solicitou que Dantas fosse pessoalmente aos Estados Unidos apresentar seu plano e conseguir a revisão do cronograma de empréstimos de modo a prorrogar os prazos de pagamento. O comércio externo brasileiro estava sofrendo estrangulamento, pois não havia moeda forte suficiente para pagar o que era importado.²²⁷

²²³ CERVO & BUENO: 2002, 334.

²²⁴ GORDON: 2003, 19.

²²⁵ Idem, p. 20.

²²⁶ SKIDMORE: 1982, 294.

²²⁷ VILA: 2004, 100.

San Tiago Dantas encontrou-se com o Presidente estadunidense no dia 11 de março, quando entregou duas cartas de Goulart para Kennedy. Em uma dessas cartas, o Presidente brasileiro destacou que as dificuldades econômicas poderiam levar a convulsão social e desestabilizar a democracia. A nota publicada ao final da reunião indicou que Kennedy apoiava a política econômica de Goulart. Dantas considerou a reunião positiva por ter contribuído para a confiança mútua, ainda que persistisse discordância com relação a Cuba. Mais importante do que a confiança e o apoio verbal de Kennedy, foi o acordo firmado no dia 25, entre Dantas e Bell, de novo empréstimo no valor de US\$ 398 milhões, dos quais foram inicialmente concedidos 20% – US\$ 84 milhões. O restante estaria condicionado aos resultados obtidos pelo plano de estabilização econômica e à solução dos problemas envolvendo as empresas estadunidenses que foram nacionalizadas. Os outros 80% do empréstimo anunciado nessa ocasião, no entanto, nunca foram concedidos. Dois meses depois, Brizola atacou o acordo, considerando-o lesivo ao interesse nacional. A reação do cunhado levou Goulart a interromper o pagamento de indenizações e criar comissão de análise sobre as nacionalizações.²²⁸

Segundo Gordon, “*Dantas was treated in Washington more like a head of state than a mere minister of finance*”.²²⁹ De acordo com o Embaixador, Dantas chegou a considerar desistir do acordo porque pensava ser pequeno valor oferecido por Washington. Gordon, por sua vez, alertou o Ministro da Fazenda de que a proposta era muito boa e apontou para as dificuldades de se aprovar o empréstimo no Congresso estadunidense sem que se fizesse demandas ao Governo brasileiro. Os dois teriam regressado ao Brasil com um prudente otimismo.²³⁰

Ponto importante do acordo de empréstimo firmado em março era que US\$ 30 milhões do total de US\$ 84 milhões liberados de imediato, deveriam ser gastos na indenização à ITT.²³¹ No dia 9 abril, no entanto, Gordon comunicou a Goulart que, caso não se chegasse a acordo sobre a encampação da Amforp, a dívida de US\$ 30 milhões seria considerada vencida. Isso teria repercussão negativa para o acordo Dantas-Bell, e as negociações em curso com credores da Europa e com o Fundo Monetário Internacional.²³²

²²⁸ Idem, p. 101.

²²⁹ GORDON: 2003, 20.

²³⁰ Idem, p. 20.

²³¹ BARRETO FILHO: 2001, 268.

²³² Idem, p. 268.

Nesse época, estava em vigor a emenda Hickenlooper, a qual vetava apoio econômico a países que tivessem nacionalizado empresas estadunidenses sem a devida indenização. No dia 22, o Governo brasileiro comunicou ter chegado a entendimento para indenizar a Amforp. Uma das questões causadoras de atrito entre Brasília e Washington parecia evoluir para um final positivo.²³³

Ainda no primeiro semestre de 1963, o Congresso rejeitou a emenda de reforma agrária proposta pelo PTB, partido de Goulart. Apesar de não ter sido uma surpresa, a decisão do Congresso permitiu a Brizola promover manifestações populares exigindo do Presidente demandas que Jango não queria ou podia atender. Foi como se o Governo estivesse sendo empurrado para a esquerda, no momento em que Goulart esforçava-se para, internamente, aproximar-se da centro-direita e, externamente, procurava apoio econômico de Kennedy – que Jango acreditava ser seu aliado.²³⁴

Em junho de 1963, Goulart nomeou Carlos Alberto Alves de Carvalho Pinto, ex-governador de São Paulo pela UDN, para o Ministério da Fazenda; numa tentativa de conseguir apoio do empresariado paulista. A nomeação foi bem recebida pela Casa Branca, desagradada da gestão de San Tiago Dantas. Pouco antes da posse de Carvalho Pinto, missão do FMI ao Brasil posicionou-se contrária ao fornecimento de novos empréstimos.²³⁵ Logo no início de julho, Carvalho Pinto procurou Gordon para informar-lhe que o Governo não considerava a possibilidade de declarar moratória unilateral à dívida externa.²³⁶

Por ocasião da sagração do Papa Paulo VI, Goulart reuniu-se com Kennedy em Roma, em julho. O rápido encontro, de menos de meia hora, serviu para os dois presidentes discutirem urgência de auxílio estadunidense para que o Brasil pudesse pagar parte das importações e de empréstimos a vencer. Os dois também discutiram a questão das empresas estadunidenses nacionalizadas e ainda não indenizadas. Goulart aproveitou a ocasião para explicar que estava sofrendo forte pressão doméstica e que precisaria de tempo para solucionar os problemas econômicos brasileiros.²³⁷

Segundo Vila, “[o] encontro em Roma serviu sobretudo de uma demonstração de interesse mútuo – tudo indica que ambos os presidentes tinham boa relação pessoal – e da

²³³ Ibidem, p. 268.

²³⁴ VILA: 2004, 106.

²³⁵ Idem, p. 108.

²³⁶ GORDON: 2003, 22.

²³⁷ VILA: 2004, 109-110.

possibilidade de um acordo entre os dois países”.²³⁸ Gordon, ao mesmo tempo em que informava Washington de que Goulart demonstrou satisfação com seu encontro com Kennedy²³⁹, alertava a Casa Branca de que era “quase certo que Goulart fará tudo para instituir alguma forma de regime autoritário”.²⁴⁰ Em telegrama transmitido ao Departamento de Estado em agosto, Gordon considerava ser cada vez mais claro o desejo de Goulart de manter-se no poder pela repetição de golpe no estilo feito por Vargas em 1937, e alertava para o perigo da tomada do poder pelos comunistas devido à incompetência de Goulart e sua incapacidade de lidar com problemas reais.²⁴¹

Após o encontro em Roma, Goulart reforçou o convite para Kennedy visitar-lhe no Brasil. Gordon estava preocupado com as intenções do Presidente brasileiro. O Embaixador estadunidense suspeitava que Goulart buscava usar a imagem de Kennedy para mascarar seu falso reformismo ou acreditava que a visita do Presidente dos Estados Unidos prejudicaria os movimentos da oposição para depô-lo.²⁴² Segundo Gordon, “[I]f main purpose of trip were to influence Goulart directly, I would be opposed, the Attorney-General’s effort in December having shown [its] futility”.²⁴³ O Embaixador, por outro lado, considerava que havia tanta coisa importante em jogo em meio à crise econômica-institucional brasileira que a presença de Kennedy no Brasil poderia ter impacto positivo.²⁴⁴ Então, “*President Kennedy accepted this advice and the visit was scheduled for November*”.²⁴⁵

Paralelamente, a situação econômica piorava, malgrado os esforços de Carvalho Pinto. Goulart não esboçou uma diretriz para saneamento das contas públicas.²⁴⁶ Em agosto, mês em que o Embaixador Araújo Castro tomou posse como Ministro das Relações Exteriores, editorial do jornal *The New York Times* teceu duras críticas à política econômica de Goulart.²⁴⁷

Naquele mês, chegaram ainda mais notícias ruins dos Estados Unidos. Por um lado, o Congresso estadunidense resistia em conceder novos empréstimos para Brasília e criticava a política de ilhas de sanidade administrativa utilizada pelo Embaixador Gordon para investir recursos da Aliança para o Progresso no Brasil. Por outro, Arthur Schlesinger, assessor de

²³⁸ Idem, p. 110.

²³⁹ GORDON: 2003, 23.

²⁴⁰ VILA: 2004, 110.

²⁴¹ GORDON: 2003, 24.

²⁴² Idem, p. 26.

²⁴³ Ibidem, p. 26.

²⁴⁴ Ibid, p. 27.

²⁴⁵ Ibid, p. 27.

²⁴⁶ VILA: 2004, 111.

Kennedy, assinou artigo publicado no *Maryland Monitor* com críticas à política da Casa Branca para o Brasil, sugerindo que Goulart se aposentasse antes do término de seu mandato.²⁴⁸

Em setembro, Roberto Campos pediu exoneração do cargo de Embaixador do Brasil em Washington por discordar dos rumos do Governo. Permaneceu no cargo, no entanto, a pedido de Goulart.²⁴⁹ Nesse mês, Araújo Castro foi à Nova Iorque participar das sessões da Assembléia Geral da ONU. Na abertura, o Chanceler pronunciou o seu famoso discurso dos três D: desenvolvimento, desarmamento, descolonização. Enquanto esteve em Nova Iorque, Araújo Castro reuniu-se com seu homólogo, Dean Rusk. Um dos pontos da conversa entre os dois foi a consulta, por parte de Rusk, se o Brasil não poderia servir de mediador entre Portugal e os territórios de Angola e Moçambique, em vistas à independência das possessões portuguesas na África.²⁵⁰

No mesmo mês, Carlos Lacerda, então Governador da Guanabara, manifestou-se publicamente, em entrevista ao *Los Angeles Times*, ser favorável à intervenção dos Estados Unidos.²⁵¹ A manifestação de Lacerda serviu aos interesses de Goulart. No início de outubro, autoridades do Governo passaram a falar sobre a possibilidade de ser decretado estado de sítio no País.²⁵² Goulart pretendia agir contra governadores da oposição, à esquerda e à direita, por isso considerou intervenção em Pernambuco, em São Paulo e no Rio de Janeiro.²⁵³

Pernambuco também era uma preocupação estadunidense, assim como todo o Nordeste, devido ao subdesenvolvimento e à idéia de que existiam guerrilhas camponesas existentes na região. Corroboravam essa preocupação as visitas de diversas autoridades estadunidenses, tais como Ted Kennedy, George McGovern, Sargent Shriver, Henry Kissinger, John dos Passos e Adlai Stevenson.²⁵⁴

Goulart solicitou ao Congresso declarar estado de sítio no início de outubro, quando Gordon acompanhava o Ministro da Fazenda, Carvalho Pinto, em reunião em Washington com o Clube de Paris.²⁵⁵ Para o Embaixador estadunidense, a cooperação econômica prevista no acordo Dantas-Bell estava impossibilitada de acontecer, e a ajuda restringia-se a poucos

²⁴⁷ Idem, p. 112.

²⁴⁸ Ibidem, p. 117.

²⁴⁹ BARRETO FILHO: 2001, 270.

²⁵⁰ Idem, p. 272.

²⁵¹ VILA: 2004, 117-118.

²⁵² Idem, p. 119.

²⁵³ Ibidem, p. 121.

²⁵⁴ Ibid., p. 122.

²⁵⁵ GORDON: 2003, 27.

projetos sob a lógica das ilha de sanidade administrativa. Ademais, as negociações para indenizar as empresas estadunidenses nacionalizadas não avançavam.²⁵⁶ Devido às pressões, Goulart retirou o pedido de estado sítio.

No final do mês, Carvalho Pinto demitiu-se.²⁵⁷ A nomeação de Ney Neves Galvão, para o Ministério da Fazenda foi “sinal de que os assuntos financeiros estariam exclusivamente a serviço dos planos políticos de Jango, que, desafortunadamente, ninguém sabia com certeza quais seriam”.²⁵⁸ Nesse momento, o relacionamento com os Estados Unidos, especialmente na área econômica, parecia entrar em pausa. Carvalho Pinto tinha agendado ida a Washington para renegociar a dívida com os credores. A Casa Branca, por sua vez, não indicava que concederia novos recursos – naquele momento o Brasil era o maior devedor do Eximbank.²⁵⁹

Foi nesse contexto de incertezas políticas e agravamento da crise econômica que se realizou em novembro, em São Paulo, reunião anual sobre a Aliança para o Progresso, em que participaram os Ministros da Fazenda dos países membros da OEA. Segundo Gordon, o Governo brasileiro não deu atenção à reunião. O discurso de abertura de Goulart desconsiderou a Aliança para o Progresso e centrou-se nos preparativos para a realização da I Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento, que aconteceria no ano seguinte.²⁶⁰

Naquele mês, John Kennedy foi assassinado em Dallas. De acordo com Vila, o assassinato do Presidente Kennedy, “na leitura de Jango, traria mais dificuldades para essas negociações. Julgava que tinha boas relações pessoais com o presidente americano”.²⁶¹ O Presidente Goulart enviou carta ao novo Presidente estadunidense, Lyndon Johnson, para desejar-lhe felicidades no mandato e aproveitou para tocar no assunto das reformas de base. A resposta de Johnson abordou o endividamento brasileiro e apresentou o Governo estadunidense como preparado para cooperar na solução desse problema.²⁶²

O relato do Embaixador Gordon sobre a reação de Goulart ao assassinato de Kennedy é indicativo do tipo de relacionamento que havia sido construído entre os dois: “*he [Goulart]*

²⁵⁶ Idem, p. 29.

²⁵⁷ VILA: 2004, 140.

²⁵⁸ Idem, p. 147.

²⁵⁹ Ibidem, p. 147.

²⁶⁰ GORDON: 2003, 30. Em nota de rodapé nessa mesma página, Gordon escreveu: “Goulart spoke mainly of the declining terms of trade, showing no awareness of my rebuttal on that issue”.

²⁶¹ VILA: 2004, 148.

²⁶² Idem, p. 148.

was moved almost to tears (...) His reaction confirmed my belief that the meeting in 1962 had given him a sense of deep personal rapport with Kennedy, but its potential for influencing policy had obviously disappeared'.²⁶³

E Goulart estava certo em suas preocupações. A ascensão de Johnson à Presidência dos Estados Unidos resultou no endurecimento das políticas doméstica e externa da Casa Branca. Cresceu o envolvimento militar estadunidense no Vietnã e a política hemisférica pautou-se ainda mais em termos de Guerra Fria, abandonando-se a estratégia inicialmente delineada por Kennedy de Aliança para o Progresso.²⁶⁴ O ano de 1963 terminava, portanto, com sinais de dificuldades para Goulart, tanto internamente, devido ao constante agravamento da crise econômica, quanto externamente, devido à nova postura da Casa Branca com relação ao Brasil e à América Latina.²⁶⁵

3.4 “*Playing for time*”²⁶⁶

Gordon começou o ano de 1964 preparando relatórios sobre a economia brasileira para agências de cooperação estadunidenses e instituições internacionais de financiamento, as quais, segundo o Embaixador, estavam “*distressed by the acceleration of inflation and the hostility to foreign private investment*”.²⁶⁷

Goulart, por sua vez, começou 1964 com novo aliado, o Partido Comunista. Os contatos entre o Presidente e líderes comunistas, desejosos de ditar as políticas do Governo, tornaram-se freqüentes.²⁶⁸ Além do apoio dos comunistas, destacava-se na agenda política brasileira as reformas de base e, entre elas a Lei de Remessa de Lucros – responsável por atritos com Washington. Na realidade, Goulart enviara a lei ao Congresso, que a aprovou em

²⁶³ GORDON: 2003, 30.

²⁶⁴ Sobre a ascensão do Vietnã na política externa dos Estados Unidos, ver Kissinger: 1994, especialmente o capítulo 26, que trata do período Kennedy-Johnson.

²⁶⁵ VIZENTINI: 2004, 227.

²⁶⁶ É como Lincoln Gordon descreveu o relacionamento bilateral durante os últimos meses do Governo João Goulart. GORDON: 2003, 22.

²⁶⁷ Idem. p. 33.

²⁶⁸ VILA: 2004, 151.

1962. O Presidente, no entanto, passados quinze meses, ainda não a havia sancionado.²⁶⁹ Essa ambigüidade de Goulart, também interpretada como indecisão, pode ser entendida como um instrumento nas mãos do Presidente para barganhar, ora com a esquerda, ora com a direita e ainda com os Estados Unidos. Afinal, o projeto, se não era aprovado, continuava em pauta, em vias de ser sancionado. Goulart parecia esperar ao máximo para usar essa ferramenta de barganha. Afinal, durante os 15 meses em que a Lei de Remessa de Lucros esteve por ser regulamentada e sancionada pelo Presidente, Goulart prometera a Gordon que vetaria alguns artigos. Gordon também havia conversado, em 1962, com os então Ministros das Relações Exteriores, Afonso Arinos, e da Fazenda, Miguel Calmon, sobre suas preocupações com a Lei.²⁷⁰ Ambos teriam concordado e se mostraram confiantes de que o Presidente vetaria alguns itens. Goulart, no entanto, quando sancionou a Lei, não fez nenhum veto.²⁷¹

Ainda em janeiro, Brasil e Estados Unidos renovaram o Acordo Militar de 1952, por meio de troca de notas entre o Chanceler Araújo Castro e o encarregado de negócios da Embaixada estadunidense. Segundo Vizontini, tratou-se de ação feita à revelia de Goulart, que protelava decisão sobre o assunto – o Presidente não teria tomado ciência do ocorrido. Vizontini também considera que a “renovação de um Acordo já caduco tinha como finalidade proporcionar aos EUA a base legal para a intervenção armada no Brasil”.²⁷² Wesson, no entanto, não partilha dessa opinião e interpreta a renovação do Acordo como “*a voluntary act of the Goulart administration*”.²⁷³ É interessante observar que, Segundo Barreto, três questões receberam especial atenção do Itamaraty no primeiro trimestre de 1964: “as relações com a França, a renovação de acordo militar com os Estados Unidos e, sobretudo, a realização de I Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento”.²⁷⁴ A decisão de renovar o Acordo, por essa interpretação, não teria sido meramente objeto de pressão dos militares brasileiros e ação tomada sem maior estudo e consultas. A renovação pode ter sido tentativa de distender o relacionamento bilateral, em momento que Washington claramente radicalizava sua política.

