



PENSAMENTO DIPLOMÁTICO BRASILEIRO

Formuladores e Agentes da Política Externa

(1750-1964)

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado Embaixador Luiz Alberto Figueiredo Machado
Secretário-Geral Embaixador Eduardo dos Santos

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO



Presidente Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

*Instituto de Pesquisa de
Relações Internacionais*

Diretor Embaixador Sérgio Eduardo Moreira Lima

*Centro de História e
Documentação Diplomática*

Diretor Embaixador Maurício E. Cortes Costa

*Comitê Editorial do livro
“Pensamento Diplomático Brasileiro”*

Organizador: Embaixador José Vicente de Sá Pimentel

Coordenador Executivo: Ministro Paulo Roberto de Almeida

Membros: Conselheiro Guilherme Frazão Conduru
Professor Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