Além da Lei de Remessa de Lucros, no plano doméstico, no mês de janeiro também houve atritos entre os dois países no plano internacional. Após repressão de manifestações contra os Estados Unidos no Panamá, o Itamaraty divulgou nota apoiando a vontade deste

²⁶⁹ Idem, p. 153-4.

²⁷⁰ GORDON: 2003, 11.

²⁷¹ VILA: 2004, 154.

²⁷² VIZENTINI: 2004, 228-229.

²⁷³ WESSON: 1981, 46.

²⁷⁴ BARRETO FILHO: 2001, 273.

país de incluir o ocorrido na agenda de debates do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Em retaliação, a Casa Branca vetou a presença brasileira, sugerida pelo México, em comissão criada para investigar a questão.²⁷⁵

No mês de março, a movimentação dos diferentes grupos sociais, políticos e econômicos já indicavam a impossibilidade de manutenção do regime vigente. No dia 22, Gordon retornou ao Brasil após 9 dias de reuniões em Washington. Durante encontro do Embaixador no Brasil com o Subsecretário para Assuntos Interamericanos, Thomas Mann, no dia 17, decidiu-se pelo apoio aos grupos de direita que orquestravam um golpe de Estado.²⁷⁶ O problema do Departamento de Estado, porém, era decidir qual dos diferentes movimentos golpistas apoiar.²⁷⁷ Isso porque, se em outros países do Hemisfério foi preciso que o Governo estadunidense ajudasse na organização de golpistas, no Brasil “a oferta golpista era tão farta que o maior problema foi evitar a sobreposição de esforços”.²⁷⁸ A política dos Estados Unidos para o Brasil não era, portanto, de cooperação, mas de promover uma mudança de regime.

Além da crise econômica, se agravava crise no seio das Forças Armadas, após intervenção de Goulart contra a prisão de sargentos que se rebelaram em Brasília. A posição do Presidente nessa questão foi um dos determinantes para a ação dos militares em sua deposição. No dia 30, Goulart decidiu participar de evento no Clube do Automóvel, onde os sargentos promoviam uma reunião. No momento em que o Presidente discursava, Gordon conversava com Dean Rusk. O Secretário de Estado queria saber se Goulart defenderia o respeito à hierarquia, e Gordon disse-lhe que o Presidente estava mantendo sua posição inicial. Rusk, em seguida, contatou o Presidente Johnson para conseguir autorização para enviar telegrama ao Rio de Janeiro, informando Gordon de que os Estados Unidos dariam apoio aos golpistas. Mais especificamente, o telegrama considerava ser “altamente desejável que se as Forças Armadas embarcaram em uma ação que ela seja precedida ou acompanhada por uma clara demonstração de atitudes inconstitucionais por parte de Goulart ou dos seus companheiros, ou que tal legitimidade seja confirmada por atos do Congresso’. Contudo, caso isso não ocorresse, ‘não nos deixaremos paralisar por filigranas teóricas, se não houver dúvida quanto a uma opção entre as forças genuinamente democráticas do Brasil e uma ditadura dominada pelos comunistas’”.²⁷⁹

²⁷⁵ VIZENTINI: 2004, 230.

²⁷⁶ VILA: 2004, 191-192.

²⁷⁷ *Idem*, p. 192.

²⁷⁸ *Ibidem*, p. 193.

²⁷⁹ *Ibid.*, pp. 208-209.

Entre 30 de março e primeiro de abril, iniciou-se o movimento militar que derrubou João Goulart. “Na lista dos que se surpreenderam com o início do movimento [de tropas em MG], incluem-se Lincoln Gordon e as dezenas de assessores da embaixada americana”.²⁸⁰ No Rio de Janeiro, após a tomada das ruas pelos militares, algumas pessoas saíram para comemorar. “O embaixador Lincoln Gordon, em telegrama para Dean Rusk, registrou: ‘A única nota triste era a participação obviamente limitada das classes baixas na marcha’”.²⁸¹

²⁸⁰ Ibid., p. 210.

²⁸¹ Ibid., p. 220.

Capítulo 4: O exercício da autonomia

Neste capítulo, procurar-se-á demonstrar três casos em que o Governo brasileiro tentou exercer sua autonomia de ação na política internacional. O primeiro caso foi a participação brasileira na Conferência de Belgrado, a primeira de Chefes-de-Estado do Movimento dos Países Não-Alinhados. O segundo, foi a posição adotada ante a VIII Reunião de Consulta de Chanceleres da OEA, convocada sob a égide do TIAR, para deliberar sobre a questão cubana. O terceiro foi tentativa brasileira de servir de mediador entre Estados Unidos e Cuba durante o episódio da Crise dos Mísseis.

4.1 A Conferência de Belgrado

“É preferível ser o elemento mais avançado de uma corrente de conservadores a ser o elemento mais tímido e reacionário numa assembléia de radicais”.²⁸²

Um exemplo de tentativa brasileira de exercício de autonomia aconteceu em 1961, quando o Governo brasileiro cortejou participação na Conferência de Belgrado. Inicialmente, o Itamaraty enviou Araújo Castro²⁸³ à Reunião Preliminar da Conferência de Chefes de Estado e Governo de Países Não-Alinhados, realizada no Cairo, entre 5 e 13 de junho.

No relatório que escreveu sobre sua participação nessa reunião, Araújo Castro atentou para o fato de o Brasil ter sido o único país a representar-se com o *status* de observador. Essa posição brasileira, além de causar desconforto, sinalizava aos demais participantes da reunião que o Brasil pretendia esclarecer melhor o significado do não-alinhamento, de modo a poder determinar a possibilidade de participação do Presidente Quadros da Conferência de Belgrado, em agosto daquele ano.²⁸⁴

²⁸² FRANCO: 2007, 112.

²⁸³ Então Ministro-Conselheiro na Embaixada do Brasil em Tóquio.

²⁸⁴ FRANCO: 2007, 96.

As instruções de Araújo Castro era para esquivar-se de tecer comentários durante o reunião, aguardando o fim dos debates para só então declarar a reserva brasileira ante as decisões tomadas, tendo em vista que o Brasil, “na qualidade de observador, se prendia a nosso desejo, dentro de uma linha independente de política exterior, de ouvir opiniões e pontos de vistas de países com os quais mantínhamos relações tão cordiais, sem que isso implicasse qualquer compromisso para o futuro”.²⁸⁵

Araújo Castro, no entanto, não pôde manter-se calado durante a reunião. Na sessão do dia 9, o Chanceler cubano, Raul Roa, insistiu para fossem enviados convites aos Presidentes da Bolívia, Brasil, Equador e México, para que participassem da Conferência de Belgrado. O Chanceler cubano, único representante latino-americano na reunião, insinuava que o Presidente Quadros, por ter enviado observador à reunião preparatória, participaria da Conferência de Belgrado se recebesse convite formal.²⁸⁶

O diplomata brasileiro, então, manifestou desejo de fazer uso da palavra. Araújo Castro indicou que não pretendia participar do debate, por ter *status* de observador, mas não poderia abster-se de esclarecer a posição brasileira ante o pronunciamento do Chanceler Roa.²⁸⁷ O representante brasileiro tergiversou sobre a participação do Presidente Quadros na Conferência de Belgrado, e reiterou que: “1) o Brasil reservava totalmente sua posição no tocante aos resultados, conclusões e deliberações da Reunião Preliminar do Cairo; 2) o Brasil reafirmava todos os seus compromissos diante do sistema interamericano, ao qual se conservaria fiel”.²⁸⁸

Araújo Castro pôde avaliar, dessa reunião, que o movimento não-alinhado era “claramente orientado, no nível diplomático, por Tito e por Nasser, com vistas a fortalecerem a posição diplomática de seus países”.²⁸⁹ Ademais, verificou que o movimento não englobava todos os países da África – o denominado Grupo de Monróvia²⁹⁰ relutava em participar. Dessa forma, a aproximação brasileira com um grupo poderia refletir negativamente no relacionamento com os países identificados com o outro.²⁹¹

²⁸⁵ Idem, 100.

²⁸⁶ Ibidem, 102.

²⁸⁷ “Não podia eu admitir que, naquela sala, ninguém, nem mesmo o ministro das Relações Exteriores de uma república irmã, pudesse falar em nome do Brasil”. Ibid., 103.

²⁸⁸ Ibid., 109.

²⁸⁹ Ibid., 111.

²⁹⁰ Grupo de países africanos considerados “moderados”, ante o Grupo de Casablanca, considerados “progressistas” em suas políticas externas.

²⁹¹ FRANCO: 2007, 111.

Araújo Castro concluiu, da participação na reunião preparatória, que a presença brasileira na Conferência de Belgrado, ainda que mantendo reservas, significaria “apreciável desgaste diplomático para o Brasil”.²⁹² A política externa brasileira pareceria “tímida e indecisa” comparada com as dos países participantes, prejudicando a imagem de “posição ativa e independente que o presidente Jânio Quadros vem procurando assumir”.²⁹³ A conclusão do diplomata brasileiro foi a de que seria “preferível ser o elemento mais avançado de uma corrente de conservadores a ser o elemento mais tímido e reacionário numa assembléia de radicais”.²⁹⁴

O relatório de Araújo Castro, no entanto, não mudou a vontade de Quadros de enviar observador para a Conferência de Belgrado. Em julho, o Embaixador John Moors Cabot manifestou publicamente que o Brasil não deveria participar de reunião dos países não-alinhados, dados os compromissos que o País tinha com o hemisfério. Quadros retrucou que não toleraria críticas feitas por diplomatas estrangeiros em missão no Brasil.²⁹⁵ Como as manifestações foram públicas, a presença do Brasil na Conferência de Belgrado tornou-se “*(at least in some form) a matter of honour – since now opting to stay away would be perceived as knuckling under to US pressure*”.²⁹⁶

Como Quadros mantinha sua posição de enviar representante a Belgrado, a diplomacia brasileira começou a movimentar-se, tentando mobilizar a participação de outros países do Hemisfério. Afinal, Cuba seria a única representante da América Latina, e o Brasil participaria da Conferência na condição de observador. O Itamaraty preocupava-se com dois aspectos: as críticas e as pressões de Washington; e exercer contrapeso à tentativa cubana de apresentar-se na Conferência como a representante da América Latina.²⁹⁷

Já na véspera de realização da Conferência, em 11 de agosto, o Chanceler Afonso Arinos solicitou às Embaixadas do Brasil na Argentina, no Chile, na Colômbia, no Equador, no México e no Peru que realizassem gestões junto às Chancelarias locais para que acompanhassem o Governo brasileiro, enviando observadores à Conferência de Belgrado.²⁹⁸ As gestões das Embaixadas brasileiras, no entanto, foram em vão. México, Argentina, Colômbia, Chile e Peru responderam negativamente ao pedido brasileiro. Mas Brasil e Cuba

²⁹² Idem, 111.

²⁹³ “É preferível ser o elemento mais avançado de uma corrente de conservadores a ser o elemento mais tímido e reacionário numa assembléia de radicais”. Ibidem, 112.

²⁹⁴ Ibid., 112.

²⁹⁵ Hershberg: 2007, 376.

²⁹⁶ Idem, 377.

²⁹⁷ Ibidem, 379.

não seriam os únicos se representar na Conferência de Belgrado, pois Bolívia e Equador anunciaram na véspera que enviariam observador à Conferência – “*rather less illustrious company than Rio (and Belgrade) had imagined or desired*”.²⁹⁹

Decidida a participação brasileira, restava indicar quem representaria o País. A participação do Presidente Quadros estava, obviamente descartada, dado o *status* de observador pretendido pelo Governo brasileiro. Inicialmente, pensou-se no Encarregado de Negócios da Embaixada do Brasil em Washington, Carlos Alfredo Bernardes, pessoa influente no Itamaraty.³⁰⁰ Ao tomar conhecimento da escolha do nome, no entanto, o Governo iugoslavo manifestou ao Embaixador brasileiro em Belgrado, Rui Ribeiro Couto, sua firme desaprovação.³⁰¹ Ante a reação do Governo iugoslavo, o Embaixador Ribeiro Couto sugeriu fosse indicado o Embaixador brasileiro em Berna, Afrânio de Melo Franco Filho, irmão do então Chanceler Afonso Arinos, que prontamente acatou a sugestão do Embaixador Ribeiro Couto. Cabe destacar que a troca de nomes foi mantida em sigilo, e tanto o Governo estadunidense, quanto os demais participantes da Conferência, esperavam que Bernardes representasse o Brasil em Belgrado.³⁰²

A questão da indicação do representante brasileiro demonstrou-se, no entanto, ser um problema pequeno ante a renúncia de Jânio Quadros, menos de uma semana antes do início da Conferência de Belgrado. Como ainda não se havia chegado a uma solução para que João Goulart pudesse assumir a Presidência, o Presidente de Cuba, Osvaldo Dorticós Torrado afirmou que o representante brasileiro não tinha legitimidade para receber as credenciais e participar da Conferência. Diante dessa situação, o Embaixador Afrânio Filho não pôde sentar-se à mesa de reuniões, não recebeu placa que o identificasse, nem teve seu nome mencionado quando o Presidente Tiro leu a lista dos presentes à Conferência, apesar da insistência do diplomata brasileiro de que havia sido oficialmente nomeado como representante do Governo brasileiro. O Embaixador Afrânio Filho acabou participando da Conferência de Belgrado como observador, mas sem *status* “oficial”.³⁰³ A posição do Presidente Dorticós foi mal recebida pelo Itamaraty e foi um dos fatores de deterioração das relações com Cuba no final de 1961.³⁰⁴

²⁹⁸ Ibid., 379-380.

²⁹⁹ Ibid., 381.

³⁰⁰ Ibid., 381.

³⁰¹ Ibid., 381.

³⁰² Ibid., 381-382.

³⁰³ Ibid., 382-383.

³⁰⁴ Ibid., 383.

Devido à renúncia de Quadros, a participação brasileira na Conferência de Belgrado foi eclipsada, pois toda a atenção esteve voltada para a crise da sucessão. A experiência brasileira com o movimento não-alinhado foi, no entanto, a primeira tentativa de exercício de autonomia, apesar das pressões e críticas – como as manifestadas pelo Embaixador Cabot – de Washington. A não-participação de México, Argentina, Chile e Colômbia na Conferência de Belgrado, por exemplo, aparenta a eficiência da gestão negativa estadunidense, deixando claro sua discordância com o envolvimento de países comprometidos com o Hemisfério em foro de países não-alinhados.³⁰⁵ Como previsto por Araújo Castro, a participação brasileira não foi bem entendida e recebida: a Casa Branca preocupou-se com o cortejo brasileiro a Josip Broz Tito, Gamal Abdel Nasser e Jawaharlal Nehru³⁰⁶; o Governo iugoslavo entendeu que Quadros havia se sujeitado à pressão dos Estados Unidos, abdicando-se de participar da Conferência de Belgrado; e aos demais participantes ficou a idéia de ambigüidade da política externa brasileira. Segundo Hershberg, “*the Brazilians reaped few of the benefits they anticipated –yet suffered some of the consequences they feared – for their abortive display of an ‘independent’ foreign policy*”.³⁰⁷

4.2 A VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA

“Uma coisa é o Brasil ir para uma conferência disposto a cumprir o que for deliberado. Outra é ir a uma conferência onde não há nada mais a deliberar, onde a proposta que acabou de ser lida está copatrocinada por 14 países e nosso papel é oferecer nossa chancela à aplicação do sistema”.³⁰⁸

A malograda participação brasileira na Conferência de Belgrado não dispôs os responsáveis pela formulação da PEI a procurar exercer sua autonomia vis-a-vis as pressões de Washington. As discussões sobre a situação em Cuba possibilitaram ao Governo brasileiro testar, por duas vezes, os limites da autonomia possível no contexto da Guerra Fria. Primeiramente, a diplomacia brasileira preparou-se para defender, como já exposto por Jânio Quadros, o direito à auto-determinação de Cuba.

³⁰⁵ Ibid., 384.

³⁰⁶ Presidentes da Iugoslávia, do Egito e da Índia, respectivamente.

³⁰⁷ Hershberg: 2007, 384.

No início dos anos 1960, as questões de Cuba e de Berlim foram as mais importantes para os Estados Unidos: tratava-se de solucionar crises envolvendo a participação direta da superpotência rival.³⁰⁹ A questão cubana, por ocorrer no quintal estadunidense, ganhava repercussão maior: afinal, o comunismo aparecia como força política no seio do Hemisfério. A Revolução Cubana foi um grande baque para os interesses econômicos e estratégicos dos EUA na América Latina. A Revolução violou dois cânones da política latino-americana de Washington: *i)* as expropriações levadas a cabo por Fidel desafiaram a doutrina de não expropriação sem compensação dos EUA, vigente desde o século XIX; *ii)* Castro cruzou a linha do comportamento aceitável ao aderir ao comunismo e alinhar-se com a URSS, desafiando a posição dos EUA, explícita na OEA, de que o comunismo não é compatível com as instituições e o modo de vida do hemisfério. Castro foi a primeira quebra na hegemonia dos EUA no hemisfério.³¹⁰

A Doutrina Monroe e as intervenções estadunidenses na América Central e no Caribe estavam vivas nas memórias dos governantes e povos latino-americanos, de modo que a Revolução Cubana se apresentava, também, como uma nova forma de relacionamento com a superpotência ocidental. Dada sua importância, a questão cubana configurava-se em oportunidade para a diplomacia brasileira exercitar sua política externa independente e dar mostras da nova inserção internacional do Brasil ao mundo, especialmente aos países afro-asiáticos e socialistas.

A posição brasileira em relação aos acontecimentos em Cuba começou a delinear-se com a manifestação de Quadros após a fracassada tentativa de invasão da Baía dos Porcos, em 17 de abril de 1961.³¹¹ A posição brasileira não agradou a Casa Branca, que manifestou descontentamento por meio do Embaixador Cabot³¹², mas foi mantida durante todo o Governo Quadros e também por seu sucessor. Paralelamente à movimentação militar, a diplomacia estadunidense e as de alguns países que se sentiam ameaçados pela exportação da Revolução Cubana, como Colômbia, esforçaram-se para que fosse convocada reunião da OEA para tratar da questão. A resistência de Argentina, Brasil e México contribuiu para

³⁰⁸ FRANCO: 2007, 240.

³⁰⁹ Sobre a política externa dos Estados Unidos nesse período, ver: Pecequillo: 2003.

³¹⁰ Wright: 2000, 57.

³¹¹ “O governo brasileiro manifestou, em 17 de abril, ‘*profunda apreensão*’ quando da invasão da Baía dos Porcos em Cuba. Em declarações à imprensa, Jânio Quadros reiterou a estrita observância brasileira dos princípios de autodeterminação e não-intervenção”. Barreto Filho: 2001, 246.

³¹² “O embaixador John Moors Cabot, por instrução do Departamento de Estado, criticou abertamente a política brasileira com relação a Cuba. Jânio Quadros, igualmente de forma pública, repeliu as afirmações do diplomata americano”. Idem, p. 246.

protelar a realização de tal reunião. O incidente na Baía dos Porcos, no entanto, revigorou os esforços estadunidenses com vistas a uma decisão coletiva sobre a questão cubana.³¹³

Em 10 de novembro de 1961, o Governo Colombiano solicitou ao Conselho da OEA fosse realizada reunião extraordinária de Ministros de Estado das Relações Exteriores para, com base no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), se discutir ameaças à paz no Hemisfério. Até então, a América Latina estava dividida e os maiores países – Argentina, Brasil e México – mostravam-se reticentes ou contrários à realização da reunião. Mas, quando Fidel Castro declarou publicamente a vinculação do Governo Cubano ao marxismo-leninismo, em 2 de dezembro de 1961, a situação mudou: em 4 de dezembro, aprovou-se a convocação da reunião – Cuba e México votaram contra; Argentina e Brasil se abstiveram.³¹⁴ Os Estados Unidos eram os principais defensores da aplicação de sanções contra Cuba, tanto econômicas quanto diplomáticas, mas outros países faziam coro a essa manobra. Por ter sido convocada no âmbito do TIAR, a Reunião de Consultas poderia decidir pelo emprego da força, opção que acabou sendo previamente abandonada.³¹⁵

No dia seguinte ao Natal, o Chanceler San Tiago Dantas reuniu alguns diplomatas para discutir a posição brasileira na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA. Preocupavam o Ministro as relações bilaterais com os Estados Unidos: apesar de a Casa Branca não ter condicionado ajuda econômica à posição brasileira, essa hipótese não deveria ser descartada.³¹⁶ Um dos objetivos da reunião era desenvolver a idéia de neutralização de Cuba, levantada pelo Embaixador Vasco Leitão da Cunha no colóquio realizado na Casa das Pedras: além do adiamento da reunião de consultas, a diplomacia brasileira buscava obter da Casa Branca um compromisso de não-agressão a Cuba e de Havana o cumprimento da Declaração de Santiago.³¹⁷ Apesar de os Governos dos Estados Unidos e de Cuba terem recebido bem a idéia brasileira, nada de concreto foi conseguido.³¹⁸ Essa idéia, no entanto, precisava ser revista, dado que em dezembro Fidel Castro anunciou ser o regime cubano socialista. A declaração de Fidel levou o Governo brasileiro a abandonar

³¹³ FRANCHINI NETO: 2005, 9.

³¹⁴ Idem, p. 10.

³¹⁵ Ibidem, p. 10.

³¹⁶ FRANCO: 2007, 221.

³¹⁷ A Declaração de Santiago foi assinada em 1959 e vinculou a “harmonia” entre as Repúblicas americanas à vigência da democracia representativa em cada uma delas. O Governo revolucionário cubano assinou a Declaração, o que comprometeria Havana ao regime democrático. Segundo San Tiago Dantas: “A Declaração de Santiago ocupa um papel muito importante, por ser o único documento firmado pelo governo Fidel Castro e no qual se contém claramente o reconhecimento dos princípios democráticos”. Idem, 223-224.

³¹⁸ Segundo San Tiago Dantas, o embaixador Gordon “apreciou muito a idéia” e “insistiu” que o Chanceler fosse a Washington para discuti-la pessoalmente com o Secretário de Estado, Dean Rusk. Ibidem, 224.

projeto de resolução, escrito com as chancelarias argentina e chilena, que propunha o adiamento da reunião e demandava da diplomacia brasileira uma nova estratégia.³¹⁹

O Chanceler brasileiro estava preocupado com as repercussões da posição brasileira na questão cubana. Dantas temia que Gordon ocultasse as reações negativas da Casa Branca, afinal, o Embaixador estadunidense teria “insinuado” que o Governo Kennedy entendia que Brasília estava tentando “boicotar” a VIII Reunião de Consultas. De concreto, o Departamento de Estado tinha enviado duas notas ao Itamaraty, reiterando apoio à proposta colombiana; o Itamaraty respondera, também em duas notas, manifestando a não aceitação do Governo brasileiro com as condições estipuladas por Bogotá.³²⁰

San Tiago Dantas foi claro nessa reunião com seus auxiliares:

“Vou dizer o que tenho pensado sobre o assunto. Penso que a reunião de consulta contém vários perigos. O primeiro, reside em ter sido convocada com base no Tratado do Rio de Janeiro, o que significa, em última análise, para deliberar sobre sanções. Já vamos para ela com 13 Estados americanos de relações rompidas com Cuba e com grande probabilidade de que o Equador seja o 14º. Vamos com maioria de 2/3 já constituída para tornar obrigatórias as decisões. É evidente que um país como o Brasil, como a Argentina, como o Chile, como o México, não podem [*sic*] ir para essa reunião apenas para assistirem a uma deliberação já tomada e se vincularem a ela por uma norma jurídica, sem terem tido nenhuma possibilidade de rediscuti-la. O segundo risco prende-se a uma preliminar que já envolve todo o mérito da questão. É a distinção que temos de fazer entre compromisso e aspiração, dentro do sistema interamericano. Todo o sistema se tem desenvolvido no sentido de que há compromissos definidos em tratados e aspirações definidas em declarações. Tem-se admitido como um desenvolvimento do direito internacional regional que, em geral, as aspirações são as formas prévias, ou ainda, um período de germinação de futuros compromissos e que o sistema vai evoluindo à medida que transforma aspirações em compromissos. Os princípios de não-intervenção e de autodeterminação estão na área dos compromissos e não são apenas de obrigatoriedade regional, pois pertencem ao direito internacional público mundial. A fidelidade do regime democrático representativo está na área das aspirações”.³²¹ (226)

Ademais, na visão do Chanceler, a VIII Reunião de Consultas trataria a questão cubana como um modelo interamericano de convivência: “O que se decidir será para todos”.³²² Por isso, a importância que o Governo brasileiro dava à questão não era descabida: tratava-se da autonomia brasileira. Por um lado, a relativização do princípio da não-intervenção abria precedente perigoso, do qual o Brasil poderia tornar-se vítima; do outro, a aceitação das demandas estadunidenses, enunciadas na proposta colombiana, repercutiria negativamente na opinião pública e na pretensão do Governo de apresentar-se como potência

³¹⁹ Ibid, 224.

³²⁰ Ibid, 225.

³²¹ Ibid, 226.

³²² Ibid, 227.

média capaz de mediar o conflito Leste-Oeste. Essa pretensão brasileira, aliás, posta em prática com a aproximação do mundo socialista, era um dos pontos levantados para recusar-se a ruptura de relações com Havana.³²³

San Tiago Dantas buscava opções para sua política externa e resolveu apostar na idéia de Leitão da Cunha sobre a neutralização de Cuba. O Chanceler considerava esta uma boa idéia, dada a experiência da Finlândia: se a União Soviética aceitou uma democracia em sua fronteira, os Estados Unidos poderiam aceitar um país de regime socialista em sua vizinhança. O raciocínio de Dantas era de que o regime socialista cubano poderia seguir o exemplo do iugoslavo e tornar-se “neutro”. O Chanceler acreditava que os soviéticos se contentariam com a presença de um país socialista na América Latina e abririam mão de fornecer apoio militar; os cubanos aceitariam garantias de manter o regime socialista em troca da neutralização; a Casa Branca poderia ter problemas, particularmente a base em Guantánamo, mas San Tiago Dantas estava confiante nessa estratégia.³²⁴

A reunião de San Tiago Dantas com seus auxiliares continuou no dia 27. O Embaixador Gibson Barbosa expôs sua opinião de que a situação não permitia a solução do problema cubano – que necessitava dos Estados Unidos para sua resolução – e o foco deveria recair sobre a superação de crise no sistema interamericano. Afinal, “[f]oi sempre o governo americano que teve uma atitude de intransigência em relação ao tratamento do problema”.³²⁵ O Embaixador destacou que qualquer intermediação junto à Casa Branca deveria ser feita sem publicidade, pois o Departamento de Estado não se exporia como se estivesse guiado pelo Itamaraty.³²⁶ A proposta de Gibson Barbosa era para que o Governo brasileiro, sozinho e não mais em coordenação com outros países latino-americanos, abordasse o Governo estadunidense sobre negociações com Cuba para resolver os impasses – tais como solução para as propriedades nacionalizadas. O Embaixador defendeu essa linha de ação, declarando não ser otimista em relação ao sucesso dessa abordagem.³²⁷

³²³ Ibid, 227.

³²⁴ Ibid, 228-9.

³²⁵ Ibid, 234.

³²⁶ “Para isso, era preciso que o Brasil se omitisse completamente de qualquer espécie de publicidade (fosse uma OPA ao contrário), em que quiséssemos realmente uma solução para o problema cubano. Isto, por uma razão muito simples. Jamais o Departamento de Estado aceitaria afrontar a opinião pública com a confissão de que tinha sido levado pela mão da diplomacia brasileira, mexicana ou argentina”. Ibid, 234.

³²⁷ Ibid, 234.

San Tiago Dantas considerou a idéia “ultrapassada pelos acontecimentos”, dado que o problema cubano havia extrapolado os limites do hemisfério, e “evasiva”.³²⁸ O Embaixador Gibson concordou: a proposta era mesmo evasiva, dada a impossibilidade de se alcançar solução para o problema e pelo fato de o Brasil, integrando o bloco da minoria na OEA, deveria buscar a “posição que seja a menos desfavorável para nós”.³²⁹ O Embaixador Araújo Castro interveio na conversa, concordando com a impossibilidade de solução para o problema cubano e destacando a importância dessa questão para a opinião pública nacional. Dever-se-ia, então, buscar uma solução para a diplomacia brasileira, particularmente para o problema de justificar a linha de ação adotada.³³⁰ Para o Embaixador, havia um “jogo de política de poder” na questão cubana, que a agravava; de modo que não haveria espaço para que a política dos Estados Unidos com relação a Cuba se atenuasse. A idéia de mediação brasileira seria, portanto, arriscada, pois a Casa Branca não se comprometeria a descartar o uso da força contra o regime cubano, tornando a ação do Itamaraty suspeita e “à mercê” de Washington ou de Havana. E por descartar a possibilidade de mediação, Araújo Castro defendeu que a posição brasileira não fosse evasiva, mas firme:

“Não tentaria agora nem uma nova tentativa de reaproximação de Cuba e Estados Unidos, nem mesmo sondagens, e nem tentaria uma grande articulação diplomática contra o projeto. Manifestaria que era contra e votaria contra. Não assumiria, propriamente a responsabilidade total pela solução do problema cubano, nem pelo futuro do sistema interamericano, num caso que me parece perdido”.³³¹

Araújo Castro defendeu que a diplomacia brasileira se dissociasse da cubana, e que se buscasse “conceituar o sentido da independência da diplomacia do Brasil à guisa de princípios gerais de ação; poderíamos aproveitar um pouco a questão colonial, de modo a mostrar que a diplomacia brasileira está independente de todos os lados”.³³² Ao Embaixador, preocupava ataque do Departamento de Estado, que teria sérias repercussões internas. San Tiago Dantas compartilhava dessa preocupação.³³³ O Chanceler também estava preocupado com a Reunião

³²⁸ “Acha que estamos passando para uma atitude evasiva”. Ibid, 235.

³²⁹ “[evasão] no sentido de que procuramos uma posição que seja a menos desfavorável para nós, na minoria em que nos encontramos dentro da organização, aí no sentido particular do Brasil”. Ibid, 235.

³³⁰ “Mesmo nossa abstenção no caso da Argélia passou despercebida, o que prova a mobilização da opinião pública, seja no Parlamento, seja na imprensa, em torno da questão cubana”. Ibid, 236.

³³¹ Ibid, 237.

³³² Ibid, 238.

³³³ “Estamos na hora de escolher os nossos inimigos. Estou me referindo aos inimigos internos. Por meio de três ou quatro tomadas de atitude, dizer de quem é que queremos receber pedradas”. Ibid, 239.

de Consultas em si, dado que havia uma proposta apoiada por 14 países e ao Brasil não havia muitas opções ou possibilidades de influenciar o resultado final.³³⁴

O Embaixador Gibson esclareceu, naquele momento, que não tinha “nenhum otimismo fantasista sobre a possibilidade de qualquer sucesso” de mediação brasileira do problema cubano, mas de que a posição do Brasil deveria ser esclarecida junto ao Governo estadunidense, para que se evitasse surpresas e se imprimisse “seriedade à posição brasileira”.³³⁵ O Embaixador Dias Carneiro defendeu que a posição brasileira fosse de condenação à proposta colombiana – que envolvia a aplicação de sanções econômicas e diplomáticas – e concordou com a necessidade de pré-aviso a Washington. San Tiago Dantas também seguiu esse raciocínio: “tenho a impressão que o que mais poderá deteriorar as relações [entre Brasil e Estados Unidos] será a ausência desse pré-aviso, irmos de surpresa”.³³⁶ O Embaixador Araújo Castro ressaltou, naquele momento, que “[u]ma articulação diplomática intensa nos dias anteriores à conferência envenenaria as relações”, ao que o Embaixador Gibson retrucou: “[n]essa linha nós já estamos”.³³⁷

O Ministro Carlos Duarte aproveitou o gancho para sugerir que a diplomacia brasileira procurasse a colombiana e a estadunidense para discutir os projetos de resolução em termos objetivos – o Presidente Frondizi teria encaminhado uma série de sugestões argentinas à chancelaria canadense. San Tiago Dantas considerou que essa linha de ação poderia fazer com que o Brasil tivesse que concordar com alguns pontos. O Embaixador Gibson Barbosa sugeriu fossem deixadas dúvidas, junto ao Governo estadunidense, quanto ao cumprimento, por parte do brasileiro, do que fosse aprovado na VIII Reunião de Consultas.³³⁸

O chanceler extraiu as seguintes idéias após os dois dias de conversa:

- “1. que devemos abdicar completamente da idéia de uma elaboração através de consultas. Temos que formar uma linha nossa e assentar essa linha com muita autoridade própria, moral e política;
2. que essa linha nossa não pode constituir surpresa nem para Cuba, nem para os Estados Unidos, nem para o Brasil. Daí, como conseqüência, não pode ficar sendo

³³⁴ “Uma coisa é o Brasil ir para uma conferência disposto a cumprir o que for deliberado. Outra é ir a uma conferência onde não há nada mais a deliberar, onde a proposta que acabou de ser lida está copatrocinada por 14 países e nosso papel é oferecer nossa chancela à aplicação do sistema”. Ibid, 240.

³³⁵ Ibid, 240.

³³⁶ Ibid, 241, 242.

³³⁷ Ibid, 242.

³³⁸ “Não digo que devemos descumprir, mas preliminarmente acho que não devemos imprimir, nas conversas com os Estados Unidos, a convicção de que vamos cumprir o que for aprovado. Devemos dar a maior dúvida a esse respeito”. Ibid, p. 242-3.

elaborada para ser lançada num determinado dia, mas precisa ser tornada clara e receber todo o impacto crítico que possa suscitar, até previamente”.³³⁹

Além da explicitação da posição brasileira aos demais países do Hemisfério, mormente Estados Unidos e Cuba, preocupava San Tiago Dantas “situá-la no quadro geral da política externa brasileira e mostrar claramente que uma parte sugere outra”.³⁴⁰ O Chanceler indicou que tinha em mente discurso argumentando que as propostas levantadas até aquele momento não apresentavam solução para o problema cubano: “[n]ão estamos fugindo a sancionar Fidel Castro violentamente. Não é que estejamos querendo servir-lhe de guarda-costas. O que estamos fazendo é saber que uma cirurgia mal feita naquele ponto vai abrir um problema novo, incurável e de grandes proporções”.³⁴¹

Em 12 de janeiro, San Tiago Dantas punha seu plano em ação, apresentando aos chefes de missão dos Estados americanos no Brasil a posição que o Governo brasileiro assumiria em Punta del Este. Primeiramente, o Chanceler aludiu à necessidade de se contribuir para a redução das tensões internacionais e destacou ser “de suma importância que na próxima Reunião de Consulta não se tomem resoluções suscetíveis de (...) debilitar o sistema interamericano, enfraquecendo a posição do Ocidente”.³⁴² San Tiago Dantas manifestou pesar pelo rumo tomado pelo Governo revolucionário cubano e reconheceu as “incompatibilidades entre a política do governo de Cuba e os princípios democráticos, em que se baseia o sistema interamericano”.³⁴³ Prosseguiu ressaltando que a legitimidade das eventuais ações tomadas com relação a Cuba dependeria da “estrita observância aos princípios e normas de direito internacional”³⁴⁴; e rematou afirmando que “[f]órmulas intervencionistas ou punitivas, que não encontram fundamento jurídico e produzem, como resultado prático, apenas o agravamento das paixões e a exacerbação das incompatibilidades, não podem esperar o apoio do governo do Brasil”.³⁴⁵

O Chanceler manifestou crença de que Cuba, por suas características culturais e econômicas, não se manteria fora do sistema interamericano por muito tempo; e satisfação por saber que outros países compartilhavam o repúdio ao uso da força contra a ilha.³⁴⁶ San Tiago Dantas usou dados do comércio de Cuba com a América Latina para argumentar que sanções

³³⁹ Ibid, 246.

³⁴⁰ Ibid, 246.

³⁴¹ Ibid, 246-7.

³⁴² Ibid, 262.

³⁴³ Ibid, 262.

³⁴⁴ Ibid, 262.

³⁴⁵ Ibid, 263.

³⁴⁶ Ibid, 263.

econômicas, além de “juridicamente condenáveis”, seriam “politicamente idôneas”.³⁴⁷ O Ministro ressaltou que o rompimento de relações diplomáticas com Cuba implicaria na redução das possibilidades de se influenciar o Governo cubano e impediria o recurso ao instrumento do asilo, bem como exacerbaria a questão ao nível do embate Leste-Oeste quando se deveria tentar manter o problema no nível hemisférico.³⁴⁸ San Tiago Dantas expressou opinião de que um Estado americano que se afastasse dos princípios democráticos compartilhados pelo hemisfério deveria “aceitar que lhe seja proposta a adoção de certas obrigações negativas, ou limitações”.³⁴⁹

O Chanceler procurou, então, resumir a proposta brasileira: estabelecimento de mecanismo composto por representantes de países de diferentes posições com relação ao problema cubano, capaz de elaborar “estatuto das relações entre Cuba e o hemisfério e sobre o qual, ouvidas as partes, se pronunciaria o Conselho da OEA”.³⁵⁰ Segundo San Tiago Dantas, o mérito dessa proposta residiria na possibilidade de entendimento com o Governo cubano e na contribuição para a paz.³⁵¹ Ademais, a proposta brasileira permitiria o respeito ao princípio da não-intervenção, “indispensável à manutenção dos vínculos de confiança mútua recíproca entre os Estados americanos”, e teria por objetivo a “criação de condições de neutralização do regime instaurado na República de Cuba em bases jurídicas válidas, semelhantes às que se têm estabelecido ou proposto em outras áreas do mundo”.³⁵² Ao final de sua alocução, o Chanceler solicitou que a posição por ele apresentada, “coerente com as tradições inalteráveis da diplomacia brasileira”, fosse transmitida aos governos americanos.³⁵³

San Tiago Dantas punha em prática, naquele momento, o que fora acertado na reunião com seu auxiliares nos dias seguintes ao Natal de 1961: adotar posição própria, firme, contrária à proposta estadunidense-colombiana, e apresentá-la antes da Conferência de Punta del Este, de modo a diminuir os riscos de se chegar à reunião como voto vencido. O Chanceler apresentou aos países americanos a idéia brasileira de “finlandização” de Cuba, ou seja, sua neutralização por meio de um código de convivência hemisférica. A diplomacia brasileira mobilizou-se com a crença de que essa proposta, ademais de respeitar a intangibilidade da norma jurídica, ponto tão caro a San Tiago Dantas, seria aceita pelos Estados Unidos, aumentaria as possibilidades de redução das tensões internacionais,

³⁴⁷ Ibid, 263.

³⁴⁸ Ibid, 264.

³⁴⁹ Ibid, 264.

³⁵⁰ Ibid, 264.

³⁵¹ Ibid, 264.

³⁵² Ibid, 265.

fortaleceria a imagem de independência da política externa brasileira e provaria sua capacidade de exprimir e defender opinião própria na política internacional.

As instruções dadas à delegação do Brasil à VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA seguiram a linha de ação traçada em dezembro e com a alocução do Chanceler em 12 de janeiro. O Brasil não apoiaria ações que violassem o princípio da não-intervenção, se oporia a qualquer tipo de sanções e guiaria sua posição tendo por base os compromissos definidos na Declaração de Santiago e no TIAR.³⁵⁴ A delegação brasileira foi instruída a defender resolução que criasse comissão interamericana capaz de estabelecer obrigações ao Governo cubano, tais como os compromissos de não aliar-se militarmente a potências extra-hemisféricas, de aceitar limitação de armamentos e de não apoiar atividades subversivas ou de propaganda ideológica em outros países.³⁵⁵ Caso esse resultado não pudesse ser alcançado, a delegação foi instruída, em esforço para manter a unidade do hemisfério, a votar favoravelmente a projetos de resolução que afirmassem a incompatibilidade entre o regime cubano e os princípios interamericanos e condenassem a violação de direitos humanos e a “infiltração subversiva”.³⁵⁶

O Governo brasileiro tinha esperanças de que conseguiria reverter um quadro que parecia definido. A delegação brasileira conseguiu adiar o início da Reunião em um dia, de modo a possibilitar às delegações manterem negociações sem o protocolo típico de conferências de Chanceleres.³⁵⁷ Em seu discurso, pronunciado no dia 24, San Tiago Dantas expôs os três objetivos que guiavam a posição brasileira: manter a unidade hemisférica, preservar os princípios jurídicos que sustentavam o sistema interamericano e fortalecer o regime democrático representativo *vis-a-vis* o comunismo.³⁵⁸

O Chanceler brasileiro situou a questão cubano no contexto da bipolaridade e defendeu que a situação da Guerra Fria tornara-se realidade permanente na qual ambos os lados deveriam desenvolver forma de convivência que mantivesse a paz e, por essa razão, a defesa da democracia no contexto de antagonismo Leste-Oeste deveria subordinar-se à defesa da paz. O argumento de San Tiago Dantas era de que o uso da força, se não se tornara inútil,

³⁵³ Ibid, 265.

³⁵⁴ Ibid, 272.

³⁵⁵ Ibid, 273.

³⁵⁶ Ibid, 273.

³⁵⁷ “Marcada para 22 de janeiro, a Conferência iniciou-se efetivamente no dia 23, a pedido da delegação brasileira. De acordo com o Correio da Manhã de 23 de janeiro de 1962, esse adiamento foi aprovado por unanimidade, para que as delegações tivessem mais um dia de consultas sem protocolo. Revela-se a intensidade dos contatos diplomáticos e, em certa medida, as dificuldades de consenso”. FRANCHINI NETO: 2005, 11.

³⁵⁸ FRANCO: 2007, 275.

era extremamente perigoso, dado que o embate entre as superpotências resultaria na destruição da humanidade. Por isso, a oposição brasileira de ação coletiva sob égide do TIAR, que permitisse o uso da força.³⁵⁹ Essa argumentação encaixa-se perfeitamente na exposição da PEI como esforço de manutenção da paz em contexto de elevada tensão Leste-Oeste.

Ao opor-se à aplicação de sanções contra Cuba, particularmente à diplomática, San Tiago Dantas foi enfático: “Se, nesse momento, se adotam medidas que conduzem o país a um isolamento sem alternativas, a sua gravitação para o bloco soviético não pode deixar de ser inevitável”.³⁶⁰ O Chanceler também explicou a defesa brasileira do princípio da não-intervenção: “Desejamos defender os princípios jurídicos em que se baseia o sistema regional e não queremos por isso adotar soluções perigosas, que tornem indecisos os marcos divisórios do princípio de não-intervenção”.³⁶¹ Preocupava o Governo brasileiro a relativização do princípio da não-intervenção no seio da OEA, o que poderia deixar o Brasil, nação militarmente fraca, ainda mais indefesa.³⁶²

O Chanceler, em seu discurso, voltou a propor a neutralização de Cuba por meio de compromissos cubanos, tal como fizera em sua alocução do dia 12 de janeiro. San Tiago Dantas, ao concluir, dirigiu-se ao Secretário de Estado, Dean Rusk. Ao reconhecer a liderança dos Estados Unidos “na luta pela defesa da democracia”, afirmou que o Brasil “está integrado nos objetivos dessa luta e a atitude que assume na presente consulta corresponde, no seu entender, ao meio mais adequado de bem servir à causa comum”.³⁶³ Tratou-se de uma manifestação pública de prestação de contas, ou justificativa, no mínimo incoerente para uma política externa que se declarava independente.

Após cinco dias de negociações, levantou-se a proposta de suspensão do Governo cubano da OEA. San Tiago Dantas manifestou-se contrário à proposta, argumentando tratar-se de medida ilegal, por não estar prevista no TIAR.³⁶⁴ Ao final da Conferência, somente a proposta de suspensão do Governo cubano da OEA não foi aprovada por unanimidade – Brasil, Argentina, México e outros países se abstiveram. As demais, como a afirmação da incompatibilidade entre os princípios americanos e o regime socialista vigente em Cuba e suspensão de Havana fazer-se representar na Junta Interamericana de Defesa foram aprovadas

³⁵⁹ Ibid, 279-280.

³⁶⁰ Ibid, 281.

³⁶¹ Ibid, 282.

³⁶² Cumpre lembrar que o Brasil, única ex-colônia portuguesa nas Américas, poderia ver-se isolado na OEA em eventual situação em que se propusesse ação coletiva contra Brasília.

³⁶³ Ibid, 286.

³⁶⁴ FRANCHINI NETO: 2005, 13.

por unanimidade.³⁶⁵

A participação brasileira na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA foi, portanto, coerente com os princípios enunciados da PEI, com os discursos dos Presidentes Quadros e Goulart e dos Chanceleres Arinos e Dantas e com o que ficou acertado nas reuniões dos dias 26 e 27 de dezembro. O Brasil apresentou posição própria, formulou proposta de solução para a crise – via neutralização de Cuba – e defendeu o princípio da não-intervenção e a aplicação correta dos instrumentos jurídicos americanos. O Governo brasileiro preocupou-se em não tomar a Casa de Branca de surpresa, manifestando previamente sua posição ao Embaixador Gordon, mas resistiu a pressões estadunidenses e não acompanhou Washington na decisão de suspender Cuba da OEA.³⁶⁶ A ação do Brasil na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA pode ser, portanto, considerada exemplo de aplicação do termo “independente” na política externa do período 1961-1964.

A abstenção brasileira no caso da suspensão do Governo cubano da OEA pode ser explicada pela já existente, naquele momento, polarização da política doméstica nacional, sobre a qual o Governo Goulart buscava equilibrar-se. Um voto favorável seria condenado pela esquerda e entendido como submissão aos interesses de Washington. Um voto contrário, por outro lado, seria condenado pela direita e entendido como cortejo ao regime de Fidel Castro.³⁶⁷ O caso demonstra, entretanto, a capacidade que o Governo brasileiro teve para resistir a pressões externas e internas e manter a coerência da política externa.

As repercussões domésticas à posição brasileira na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA foram grandes. San Tiago Dantas foi convocado a explicá-la à Câmara dos Deputados, em 7 de fevereiro de 1962. O Chanceler afirmou que “[u]ma coerência perfeita uniu” os momentos entre a declaração prévia da posição brasileira e os votos da delegação na Conferência de Punta del Este³⁶⁸ e defendeu a postura legalista adotado pelo Governo, porque:

³⁶⁵ Idem, 14.

³⁶⁶ “Não se pode esquecer, conforme Gibson Barbosa, que o presidente Goulart chegou a mudar de posição em razão da pressão norte-americana, mas a modificação não se concretizou devido à recusa do chanceler em atender a ligação, pouco antes da sessão final”. Ibidem, 20.

³⁶⁷ “A abstenção brasileira sobre suspensão de Cuba da OEA refletia, de certa forma, a necessidade de minimizar controvérsias internas. Ao mesmo tempo, aprovou-se a suspensão cubana da Junta Interamericana de Defesa. Essas duas votações possivelmente indicam o desejo de atender às reivindicações diversas, da esquerda (abstenção à suspensão), e da direita (sim na suspensão da JID)”. Ibid, p. 20.

³⁶⁸ FRANCO: 2007, 297.

“a defesa do direito, no mundo em que vivemos, para as nações militarmente fracas e que não dispõem de recursos, nem econômicos nem tecnológicos, para poderem fazer frente aos problemas de segurança, com as grandes armas nucleares e termonucleares da atualidade, a linha defensiva para essas nações, aquela de onde não podem recuar, aquela de onde não podem consentir que se abra uma fissura, porque depois dessa fissura nada mais existe senão o desconhecido, é a intangibilidade dos princípios e da norma jurídica”.³⁶⁹

San Tiago Dantas destacou a percepção do Governo de que o isolamento de Cuba teria por resultado maior aproximação do regime fidelista a Moscou, exacerbando-se os antagonismo dentro do hemisfério.³⁷⁰ O Chanceler ao responder perguntas feitas pelas parlamentares, afirmou que a participação do Brasil na VIII Reunião de Consultas demonstrou a coerência da posição brasileira, a firmeza de seus propósitos, opinião própria e respeito à tradição dos governos anteriores.³⁷¹

Na conturbada política doméstica, as explicações de San Tiago Dantas não acalmaram as críticas que, dirigidas à política externa, visavam o Governo Goulart, em jogo político já articulado tendo em vista as eleições de 1965. Sob regime parlamentarista, a Câmara dos Deputados voltou moção de censura contra o Chanceler, em 29 de maio. San Tiago Dantas voltou àquela casa legislativa para defender a Política Externa Independente, particularmente a posição brasileira com relação a Cuba.

O Chanceler afirmou que a diplomacia hemisférica consistia em equilibrar o princípio da não-intervenção com a defesa da democracia e com o sistema de segurança coletiva.³⁷² San Tiago Dantas lembrou que a Conferência de Punta del Este fora convocada sob égide do TIAR e argumentou que seria muito perigosa a possibilidade de que sanções aplicadas a Cuba pudessem transformar-se no futuro em instrumento de intervenção no hemisfério.³⁷³ Segundo o Chanceler, apesar de a Conferência ter sido convocada sob a égide do TIAR, no decorrer dos debates os países que previamente haviam sugerido aplicação de sanções a Cuba retiraram suas propostas, por ter ficado claro a impossibilidade de execução dessas medidas, de modo que tais ações acabaram por não terem sido objeto de voto na VIII Reunião de Consultas. Logo, o Governo não poderia ser acusado de ter negligenciado a segurança hemisférica em Punta del Este porque “nenhum outro dos Estados americanos ali presentes

³⁶⁹ Idem, 299-300.

³⁷⁰ Ibidem, 303.

³⁷¹ Ibid, 305.

³⁷² Ibid, 345.

³⁷³ Ibid, 346.

pretendeu obter dos demais Estados um voto que implicasse a aplicação do sistema de segurança coletiva regional”.³⁷⁴

San Tiago Dantas apelou ainda à tradição da política exterior brasileira, afirmando que nunca a diplomacia do Brasil atropelou o direito internacional para propor ou aplicar “soluções puramente políticas em matérias reguladas pelo direito”.³⁷⁵ Afinal, “a observância da norma jurídica em todos os casos e da não-transgressão da norma jurídica nos casos em que ela pode e deve ser aplicada” era uma constante da diplomacia brasileira.³⁷⁶ O Chanceler concluiu sua arguição apontando que:

a resolução tomada pela maioria da VIII Consulta não produziu nenhum efeito prático em relação aos objetivos. Pelo contrário, a atitude do Brasil, mantendo a sua linha de conduta internacional e preservando as suas relações com o Estado excluído da organização, deu ensejo a que pudéssemos prestar ao mundo, à causa democrática e à liberdade de opinião, serviços consideráveis. Tem sido a embaixada do Brasil na capital de Cuba o refúgio certo de todos aqueles que discordam do regime político ali praticado. Tem sido o Brasil o Estado que tem intercedido, inúmeras vezes, para conseguir abrandar os rigores de uma situação política. Tem sido o Brasil, acima de tudo, a porta aberta através da qual o mundo democrático mantém a presença naquele país; país cujas tradições de fidelidade aos princípios democráticos não deixarão de triunfar sobre um episódio momentâneo de ditadura.³⁷⁷

A posição brasileira adotada na Conferência de Punta del Este e a decisão de não romper relações com Cuba possibilitaram, meses depois, que o Brasil tivesse outra oportunidade de aplicar sua política externa independente. Durante a Crise dos Mísseis, em outubro de 1962, Washington abriu a possibilidade de intermediação brasileira junto a Havana.

³⁷⁴ Ibid, 348-9.

³⁷⁵ Ibid, 351.

³⁷⁶ Ibid, 351.

³⁷⁷ Ibid, 352.

4.3 A TENTATIVA DE MEDIAÇÃO DURANTE A CRISE DOS MÍSSEIS

*“It is not too much to repeat that if we had been listened to when we proposed to neutralize Cuba, this entire episode could have been avoided”.*³⁷⁸

A Crise dos Mísseis em Outubro de 1962 não foi a primeira vez em que a diplomacia brasileira movimentou-se no sentido de mediar as relações entre Cuba e Estados Unidos. Um ano antes, em agosto de 1961, em outra Conferência da OEA realizada em Punta del Este, para discussão da Aliança para o Progresso, brasileiros e argentinos uniram esforços para realizar encontro entre o Ministro da Fazenda de Cuba, Ernesto “Che” Guevara, e um assessor do Presidente Kennedy, Richard Goodwin. O encontro aconteceu na residência do Chefe da Missão do Brasil na ALADI (checar), em Montevideú. Guevara agradeceu o Governo estadunidense pela invasão da Baía dos Porcos, ato que contribuiu para o fortalecimento do novo regime, e deu a Godwin charutos, para presentear Kennedy. Ademais da postura sacárstica, Guevara aventou a possibilidade de que Cuba e Estados Unidos encontrassem um *modus vivendi*. De volta a Washington, Goodwin defender que esse tipo de diálogo que teve com Guevara tivesse prosseguimento. Mas os esforços das diplomacias brasileira e argentina não renderam frutos, o diálogo entre membros dos Governos estadunidense e cubano não teve prosseguimento.³⁷⁹

4.3.1 Os antecedentes

Em abril de 1962, passada a VIII Reunião de Consultas, Goulart viajou aos Estados Unidos, em tentativa de incrementar o relacionamento bilateral e ganhar credibilidade junto à Casa Branca. Ao final da visita, Dantas continuou em Washington, ocasião em que reuniu-se com Rusk. Na pauta da conversa entre os dois responsáveis pelas políticas externas de seus países, estava a questão de Cuba. O Chanceler brasileiro apresentou sua visão de que a situação na ilha estava se deteriorando e que Fidel estava envolto em conflito doméstico com

³⁷⁸ Afirmação de Vasco Leitão da Cunha. BE/Moscow (da Cunha), Telegram No. 237(Confidential), 9November 1962, 7:30p.m., in AMRE-B, “MOSCOW—CTS—TELEGRAMAS—RECEBIDOS E EXPEDIDOS—1962/63/64”. Citado em Hershberg: 2004b, 65.

³⁷⁹ Hershberg: 2004a, 7-8.

comunistas; e defendeu que a posição brasileira com relação a Cuba, distante da estadunidense, permitira ao Brasil exercer certa influência sobre o Governo cubano. Quando o Secretário de Estado reconheceu essa possibilidade, Dantas interpelou-o sobre o interesse de o Governo estadunidense explorá-la. Argumentando que não havia possibilidades de que Cuba retornasse à situação existente antes da Revolução, o Chanceler brasileiro sugeriu fossem tentado criar condições para um socialismo nacionalista, que transformasse o regime vigente na ilha em algo análogo ao iugoslavo.³⁸⁰ Dantas pode ter saído dos Estados Unidos confiante das possibilidades de alguma forma de mediação brasileira, pois Rusk afirmara no encontro que não era sem propósito que a Casa Branca jamais solicitara ao Brasil o rompimento das relações com Cuba.³⁸¹

Com a impressão do sinal verde de Rusk a uma eventual gestão junto a Castro, a diplomacia brasileira manteve em curso a idéia de neutralização de Cuba. Ainda em abril, no dia 22, o Embaixador do Brasil em Havana, Luiz Bastian Pinto, entrevistou-se com Fidel, explicando ao líder revolucionário a expectativa do Governo brasileiro de o regime cubano afastar-se da União Soviética e consolidar-se na forma de um socialismo nacionalista. O Embaixador explicou também que a posição brasileira em Punta del Este, três meses antes, amparara-se na idéia de manter alguma alternativa para o Governo cubano, além de Moscou. Bastian Pinto exprimiu a impressão de conflito interno entre diferentes correntes no Governo cubano e lembrou Fidel de que o Brasil era o único “*significant channel left for Cuba to [the] West*”.³⁸² Fidel foi cordial e circunspecto com o Embaixador brasileiro, mostrando apreço pela iniciativa brasileira e reconhecendo as dificuldades existentes; mas prometeu a Bastian Pinto uma reação à proposta para breve.³⁸³ A mobilização brasileira, no entanto, interrompeu-se nesse ponto, dado que Fidel nunca respondeu ao Embaixador brasileiro.³⁸⁴

Enquanto isso, a crise econômica, a movimentação política para retomada do presidencialismo, as eleições governamentais e legislativas ocupavam o Presidente o Jango. Dantas buscava apoio econômico dos Estados Unidos, por meio da Aliança para o Progresso. A questão cubana arrefecia no Brasil. Somente em agosto, a proposta levantada pelo

³⁸⁰ Idem, p. 12.

³⁸¹ “He [Dantas] directly asked whether Rusk “thought the idea of trying to wean Castro away from the Communists had some merit,” and he received a cryptic green light in response: It had been no accident, the American responded, that Washington had never asked Brazil to break diplomatic relations with Castro’s Cuba”. Ibidem, p. 13.

³⁸² Ibid, 16-17.

³⁸³ Ibid, 17.

³⁸⁴ “The spring 1962 Brazilian initiative stalled there – perhaps because, as Dantas predicted, Castro never came back with concrete proposals”. Ibid, 17.

Chanceler brasileiro a seu homólogo estadunidense, em abril, seria retomada. No dia 10, em reunião do Grupo Especial do Governo estadunidense para Cuba, Rusk levantou a hipótese de se utilizar a divisão entre Fidel e os comunistas para mudar a situação na ilha em algo mais benéfico para Washington. Relatórios da Agência Central de Inteligência (CIA) indicavam, no entanto, que o conflito entre Castro e dissidentes comunistas estava solucionado em favor do líder revolucionário. Ainda assim, naquela reunião foram solicitadas à CIA medidas para reforçar a cisão entre Fidel e dissidentes comunistas.³⁸⁵

4.3.2 A Crise e a busca por soluções

Mas foi com a Crise dos Mísseis que a proposta brasileira recebeu mais atenção da Casa Branca e pôde ser implementada. No dia 16 de outubro, o mesmo em que o Presidente Kennedy tomou ciência da presença de mísseis soviéticos em Cuba, Rusk propôs fosse enviada mensagem a Fidel, que enfatizasse a idéia de que Moscou traía Havana e usava a ilha em seus propósitos geopolíticos. Ademais, dever-se-ia deixar claro que os Estados Unidos consideravam a presença dos mísseis em Cuba algo “intolerável” e “inaceitável”. O Secretário de Estado, no entanto, sugeriu fosse a mensagem transmitida pelo Embaixador canadense em Havana ou por algum representante de Cuba na ONU. Segundo Hershberg, Rusk estava “*resuscitating the idea presented by the Brazilian foreign minister, San Tiago Dantas, the previous spring, albeit this time under far more urgent circumstances*”.³⁸⁶

Menos de uma semana depois, no dia 22, Rusk mudara de idéia e passara a defender fosse a mensagem enviada a Castro pelo Embaixador do Brasil em Havana.³⁸⁷ Segundo Hershberg, a presença de Bastian Pinto em Washington, semanas antes, teria convencido o Departamento de Estado de que o diplomata brasileiro era confiável e anti-comunista. Também contribuiu para a opção pelo Embaixador brasileiro porque a linha de ação fora proposta por Dantas, Bastian Pinto teria acesso rápido e direto a Fidel e porque se pretendia dar sigilo à medida, algo que seria difícil se se envolvesse a missão cubana em Nova Iorque.³⁸⁸ Para Hershberg,

Although Rusk certainly would have preferred not to rely on the Brazilians (with whom Washington had repeatedly disagreed regarding Cuba), U.S. officials

³⁸⁵ Ibid, 19-20.

³⁸⁶ Hershberg: 2004b, p. 6.

³⁸⁷ Idem, 9.

³⁸⁸ Ibidem, 10.

*respected the professionalism of Brazil's diplomats. No other state with an embassy in Havana had the attributes of Brazil, a country that was firmly embedded in the Western camp, was a major regional actor, and had a plausibly nationalist government that had worked hard to maintain its contacts and credibility with the Cuban regime (in part by defying Washington's hard line).*³⁸⁹

No mesmo dia em que Rusk defendia papel para o Brasil na solução da crise, em pronunciamento na televisão o Presidente Kennedy anunciava sua decisão de impor quarentena à Cuba, por meio de bloqueio naval. A diplomacia estadunidense mobilizou-se, então, para conseguir o apoio dos demais países à proposta de bloqueio naval na OEA. Dado que as relações entre Brasil e Estados Unidos vinham se deteriorando desde a viagem de Goulart a Washington, em abril, foi com surpresa que a Casa Branca recebeu notícia de Gordon de que Jango apoiaria a proposta de Kennedy.³⁹⁰

Naquele mesmo 22 de outubro, Roberto Campos fora chamado por Rusk para uma conversa. O Secretário de Estado apresentou detalhes da proposta de bloqueio naval que seria levada à OEA, solicitou apoio do Brasil e chamou atenção para a gravidade da questão. No Brasil, aquele dia também foi de mobilização das autoridades nacionais. À noite, Goulart reuniu-se com Hermes Lima e convidara Gordon para participar da conversa. No meio da reunião, o Presidente recebeu ligação de Roberto Campos, que relatou seu encontro com Rusk e opinião sobre a situação que o Hemisfério se deparava. Goulart estava preocupado com uma tentativa soviética de furar o bloqueio proposto por Kennedy, o que poderia resultar em conflito nuclear; mas ao ouvir Campos descartar essa hipótese como improvável, autorizou o Embaixador a promover à Casa Branca o voto favorável do Brasil.³⁹¹

Ainda na madrugada do dia 22 para o 23, Gordon comunicou o Departamento de Estado que as autoridades brasileiras davam sinais de que não encontrariam alternativa a não ser apoiar a proposta estadunidense de quarentena, apesar da preocupação que tinham com a opinião pública. Essa confluência entre a necessidade de apoiar Washington e a preocupação com a opinião pública, bem como com a própria essência da PEI, fez com que a diplomacia brasileira formulasse a idéia de enviar missão de inspeção da ONU à Cuba, como forma de avaliar a existência do armamento existente na ilha. Ao mesmo tempo em que Gordon comunicava o Departamento de Estado, o Itamaraty informava sua missão na OEA da decisão de apoiar a proposta estadunidense, bem como fosse proposto o envio de missão da ONU para inspecionar o armamento em Cuba. No dia 23, Hermes Lima comunicou ao Embaixador do México no Brasil que o Governo brasileiro manifestara ao cubano, por meio da Embaixada de

³⁸⁹ Ibid, 10.

³⁹⁰ Ibid, 13.

Cuba no Rio de Janeiro e de Bastian Pinto, a idéia de missão de inspeção da ONU. A expectativa era de que, caso Fidel aceitasse a proposta brasileira, seria mais fácil resistir às pressões estadunidenses para emprego da força contra Cuba – o que teria impacto negativo junto à opinião pública nacional. Na tarde daquele dia, Afonso Arinos transmitiu a proposta a brasileira ao representante cubano junto à ONU, que a acolheu positivamente. Fidel, entretanto, não respondeu ao apelo brasileiro e manteve o discurso de que não havia mísseis na ilha.³⁹²

Ainda no dia 23, a delegação brasileira votou favoravelmente em resolução da OEA que condenou a instalação de mísseis em Cuba e impôs bloqueio naval à ilha. O Brasil, no entanto, se absteve com relação ao parágrafo que previa o uso da força como contramedida a incremento no armamento existente em Cuba. À noite, o Governo esforçou-se para demonstrar claramente sua diferença com relação aos Estados Unidos, divulgando comunicado em que condenava o uso da força.³⁹³

Três dias após encontrar-se com Gordon e manifestar apoio ao Presidente Kennedy, Goulart escreveu carta ao mandatário estadunidense, reforçando a necessidade de se impedir um conflito nuclear e de se respeitar o princípio da não-intervenção. O tom da carta era de reprovação à postura rígida adotada por Kennedy em seu pronunciamento à televisão.³⁹⁴ Goulart solicitou a Kennedy que abdicasse do uso da força contra Cuba e condicionou o apoio brasileiro somente a propostas estadunidenses que contribuíssem para a paz e o respeito da soberania; bem como lamentou a transformação da OEA em bloco de rigidez ideológica sob liderança dos Estados Unidos.³⁹⁵ Por saber da decisão de Kennedy de cancelar sua visita ao Brasil planejada para o fim de 1962, Goulart concluiu expressando expectativa de que suas considerações seriam ser melhor explicadas pessoalmente, quando o Presidente estadunidense estivesse no País.³⁹⁶

O tom da carta de Goulart repercutiu negativamente no Governo estadunidense, especialmente após a Casa Branca saber que seu conteúdo fora divulgado à imprensa. O Presidente brasileiro tinha sua atenção voltada à política doméstica quando enviou a carta a Kennedy. Afinal, Jango mirava o plebiscito de janeiro de 1963: queria distanciar-se da

³⁹¹ Ibid, 14-15.

³⁹² Ibid, 15-17.

³⁹³ Ibid, 17.

³⁹⁴ Ibid, 18-19.

³⁹⁵ Ibid, 19.

³⁹⁶ Ibid, 19.

imagem de apoio a Washington – devido ao voto favorável ao bloqueio naval – e preservar-se, caso o Presidente estadunidense viesse a aceitar a presença dos mísseis em Cuba.³⁹⁷

Mas o Governo estadunidense estava em boas condições de avaliar a política externa brasileira, pois interceptava as mensagens enviadas às Embaixadas do Brasil em Washington e em Havana. No dia 25, foi levada à Casa Branca o telegrama de Hermes a Bastian Pinto, sobre a proposta de inspeção da ONU. Ficou claro para o Governo Kennedy que o Brasil buscava apresentar-se como mediador neutro na questão, mobilizando-se para tanto na ONU. Ademais da idéia de missão de inspeção, outra proposta brasileira começou a circular em Nova Iorque, que reforçava a tentativa de apresentação do Brasil como mediador neutro. Arinos defendera a criação de uma zona livre de armamento nuclear na América Latina, o que resultaria na retirada dos mísseis soviéticos em Cuba. A diplomacia brasileira acreditava na viabilidade da proposta devido à simpatia no seio do movimento não-alinhado, pela possibilidade de neutralização de Cuba e de solução da crise – e apostava, também, no prestígio que seria adquirido com seu sucesso. Deve-se destacar, ainda, que o Governo soviético manifestara ao brasileiro simpatia à proposta, dado que, além de reduzir atrito direto com Washington, permitiria uma saída pela tangente, uma vez que a retirada dos mísseis se daria por meio de decisão coletiva, e não de pressão estadunidense.³⁹⁸

O sentido de urgência e de gravidade da crise levou também o Governo estadunidense a atentar para a proposta brasileira. Apesar de Washington ser tradicionalmente contrária à idéia de zona livre de armamento nuclear, o Secretário de Estado defendeu a proposta brasileira, tendo em vista a pressão que recairia sobre os soviéticos. Kennedy, entretanto, não demonstrou entusiasmo com a idéia. O que ressurgia nas reuniões de emergência da Casa Branca sobre a crise era a possibilidade de contato direto com Fidel, e o que seria ofertado em troca da retirada dos armamentos e dos militares soviéticos da ilha. Nesse contexto, saiu do Departamento de Estado a idéia de que uma mensagem particular a Fidel fosse transmitida pelo Embaixador Bastian Pinto.³⁹⁹

Coincidentemente, no mesmo dia em que Goulart dirigira carta a Kennedy, o Departamento de Estado sugeria que diplomata brasileiro intermediasse mensagem a Fidel. Rusk assumira a defesa tanto da idéia de se usar a diplomacia brasileira como mediadora junto a Havana, quanto a proposta de estabelecer a América Latina como zona livre de

³⁹⁷ Ibid, 19-20.

³⁹⁸ Ibid, 20-21.

³⁹⁹ Ibid, 22-23.

armamento nuclear. O Secretário de Estado pretendia atuar em duas frentes: oferecer a Fidel uma alternativa a Moscou e pressionar os soviéticos a retirar o armamento da ilha. No dia 26, a Casa Branca foi informada da recepção de telegrama de Brasília para Washington, o qual relatava a movimentação na ONU pela desnuclearização da América Latina e indícios de que a União Soviética adotara postura positiva ante a proposta brasileira.⁴⁰⁰

A diplomacia brasileira agia e Rusk aproveitou o momentum, apresentando a Kennedy minuta de telegrama que seria enviada ao Embaixador Gordon, contendo mensagem a ser transmitida a Fidel. De forma resumida, a mensagem propunha a Castro o abandono dos planos de ataque à ilha em troca da ruptura de Cuba com a União Soviética e a retirada dos mísseis; bem como aventava, implicitamente, a possibilidade de fim do embargo econômico e aceitação do regime. O importante da proposta de Rusk foi que a mensagem seria transmitida a Castro como se fosse comunicação do Governo brasileiro.⁴⁰¹ Kennedy mostrou-se cético quanto à eficácia da mensagem, mas concordou em enviá-la.⁴⁰²

O telegrama enviado para Gordon, no mesmo dia 26, sublinhou a necessidade de discrição por parte do Governo brasileiro, sugerindo que Bastian Pinto transmitisse a mensagem a Fidel, pessoalmente e em particular. Enfatizou-se a importância de que a iniciativa parecesse brasileira aos olhos de Havana.⁴⁰³ Também coincidentemente, naquele dia Gordon enviara telegrama a Washington, relatando seu encontro com San Tiago Dantas. O Embaixador estadunidense considerou que Dantas ainda influenciava a política externa do Governo brasileiro e que mantinha sua posição defendida em Punta del Este sete meses antes, quando defendera alguma forma de neutralização de Cuba. Para o ex-Chanceler brasileiro, os Estados Unidos deveriam buscar uma saída negociada para a crise, pois o uso da força contra Cuba resultaria em raivosa reação popular na América Latina. Foi nessa mensagem que Gordon relatou sua visão de que “*Dantas is living in a [a] dream world of [his] own creation*”, ressaltando que: “[a]t [the] same time, [it] might be very useful to have GOB [Government of Brazil] effort to seek such terms, which would certainly be great improvement over situation of last 12 months if accepted, while if rejected – as [is] likely – would help educate GOB through process of frustration”.⁴⁰⁴ A expectativa do Embaixador estadunidense, portanto, era de que a Crise dos Mísseis teria efeito educativo para a

⁴⁰⁰ Ibid, 23-24.

⁴⁰¹ Ibid, 26.

⁴⁰² Ibid, 28.

⁴⁰³ Ibid, 29.

⁴⁰⁴ Ibid, 31-32.

diplomacia brasileira, alertando-a para a realidade política internacional bipolar, em que não haveria espaço para neutralismos.

Paralelamente, naquele dia, o Governo brasileiro também analisava suas ações. Por um lado, Arinos relatara com otimismo a possibilidade de aprovação da resolução que propunha declarar a América Latina como Zona Livre de Armamento Nuclear; por outro, Campos alertara para a possibilidade de Washington estar preparando um ataque contra Cuba, o que demandava mais pressão em Havana e em Moscou para que aceitassem a proposta brasileira na ONU.⁴⁰⁵ Decidiu-se, então, pelo envio de telegrama a Bastian Pinto, instruindo-o a alertar o Governo cubano que a não-suspensão da instalação dos mísseis resultaria em confronto armado e a urgir o fim da instalação, o que propiciaria conversações de alto nível, inclusive com o Secretário-Geral da ONU. O Embaixador também deveria informar que o Governo brasileiro usaria sua influência junto a Washington para garantir que a soberania e o regime cubanos seriam respeitados. Bastian Pinto, por sua vez, preparava seu relato de encontro com diplomata iugoslavo, segundo o Presidente Osvaldo Dorticós Torrado previa um ataque estadunidense para aquele mesmo dia – devido aos vôos de reconhecimento realizados pela Força Aérea estadunidense sobre a ilha. Ainda segundo o diplomata iugoslavo, Dorticós indicara que o Governo cubano estava disposto a negociar condições para evitar rendição a Washington, incluindo a neutralização e a nuclearização de Cuba.⁴⁰⁶ O Embaixador não enviou seu relato naquele dia, pois ao receber o telegrama de Brasília, foi encontrar-se com Dorticós, que informou Fidel de seu encontro com Bastian Pinto. Segundo fontes cubanas, foi esse encontro que levou Castro a escrever a Khrushchev informando que um ataque estadunidense era iminente e marcaria o início da guerra total entre o capitalismo e o comunismo.⁴⁰⁷

A iminência de um conflito nuclear não era considerada factível apenas por Fidel. Kennedy temia que um ataque estadunidense resultasse em reação soviética em Berlim Ocidental ou na Turquia, o que poderia levar a uma escalada perigosa de agressões. O Presidente estadunidense queria evitar o conflito, então adotou três medidas concomitantemente. Uma foi o envio de seu irmão, “Bob” Kennedy, para conversar com o Embaixador soviético em Washington. Outra, foi a instrução a Professor de Columbia que sugerisse a U Thant que o Secretário-Geral da ONU urgisse Estados Unidos e União Soviética

⁴⁰⁵ Ibid, 33.

⁴⁰⁶ Ibid, 34.

⁴⁰⁷ Ibid, 35.

a abdicar de seu armamento nuclear na Turquia e em Cuba – o que faria com que Kennedy pudesse aceitar sua proposta, sem sofrer críticas por ter cedido a Moscou.⁴⁰⁸

4.3.3 A Missão Albino

A terceira medida de Kennedy foi a tentativa de usar Brasília como mediadora da crise com Havana. No dia 27, deu-se seguimento ao telegrama enviado a Gordon no dia anterior. O Embaixador foi contatado e instruído a procurar Hermes Lima para apresentar-lhe a proposta estadunidense. Gordon encontrou-se com o Primeiro-Ministro naquela mesma noite. Hermes surpreendeu-se que, após tantas evasivas estadunidenses, a Casa Branca tenha aceitado a mediação brasileira. O Chanceler agarrou a oportunidade – afinal, o sucesso da intermediação brasileira fortaleceria o caráter “independente” da política externa brasileira. O Chanceler respondeu a Gordon que a proposta de seu Governo tratava-se de complemento às ações em curso da diplomacia brasileira. O Embaixador retrucou, afirmando haver diferenças, especialmente o apelo direto a Fidel para que rompesse com Moscou. Hermes sugeriu a Gordon que o novo Chefe da Casa Militar, General Albino Silva, seria o melhor nome para levar a mensagem a Havana. Gordon requisitou apenas fosse dado tratamento discreto à iniciativa e que sua origem não seria revelada. Na mesma noite, Goulart consentiu com o nome de Albino para levar a mensagem a Cuba e informou Gordon de que enviaria San Tiago Dantas para ajudar Afonso Arinos na ONU com proposta de desnuclearização da América Latina.⁴⁰⁹

No dia seguinte, Khrushchev concordou em retirar os mísseis de Cuba, sob inspeção da ONU. Fidel ficou furioso com a decisão de Moscou, não comunicada a Havana; e apresentou lista de demandas não-negociáveis. Apesar da decisão da retirada dos mísseis, a situação continuava tensa. Procurado por Bastian Pinto, o Chanceler Raúl Roa García afirmou que as demandas de Fidel poderiam ser negociadas, notou a postura amistosa que o Brasil adotara e agradeceu a proposta de visita do General Albino, imaginando tratar-se de iniciativa brasileira. Com o desenrolar dos acontecimentos e a concomitância das ações, o mesmo avião

⁴⁰⁸ Ibid, 37.

⁴⁰⁹ Ibid, 37-40.

que levou o General Albino para Cuba seguiu viagem para Nova Iorque, onde embarcaria o Secretário-Geral da ONU, que iria a Havana negociar com Castro.⁴¹⁰

No dia seguinte à partida do General Albino, Goulart recebeu Gordon no Palácio das Laranjeiras. O Presidente brindou a vitória ianque e comentou que o resultado da crise foi negativo para os comunistas na América Latina. O Embaixador surpreendeu-se com o tom de Jango, mas ficou mais surpreso ao ser informado que seria o Chefe da Casa Militar quem transmitiria a mensagem a Fidel – o General era considerado esquerdista por autoridades estadunidenses. Goulart contou-lhe que, ademais da mensagem estadunidense, Albino transmitiria também mensagem sua de desapontamento por Fidel ter posto Cuba no papel de moeda de troca com a Turquia, abdicando da soberania cubana. O Presidente instruíra o General a transmitir também a idéia de que seria impossível para o Brasil defender Cuba se a ilha se tornar satélite de Moscou. Hermes Lima também solicitou a Albino que manifestasse a Fidel a idéia de que não seria possível defender a presença de armamento ofensivo na ilha.⁴¹¹

Mas essas não foram as únicas surpresas para Gordon e a Casa Branca. No dia 29, jornais no Brasil divulgaram a viagem do General Albino, ainda que sem mencionar o envolvimento estadunidense. No dia seguinte, o *New York Times* citou fonte do Governo brasileiro, segundo a qual Albino estaria em Havana para negociar um compromisso cubano de não exportar a revolução em troca de um estadunidense de não-agressão.⁴¹² Havia sinais, portanto, de que o Governo brasileiro não atendera ao pedido de discrição. A falta de discrição e a mudança do transmissor da mensagem – Albino, em vez de Bastian Pinto – repercutiram negativamente na Casa Branca.

No dia 1º de novembro, Gordon comunicava Washington de que o Governo brasileira buscava propagandar seu papel de mediador na crise. No mesmo dia, o Embaixador Roberto Campos relatou reunião que tivera com Kennedy no dia anterior. O Presidente disse a Campos que a reunião só acontecera em momento de tamanha gravidade devido à importância do Brasil.⁴¹³ O Embaixador relatou no telegrama preocupação com a suspeita existente na Casa Branca com relação à missão do General Albino e solicitou a Hermes Lima contatar Gordon para se evitar um mal-entendido. Afinal, Kennedy recebera relatório da CIA segundo o qual o General Albino seria proto-comunista, cuja missão seria, em parte, garantir a integridade de Cuba. Além disso, o militar brasileiro estaria tentando recuperar o prestígio

⁴¹⁰ Ibid, 40-41.

⁴¹¹ Ibid, 41-42.

⁴¹² Ibid, 42.

⁴¹³ Ibid, 43.

de Fidel na América Latina, transformando a crise em problema bilateral entre Washington e Havana.⁴¹⁴

Hermes Lima procurou o Embaixador estadunidense para relatar-lhe o encontro de Albino com Fidel. Segundo o General, Castro ouviu a mensagem e reconheceu que Moscou tomara a decisão de retirar os mísseis sem o comunicar. Albino teria exposto a Fidel, então, três condições para a solução da crise: retirada dos mísseis; compromisso cubano de que não teria armamento ofensivo, mas o necessário para sua defesa; e compromisso cubano de que não exportaria a revolução. De acordo com Albino, Fidel teria ouvido com atenção e receptividade, mas ficou alterado quando o General vinculou desmilitarização com inspeção internacional. Castro rejeitou a proposta, considerando-a um insulto a Cuba. Ao final da conversa entre os dois, Fidel agradeceu a visita e disse ao General compreender a posição brasileira.⁴¹⁵

O relato de Hermes Lima a Gordon coincide com o feito pela Embaixada iugoslava em Havana e transmitido para Belgrado – Albino encontrara-se com o Embaixador daquele país, para quem relatou seu encontro. O telegrama iugoslavo adiciona, em comparação ao relato de Hermes, que o General Albino afirmou que Fidel não escondera sua fúria com os soviéticos.⁴¹⁶ Albino também teria sugerido a Castro que seguisse o exemplo iugoslavo para sair da situação complicada em que Cuba se encontrava. Segundo o General, apesar de ter sido ríspido ao tratar de Guantánamo e da inspeção internacional, Fidel demonstrou-se franco e grato ao Brasil, o que para o militar indicava sinal de sucesso de sua missão. O Embaixador iugoslavo, no entanto, não compartilhou do otimismo de Albino e, em seu telegrama, considerou o General ingênuo e apologista de Castro.⁴¹⁷

Um telegrama da Embaixada soviética em Havana para Moscou, também coincide com o relato de Hermes. Mas, assim, como o iugoslavo, contém outros elementos. Segundo o telegrama, Castro confidenciara ao Embaixador soviético que o General Albino afirmara que o Brasil não romperia relações diplomáticas nem interromperia o comércio com Cuba. Fidel teria dito, ainda, que a proposta levada pelo General seria a mais adequada, e que estaria disposto a seguir os passos da idéia brasileira, desde que os Estados Unidos concordassem

⁴¹⁴ Ibid, 44.

⁴¹⁵ Ibid, 45-46.

⁴¹⁶ Ibid, 45.

⁴¹⁷ Ibid, 47.

com suas cinco demandas – que incluía a retirada dos militares estadunidenses da base em Guantánamo.⁴¹⁸

O relato de Hermes a Gordon, coerente com os feitos pelas Embaixadas da Iugoslávia e da União Soviética, não foi suficiente para convencer o Governo estadunidense. Apesar de Roger Hilsman, Assessor de Kennedy, considerar que a viagem do General Albino a Havana e a proposta brasileira circulando na ONU representassem busca por prestígio por parte do Brasil⁴¹⁹, Gordon procurou Hermes Lima, no dia 4, para tratar das ações brasileiras. O Embaixador entregou carta de Kennedy, em resposta à enviada por Goulart no dia 25 de outubro, na qual o Presidente estadunidense lamentou as expressões de Jango e defendeu as ações de seu Governo referente a Cuba. No encontro, Hermes questionou Gordon sobre as razões para Kennedy ter perguntado a Campos a orientação política do General Albino, o que acabou por servir de oportunidade ao Embaixador estadunidense para explicar ao Primeiro-Ministro o porquê das preocupações da Casa Branca com a postura brasileira. O Chanceler dissera-se surpreso com a reação negativa estadunidense, dado que a proposta da missão a Havana fora da Casa Branca. Gordon tratou, então, de dissecar o que considerou ser as causas da preocupação de seu Governo. O embaixador apontou a ambigüidade com relação ao voto brasileiro por ocasião da decisão de bloqueio naval a Cuba pela OEA, dado que jornais noticiaram que o Embaixador Penna Marinho teria votado de modo diferente do que lhe fora instruído e que fora chamada a Brasília, para consultas, logo após a votação. Gordon também destacou o pronunciamento anti-estadunidenses do Ministro Darcy Ribeiro dias antes, o tom petulante da carta de Goulart a Kennedy e a declaração de Hermes que dava a entender apoio ao Governo revolucionário cubano, apesar de sua condenação na reunião de Punta del Este em janeiro daquele ano.⁴²⁰ Sobre a viagem do General Albino, o Embaixador manteve o tom enfático:

I said our idea had been [a] quiet confrontation of Castro by Ambassador Bastian Pinto, who was already acquainted with him, in [an] effort to explore Castro[’s] reaction to clear statement of dangers and disadvantages of Cuban ties with USSR and possibility of better alternatives for them. Instead, GOB had given maximum publicity to sending of special emissary, with newspaper stories about mediation of a type which could well add to Castro prestige and perhaps fortify his intransigence. I pointed out that GOB had shared with us strong support of idea of UN inspection, but had not yet publicly criticized Castro’s refusal to accept it. I also found boasting of Goulart and Albino about success of mission quite perplexing, only explainable as design to mislead Brazilian public opinion, since

⁴¹⁸ Ibid, 47-48.

⁴¹⁹ Ibid, 49.

⁴²⁰ Ibid, 50-51.

*in fact mission seemed a failure.*⁴²¹

O Embaixador ficou consternado com as respostas do Primeiro-Ministro, que indicavam esperança de que Castro aceitaria as propostas levadas por Albino. Para Gordon, Hermes Lima representava em pessoa a corrente de um neutralismo de esquerda e inocente, a qual influenciava o Governo brasileiro.⁴²² O Embaixador considerou que o episódio da crise dos mísseis poderia ter impacto positivo na política externa brasileira, no sentido de dar experiência à diplomacia brasileira, mas era importante ter cuidado para que o Governo brasileiro não adotasse medidas que poderiam prejudicar os interesses estadunidenses em Cuba ou a imagem do Brasil no Congresso e na opinião pública estadunidenses.⁴²³ O encontro teve repercussão. No dia seguinte, Hermes Lima não aprovou proposta da missão brasileira na OEA de divulgar a missão do General Albino.⁴²⁴

4.3.4 A mobilização brasileira na ONU

Apesar da repreensão de Gordon, o Primeiro-Ministro prosseguiu com algumas das ações da diplomacia brasileira. Na ONU, a missão do Brasil trabalhou para que U Thant propusesse missão de inspeção a Cuba composta por Embaixadores de países neutros residentes em Havana, a qual verificaria a retirada dos mísseis soviéticos. Afonso Arinos reuniu-se com o Embaixador cubano na ONU, que deu sinal positivo, e abordou o Secretário-Geral da ONU no dia 6, quem circulou a proposta como se sua fosse. U Thant só fez uma alteração, propondo que comissão fosse composta somente por embaixadores latino-americanos. No dia seguinte, reunido na Casa Branca, Rusk considerou a proposta boa, mas insuficiente.⁴²⁵ O Embaixador estadunidense na ONU, Adlai Stevenson, comunicou o Departamento de Estado, no dia 12, que Cuba se opusera à proposta de Thant, apesar do consentimento de Moscou. A questão, no entanto, foi superada por acordo entre Moscou e Washington – a inspeção se daria por meio de aviões de vigilância estadunidenses.⁴²⁶

A diplomacia estadunidense acompanhava a movimentação brasileira na ONU, que prosseguia na defesa da idéia de estabelecer a América Latina como Zona Livre de

⁴²¹ *Embtel 933, Rio (Gordon) to State (TopSecret/EyesOnly), 6 November 1962, in JFKL,NSF,CO, Cuba Cables, Box 42.* Citado em Hershberg: 2004b, 51.

⁴²² *Ibid*, 52.

⁴²³ *Ibid*, 53.

⁴²⁴ *Ibid*, 51.

⁴²⁵ *Ibid*, 53.

Armamento Nuclear. Apesar de a Casa Branca ter se desapontado com a postura do Brasil durante a crise, a proposta de desnuclearização tinha a simpatia estadunidense – afinal, o Governo brasileiro levava em consideração o receio dos Estados Unidos com o Canal do Panamá, onde armamento nuclear estadunidense transitava. Mas, surpreendentemente, Rusk sugeriu a Stevenson que a delegação brasileira na ONU consultasse a cubana sobre a proposta.⁴²⁷ Apesar dos problemas enfrentados com a missão Albino, o Secretário de Estado continuava sua estratégia de aproveitar o Brasil nos contatos com Cuba. O bloco socialista parecia favorável, e a delegação polonesa indicava ser a oposição de Fidel o maior óbice à proposta.⁴²⁸ Quando a proposta brasileira foi formalmente introduzida, Kennedy escreveu a Khrushchev, manifestando seu apoio.⁴²⁹ Khrushchev, entretanto, não mencionou a proposta quando respondeu a Kennedy, 5 dias depois.⁴³⁰

Paralelamente, o Governo cubano procurava coordenar sua posição com Moscou. O Chanceler Roa instruiu sua delegação em Nova Iorque a exigir de Arinos que a proposta brasileira incluísse as demandas de Fidel. O Embaixador do Brasil na ONU respondeu à gestão cubana urgindo Havana a considerar que a aprovação da proposta por unanimidade poderia dar condições a Cuba de expor reservas a eventual tratado que viesse a ser negociado na América Latina para desnuclearização da região.⁴³¹ No dia 4 de dezembro, Bastian Pinto telefonou para Arinos, informando-o da negativa cubana, justificada pela necessidade de não transmitir enfraquecimento de sua posição original. O resultado da recusa cubana foi que o bloco soviético decidiu abster-se, bem como Washington, que comunicou Brasília de sua abstenção, devido à posição de Cuba. O Governo brasileiro decidiu, então, retirar seu projeto de resolução dos trâmites de votação. A Casa Branca, reconhecendo os esforços brasileiros, criticou o Governo cubano pelo resultado.⁴³²

4.3.5 As conseqüências e repercussões

Nesse momento, porém, as relações entre Brasília e Washington entravam em processo de rápida deterioração. Após os mísseis serem retirados de Cuba, Kennedy teria dito

⁴²⁶ Ibid, 54.

⁴²⁷ Ibid, 54.

⁴²⁸ Ibid, 55.

⁴²⁹ Ibid, 55.

⁴³⁰ Ibid, 57.

⁴³¹ Ibid, 57.

que a conjuntura doméstica brasileira preocupava-o mais que a ilha. A preocupação do Presidente estadunidense decorria do que se considerava desonestidade de Jango por manter posição ambígua em alguns temas e dos alertas de Gordon de que o Governo Goulart flertava perigosamente com a esquerda e com o bloco soviético. A solução da crise também fez com que a Casa Branca pudesse dar mais atenção ao que acontecia no Brasil, especialmente a relatórios da CIA que o apontavam como o problema mais urgente na América Latina. A postura de Goulart durante a crise também repercutira negativamente em Washington. Sua ambigüidade em declarações e gestos, inclusive os voltados para o público doméstico, fizeram com que o Presidente brasileiro perdesse credibilidade. O grupo criado por Kennedy para avaliar a linha de ação durante a crise de outubro foi mantido pelo Presidente para assessorá-lo em outros assuntos. Em dezembro, o grupo sugeriu a Kennedy que a política para o Brasil fosse revisada, de modo a se promover mudanças na orientação política e econômica do Governo brasileiro. Ademais, a sensação de que os Estados Unidos teriam saído vitoriosos da crise impulsionou a idéia de aproveitar o momento para pressionar Jango. Em um de seus encontros com Goulart, Gordon teria dito que Washington não cedeu à chantagem soviética, e não absolutamente não cederia à chantagem do Brasil.⁴³³

A Missão Albino, particularmente sua divulgação na mídia nacional e internacional, repercutiu favoravelmente para o Governo Goulart, dado que neutralizou as críticas da esquerda por conta do apoio brasileiro ao bloqueio naval à ilha aplicado pelos Estados Unidos.⁴³⁴ Deve-se destacar, ainda, que, apesar de a mensagem estadunidense não ter sido transmitida a Fidel exatamente como a Casa Branca desejava, o cerne da proposta foi levado a cabo pelo Governo brasileiro.⁴³⁵ Ademais, a irredutibilidade de Castro em suas demandas, especialmente com relação à Guantánamo, impossibilitou o sucesso da missão. Outro fator que contribuiu para a avaliação negativa da Casa Branca foi a decisão brasileira de transmitir a mensagem pelo General Albino, pessoa considerada simpática ao comunismo e à Fidel por autoridades estadunidenses, em vez de Bastian Pinto, quem tinha conquistado a confiança do Departamento de Estado.⁴³⁶ A Missão Albino, ademais ter despertado dúvidas em Washington quanto às capacidades da diplomacia brasileira enquanto mediadora, convenceu a

⁴³² Ibid, 58.

⁴³³ Ibid, 58-60.

⁴³⁴ Ibid, 62.

⁴³⁵ Ibid, 63.

⁴³⁶ Ibid, 64.

Casa Branca que qualquer contato com Havana deveria ser realizado diretamente, sem subterfúgio a outros países.⁴³⁷

O Governo brasileiro também avaliou negativamente o resultado das ações. Por um lado culpou-se o radicalismo de Fidel pelos fracassos tanto da Missão Albino, quanto da proposta de estabelecimento da América Latina como Zona Livre de Armamento Nuclear. Por outro, os Estado Unidos, pois se considerou que a crise poderia ter sido evitada caso Washington tivesse aceitado a mediação brasileira antes. O Embaixador Vasco Leitão da Cunha, então em Moscou, afirmou: *“It is not too much to repeat that if we had been listened to when we proposed to neutralize Cuba, this entire episode could have been avoided”*.⁴³⁸ Dado que Fidel era a parte mais radical e intransigente na questão, é improvável, porém, que a diplomacia brasileira pudesse, em janeiro ou em outubro de 1962, ter mediado com sucesso o desenvolver das tensões entre Washington e Havana.⁴³⁹

4.4 Do Cairo a Havana

Entre junho de 1961 e dezembro de 1962, o Governo brasileiro experimentou e explorou oportunidades. Algumas ações foram mais impulsivas, outras fruto de conversas e deliberações. A participação do Brasil em Cairo e em Belgrado encaixa-se melhor no grupo das ações experimentais e impulsivas. A posição brasileira com relação a Cuba encaixa-se melhor no grupo da tentativa de explorar oportunidades após reflexão dos homens-de-Estado. Nos dois casos, a conjuntura doméstica influenciou decisivamente nas ações tomadas.

O envio do então Ministro Araújo Castro à Conferência do Cairo, na condição de observador, colocou o Governo brasileiro em situação delicada. Afinal, se Jânio Quadros não pretendia participar da Conferência de Belgrado, por que participar da do Cairo? A impulsividade de Quadros nesse caso parece sinalizar a necessidade de subsídios para definir as linhas de ação de sua política externa. Isso explicaria a presença brasileira no papel de

⁴³⁷ Ibid, 65.

⁴³⁸ BE/Moscow (da Cunha), Telegram No. 237(Confidential), 9 November 1962, 7:30 p.m., in AMRE-B, “MOSCOW-CTS-TELEGRAMAS-RECEBIDOS E EXPEDIDOS 1962/63/64”. Citado em Hershberg: 2004b, 65.

⁴³⁹ Idem, 66.

observador – único na ocasião. Ademais, a forma como o Governo brasileiro se fez representar no Cairo e em Belgrado corrobora a afirmação de Dantas: “[a] política exterior independente, que encontrei iniciada no Itamaraty e procurei desenvolver e sistematizar, não foi concebida como doutrina ou projetada como plano antes de ser vertida para a realidade. Os fatos precederam as idéias”.⁴⁴⁰ A iniciativa de Quadros, portanto, parece ter sido um fato que precedeu as idéias.

No caso cubano, a gestão de San Tiago Dantas no Itamaraty mostrou-se diferente da de Afonso Arinos. Dantas procurou reunir assessores, diplomatas experientes, para deliberar sobre a linha de ação que seria adotada. Ademais, o Chanceler procurara definir os termos da ação da política externa, a partir dos princípios enunciados por Quadros e Arinos. Mas o que explicaria a ênfase em apresentar o Brasil como mediador da questão cubana? Hershberg responde essa pergunta:

The priorities and tactics of the individual Brazilian leaders varied, but they all had multiple reasons to attempt mediation between Washington and Havana. First, they saw Brazil as an important hemispheric power that was well positioned to assume a prominent role in settling major disputes between the “colossus of the north” and Latin American countries (a role not necessarily welcomed by some of Brazil’s neighbors). Second, because Brazilian officials were less alarmed than U.S. leaders by the supposed menace of Fidelismo, they watched with increasing dismay as Washington, in their view, became obsessed with Cuba to the detriment of U.S. relations with the rest of Latin America. Third, at the height of the prestige of the newly formed non-aligned movement, Brazilian leaders flirted with a more “independent,” quasi-neutralist foreign policy through which they could escape subservience and irrelevance within the U.S. sphere of influence and play a more balanced position between East and West, even while clearly leaning to one side. Fourth, in domestic political terms, Brazilian leaders had to deal with substantial leftist and nationalist constituencies that were sympathetic to the Cuban revolution and resentful of the United States. Achieving a settlement that preserved Cuba’s sovereignty and internal political orientation from (North) American pressure, yet that also satisfied Washington, would thereby constitute a major achievement in both domestic and international political terms. Fifth, mediation suited Brazil’s consistent emphasis on respect for the principles of self-determination and non-intervention with regard to Cuba and Castro’s socioeconomic system. Brazilian leaders hoped to foster Cuba’s ultimate reintegration into the inter-American system, even while decrying Castro’s increasing “extra-continental” links to the Soviet bloc.⁴⁴¹

A gravidade da questão também explicaria a inclinação de San Tiago Dantas para as reuniões de deliberações. Nas palavras do Embaixador Araújo Castro:

Uma coisa que teria de ser dita com muito cuidado é a idéia sobre o problema da política exterior. Realmente, os problemas são mais graves do que eram há um ano. Naquele tempo estávamos na fase da enunciação dos princípios e, agora, tudo

⁴⁴⁰ Dantas: 1962, 5.

⁴⁴¹ Hershberg: 2004a, 5.

é aplicação desses princípios. O governo Jânio Quadros não teve realmente um problema da política exterior, a não ser o caso do Santa Maria.⁴⁴²

Como a questão cubana foi interpretada pelos decisores brasileiros como um problema da política externa, o Chanceler sentiu a necessidade de mais reflexão. Preocupava-o tanto os resultados das ações diplomáticas no exterior, quanto suas repercussões domésticas. Isso é perceptível no caso das duas reuniões realizadas no final de dezembro para discutir a posição brasileira na VIII Reunião de Consulta de Chanceleres da OEA.

Algo importante a se destacar é que as ações brasileiras contribuíram para reforçar as tensões com os Estados Unidos. Preocupava a Casa Branca que o Brasil, até então importante aliado, passasse a cortejar o Movimento dos Não-Alinhados, incrementasse relações políticas e econômicas com o bloco socialista, e assumisse papel ativo nos foros internacionais, especialmente quando essas ações pareciam testar os limites do relacionamento bilateral Brasília-Washington e caracterizar-se pelo neutralismo.⁴⁴³

Especificamente na questão cubana, a tentativa brasileira de mediar o relacionamento entre Estados Unidos e Cuba não apenas não teve o resultado esperado, como contribuiu para prejudicar as relações entre Brasília e Washington. Além de a Casa Branca não querer conviver com o regime fidelista, o que significava a inutilidade e a ingenuidade da iniciativa brasileira, a oposição de Quadros e de Jango ao isolamento e a sanções contra Cuba gerou atritos que agravavam as divergências entre os dois países nos problemas bilaterais, como a demanda brasileira por empréstimos.⁴⁴⁴

Para Hershberg, tanto no caso de aproximação do Movimento dos Não-Alinhados, quanto na questão cubana, *“Brazil’s hopes of elevating its prestige and carving out amore independent foreign policy ended up achieving neither and, to some extent, exacerbating its relations with both the United States and Cuba”*.⁴⁴⁵

⁴⁴² FRANCO: 2007, 247.

⁴⁴³ Hershberg: 2004b, 61.

⁴⁴⁴ Idem, p. 62.

⁴⁴⁵ Hershberg: 2007, 384.

Conclusão

A presente pesquisa foi pensada de modo a articular o conceito e a teoria à análise da prática brasileira em política exterior. Para tanto, quatro questões serviram de orientação para a pesquisa e para a redação da dissertação, funcionando como um roteiro para a narrativa: *i)* qual foi a concepção de autonomia no período, ou seja, autonomia em relação a quem e a o quê?; *ii)* como os diferentes governos perceberam as ameaças a essa autonomia?; *iii)* quais ações eles adotaram, dados os objetivos e as ameaças percebidas?; *iv)* como os governos buscaram justificar suas ações?

Conforme a análise deste trabalho, durante a vigência da Política Externa Independente, o Brasil tinha concepção de autonomia como *status* político, algo como potência – especialmente durante o Governo Quadros –, e de autonomia como a garantia de o máximo possível de opções. A autonomia pretendida foi buscada em relação às exigências estadunidenses no contexto da Guerra Fria, e à imagem do Brasil de país intimamente ligado aos interesses de líder do mundo ocidental. Como defendido por Araújo Castro, a idéia era de que o Brasil tinha “compromissos com os Estados Unidos, na qualidade de país do hemisfério, e não com os Estados Unidos, na qualidade [*de*] líder da coligação ocidental”.⁴⁴⁶ A autonomia buscada, por meio da universalização das relações do Brasil, portanto, tinha por fim redefinir os compromissos com os Estados Unidos e, tão importante quanto, deixar essa redefinição bem clara ao restante do mundo – por isso a aproximação com os países considerados não-alinhados.

Não era sem razão, então, que as posições brasileiras em relação ao colonialismo, à Guerra Fria e ao desarmamento eram vistas como fundamentais para mudar a imagem do Brasil. A tradicional posição brasileira foi entendida como obstáculo à concretização da autonomia. Por isso, o Governo brasileiro passou a defender as teses anti-colonialistas, o direito de autodeterminação, opôs-se à intervenção em Cuba, defendeu o desarmamento nuclear, cortejou o Movimento Não-alinhado e assumiu papel importante na organização da I UNCTAD.

Conforme analisado no Segundo Capítulo, Jânio Quadros e Afonso Arinos puseram em prática a idéia de que a autonomia do processo decisório seria alcançada retirando o Brasil

⁴⁴⁶ FRANCO: 2007, 167.

da Guerra Fria, rompendo-se o alinhamento automático com qualquer bloco político-militar, abandonando-se a concepção de ordem global em termos de Leste-Oeste e engajando-se no debate sobre a ordem internacional tendo por base a divisão Norte-Sul. Para tanto, a autonomia da política exterior, em sua prática, foi concebida como universalização das relações exteriores do Brasil. Tal universalização permitia romper o alinhamento automático com o Bloco Ocidental e sustentar a opção de inserção internacional tendo em conta uma ordem política e econômica marcada pela divisão entre o Norte – desenvolvido – e o Sul – subdesenvolvido.

A defesa da nova postura brasileira deu-se principalmente em termos jurídicos. Isso é claro nos pronunciamentos de San Tiago Dantas, que defendia a intangibilidade da norma jurídica ao explicar a posição brasileira em relação a Cuba. Mas outros argumentos também foram utilizados, como a necessidade de reverter o quadro de estrangulamento do comércio exterior brasileiro. O reatamento de relações diplomáticas com a União Soviética e a aproximação com a China Comunista e o Leste Europeu deu-se sob justificativa da necessidade de se encontrar novos mercados para os produtos brasileiros. O mesmo argumento foi usado na defesa da independência e na aproximação de países africanos.

Um indicativo de que o neutralismo não era viável para a política externa é a gradação da política brasileira para os Estados Unidos de tom de provocação para um mais contemporizador. Se, por um lado, o Presidente Quadros puxava as penas da águia, como dizia o então Embaixador estadunidense no Brasil naquele período, por outro, Goulart investia seu tempo buscando apoio dos Estados Unidos por meio da concessão de créditos.

Do lado de Washington, foi inicialmente uma consternação a mudança da postura internacional – e doméstica – brasileira com relação aos Estados Unidos, após quinze anos em que o Brasil ocupou destaque na política hemisférica estadunidense. Essa mudança de postura não resultou de um ato de hostilidade ou de uma crise entre os dois países, mas, de um lado, do crescente envolvimento e politização das camadas populares brasileiras e, de outro, dos objetivos buscados pelas autoridades brasileiras na política externa. O entendimento brasileiro de que os Estados Unidos não estavam dispostos a cooperar em momento de grave crise econômica também contribuiu para a mudança da natureza do relacionamento entre os dois países.

O contexto doméstico brasileiro também deve ser destacado. Se a presença econômica estadunidense havia sido motivo de aproximação entre os dois países e de admiração por parte dos brasileiros, a crise econômica do período 1961-1964 transformou essa presença em

motivo de antagonismo e de reação negativa por parte da população. Fatores domésticos, portanto, são importantes para se compreender a deterioração do relacionamento bilateral, principalmente a partir de 1963.

Questões domésticas, especialmente de natureza econômica, parecem ter afetado mais negativamente as relações entre Brasil e Estados Unidos, do que as internacionais, como a crise em Cuba. O Embaixador Gordon, por exemplo, enfatizou problemas domésticos como fatores que geravam atritos, tais como a ausência de medidas de estabilização econômica, as nacionalizações de empresas estadunidenses e a falta de resposta aos ataques e críticas de Brizola. No plano da política externa, e no caso da questão cubana, especialmente, Gordon dizia que o Governo brasileiro vivia num mundo de sua própria criação, e que a posição brasileira poderia servir para um processo de aprendizado da política internacional. Ademais, o Embaixador sugeriu ao Departamento de Estado que se aliviassem as críticas à política externa brasileira, focando as pressões sobre a política econômica do Governo brasileiro.

As pressões de grupos com interesses divergentes sobre os Governos dos dois países também contribuiu para conturbar o relacionamento bilateral. Kennedy era pressionado a adotar ações mais firmes contra Governos que se aproximavam da órbita soviética ou cujas medidas prejudicavam empresas estadunidenses. Goulart também sofria pressões, tanto para adotar medidas mais à esquerda, quanto mais à direita. A indecisão de Jango, postergando tomar decisões, era interpretada com ambigüidade. Inclusive pelo Governo estadunidense.

Cabe destacar, ainda, que, no plano internacional, a busca de autonomia e a defesa de teses favoráveis à descolonização, ao desarmamento e a uma Nova Ordem Internacional faz parte de amplo movimento de países considerados como potências médias, que se iniciou ainda na década de 1950. A Política Externa Independente, portanto, não era um caso isolado. O Governo dos Estados Unidos entendia isso, e tratou de evitar que o Brasil e outros países considerados seus aliados na Guerra Fria formalizassem adesão ao Movimento dos Países Não-Alinhados. Deve-se considerar, também, que a busca por autonomia do Brasil deu-se concomitantemente à busca de reafirmação da hegemonia por parte dos Estados Unidos, o que gerou atritos e tornou insustentável a manutenção da Política Externa Independente e do regime democrático brasileiro.

No plano doméstico, destacou-se a forma própria de governar de Goulart. Ao contrário da interpretação de Gordon, as oscilações do Presidente à esquerda e à direita não eram diversionistas, mas tentativa de se manter no poder em meio a conturbado contexto político. Goulart manteve esses movimentos até 1964, quando as condições econômicas e políticas

levaram o Presidente a ter que se decidir – no caso, pelas reformas, apoiado em sindicatos e setores da esquerda. Pode-se dizer mesmo que Goulart não fez um discurso ou gesto marcadamente neutralista; ao contrário, reunia-se freqüentemente com o Embaixador Gordon, que lhe dava conselhos e opiniões sobre nomeação de ministros e sobre os problemas da economia.

Ademais, Goulart não demonstrava agrado em temas de política externa. O Presidente parecia não compreender a lógica da diplomacia e das disputas internacionais, bem como o papel que o Brasil poderia exercer no contexto da Guerra Fria. Por essa razão, a formulação e aplicação da Política Externa Independente esteve efetivamente sob controle do Itamaraty e dos Ministros das Relações Exteriores – particularmente nas gestões de San Tiago Dantas e de Araújo Castro. No plano externo, a maior preocupação de Goulart parece ter sido construir bom relacionamento pessoal com o Presidente Kennedy, visando a melhorar sua posição na política doméstica. Destaca-se, então, a reação de Goulart às pressões econômicas de Washington. A interrupção do financiamento cedido à União e a destinação de recursos para as chamadas ilhas de sanidade administrativa, mais do que revelarem a posição da Casa Branca com relação a Goulart, destacaram a disposição de Jango, principalmente por conta das crises econômica e política, a procurar distender as relações com os Estados Unidos, tendo em vista manter a governabilidade do País.

O contexto de grave crise econômica obrigou os Governos Quadro e Goulart a procurarem, constantemente, o apoio financeiro dos Estados Unidos. Ademais, o Governo brasileiro contou com certa condescendência de Washington para poder exercer sua “autonomia”, especialmente na posição brasileira com relação a Cuba. Por mais de uma vez, o Embaixador Gordon comunicou o Departamento de Estado sobre a necessidade de se focar as pressões sobre as questões econômicas e deixar que o Governo brasileiro seguisse com sua política externa independente e sua posição com relação a Cuba.

Como analisado no Capítulo 4, o Governo brasileiro não recuou ante a pressões de Washington e experimentou os limites de sua autonomia, propagandeando-a tanto externa, quando domesticamente. A presença brasileira no Cairo e em Belgrado, ainda que tenha apresentado contornos de ensaio, já dava os indícios de como seria a Política Externa Independente. A posição assumida na Conferência de Punta del Este de 1962 demonstrou as possibilidades brasileiras, o que animou a diplomacia brasileira a novas aventuras, que culminaram na malograda tentativa de mediação durante a Crise dos Mísseis. Não apresentar a posição brasileira como gesto de antagonismo a Washington, entretanto, foi objeto de

atenção permanente do Itamaraty, cioso de comunicar a Casa Branca, previamente, das posições que seriam assumidas. Preocupava à diplomacia brasileira capitalizar sobre discursos, votos e ações que apresentassem o Brasil como país com posição própria na política internacional, sem, no entanto, gerar atritos desnecessários com os Estados Unidos. Parte dessa preocupação pode ser explicada pela situação econômica brasileira, dependente de recursos estadunidenses para estabilizar-se.

Em síntese, o relacionamento bilateral com os Estados Unidos demonstrou o paradoxo da Política Externa Independente: a busca por autonomia, no plano internacional, era acompanhada de crescente dependência dos Estados Unidos – e de reconhecimento dessa dependência por parte do Governo brasileiro.

Bibliografia

Documentação Primária:

Atas das reuniões “Colóquios da Casa das Pedras”, 1 a 5 de novembro de 1961

Bilhetinhos de Jânio Quadros

Carta do ministro João Augusto de Araújo Castro para o Ministro de Estado das Relações Exteriores San Tiago Dantas, datada de 19 de setembro de 1961

Declarações do Ministro de Estado das Relações Exteriores, San Tiago Dantas, à Agência Nacional sobre a Conferência do Desarmamento – Genebra, 19 de março de 1962

Discurso do Embaixador Luis Felipe Lampréia, de despedida do cargo de Ministro das Relações Exteriores, pronunciado em 29 de janeiro de 2001

Discurso do Presidente João Goulart perante o Congresso dos Estados Unidos da América, pronunciado em 4 de abril de 1962

Embassy Rio de Janeiro, Airgram A-710 (December 19, 1962)

Programa de Governo – Política internacional, Apresentado à Câmara dos Deputados pelo Presidente do Conselho de Ministros, Tancredo Neves, em 28 de setembro de 1961

Relatório do Ministro João Augusto de Araújo Castro, observador do Brasil à Reunião Preliminar da Conferência de Chefes de Estado e Governo de Países Não-Alinhados, realizada no Cairo, entre 5 a 13 de junho de 1961

Resumo das atividades da delegação do Brasil à XVI sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas – 28 de dezembro de 1961

Time, edição de 14 de abril de 1961. Disponível em: <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,872262,00.html>. Acessado em 14 de dezembro de 2008.

Livros, artigos, teses e dissertações:

ALTEMANI, H. & LESSA, A. C. *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. Vol. 2.

AMADO, R. *Araújo Castro*. Brasília: UnB, 1982.

BANDEIRA, L. A. M. *Estado Nacional e Política Internacional na América Latina – O continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)*. Brasília: Editora UnB, 1995. 2ª edição.

_____. *Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização – Vol II – A Rivalidade Emergente*. São Paulo: SENAC, 1999.

_____. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. São Paulo: Record, 2007.

BARBOSA, R. A. & ALMEIDA, P. R. *Relações Brasil-Estados Unidos. Assimetrias e convergências*. São Paulo: Saraiva, 2005.

BARRETO, F. M. *Os sucessores do Barão. 1912-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BUENO, C. *Política externa da Primeira República. Os anos de apogeu – de 1902 a 1918*. São Paulo: Editora Paz & Terra, 2003.

BURNS, B. *Tradition and Variation in Brazilian Foreign Policy*. *Journal of Inter-American Studies*, Vol. 9, nº 2, Abril de 1967.

_____. E. *A Aliança não Escrita: o Barão do Rio Branco e as relações Brasil-EUA*. Brasília: FUNAG, 2003.

Caderno CHDD. Ano V, Número 8, 2006.

Caderno CHDD. Ano VI, número 11, 2007.

CEPAL. *Cincuenta años de pensamiento en la CEPAL*. Santiago: Fondo de Cultura Económica/CEPAL, 1998. Vol. I.

CERVO, A. *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores (1826-1889)*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

_____. *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano 46, nº 2, 2003.

_____. *Inserção internacional. Formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008a.

CERVO, A. *Os objetivos da política Exterior de Lula*. Disponível em: http://www.relnet.com.br/Arquivos/html/2004/A_7873.html. Acessado em 28 de junho de 2008b.

CERVO, A. & BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Universidade de Brasília, 2002. 2ª edição.

CHEIBUB, Z. B. *Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica*. In: *Revista de Ciências Sociais*, Vol. 28, nº 1, 1985.

DANTAS, S. T. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

DOBSON, A. *U.S. foreign policy since 1945*. Londres: Routledge, 2000.

DUROSELLE, J. B. *Todo Império Perecerá*. Brasília: Universidade de Brasília, 2000.

FRANCO, A. da C. (org.) *Documentos da Política Externa Independente*. Vol. I. Brasília: FUNAG, 2007.

FONSECA JR., G. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FUNAG. *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995)*. Brasília: FUNAG, 1995.

GADDIS, J. L. *Strategies of containment. A critical appraisal of postwar American National Security Policy*. Oxford: Oxford University Press, 1982.

_____. History, theory and common ground. In: *International Security*, Vol. 22, n°1, 1997.

GORDON, L. *Brazil's second chance. En route toward the First World. Supplement. Brazil, 1961-1964. The United States and the Goulart Regime*. Washington: Brookings Institution Press, 2003.

FRANCHINI NETO, H. A Política Externa Independente em Ação: a Conferência de Punta del Este de 1962. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 48, n°2, julho de 2005.

HERSHBERG, J. G. The United States, Brazil, and the Cuban Missile Crisis, 1962 (Part 1). *Journal of Cold War Studies* Vol. 6, No. 2, Spring 2004a, pp. 3–20.

_____. The United States, Brazil, and the Cuban Missile Crisis, 1962 (Part 2). *Journal of Cold War Studies*. Vol. 6, No. 3, Summer 2004b, pp. 5–67.

_____. "High-Spirited Confusion': Brazil, the 1961 Belgrade Non-Aligned Conference, and the Limits of an 'Independent' Foreign Policy during the High Cold War', *Cold War History*, 7:3, 2007. 373 – 388.

HOLLIS, M. & SMITH, S. *Explaining and understanding international relations*. Oxford: Clarendon Press, 1990.

HURRELL, A. *The quest for autonomy: the evolution of Brazil's role in the international system (1964-1985)*. Oxford: Mimeo, 1986. Tese de Doutorado.

JERVIS, R. *The logic of images in international relations*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1989.

JERVIS, R. *System effects. Complexity in Political and Social life*. Princeton: Princeton University Press, 1997.

KING, G., KEOHANE, R. & VERBA, S. *Designing social inquiry: scientific inference in qualitative research*. Princeton: Princeton University Press, 1994.

KISSINGER, H. *Diplomacy*. Nova Iorque: Simon & Schuster, 1994.

LAFER, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira – passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001.

LAMPRÉIA, L. F. A política externa do Governo FHC: continuidade e renovação. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42 (2), 1998.

LAWRENCE, F. *Diplomatic relations between the United States and Brazil*. Nova Iorque: Ams Press, 1971.

LIGIÉRO, L. F. *Políticas semelhantes em momentos diferentes: exame e comparação entre a Política Externa Independente (1961-1964) e o Pragmatismo Responsável (1974-1979)*. Brasília: Mimeo, 2000. Tese de Doutorado.

NYE, J. S. *O paradoxo do poder americano – Porque a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

PECEQUILO, C. S. *A política externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

QUADROS, J. *Brazil's new foreign policy*. Foreign Affairs, Outubro de 1961, 40.

_____. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Imprensa Nacional, 1961.

RÜSEN, J. *Razão histórica – teoria da História: os fundamentos da ciência histórica*. Brasília: Editora UnB, 2001.

SARAIVA, J. F. S. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira de 1946 a nossos dias*. Brasília: Universidade de Brasília, 1996.

SARAIVA, J. F. S. (org.) *Relações Internacionais: dois séculos de História: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Vol. II. Brasília: IBRI, 2001.

SIBECK, G. P. *Brazil's Independent Foreign Policy*. Los Angeles: Mimeo, 1971. Tese de Doutorado.

SILVA, A. de M. *O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea*. In: *Estudos Históricos*, Vol. 8, nº 15, 1995.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

SKINNER, Q. *Visions of Politics. Regarding Method*. Vol. I. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.

STORSS, K. L. *Brazil's Independent Foreign Policy*. Los Angeles: Mimeo, 1973. Tese de Doutorado.

VIGEVANI, T. & CEPALUNI, G. A política externa de Lula da Silva: a autonomia pela diversificação. In: *Contexto Internacional*, Vol. 29, n. 2, 2007.

VILLA, M. A. Jango. Um perfil (1945-1964). São Paulo: Globo, 2004.

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

Voeten, E. & Merdzanovic, A. *United Nations General Assembly Voting Data*. Disponível em:

http://dvn.iq.harvard.edu/dvn/dv/Voeten/faces/study/StudyPage.xhtml?studyId=38311&studyListingIndex=0_dee53f12c760141b21c251525332. Acessado em 14/01/2009.

WESSON, R. *The United States and Brazil: limits of influence*. Westport: Praeger Publishers, 1981.

WRIGHT, T. C. *Latin America in the Era of the Cuban Revolution*. Westport: Greenwood Publishing Group, 2000.

ZAMORA, J. M. J. *España en la política internacional. Siglos XVIII-XX*. Madri: Editora Marcial Pons, 1999.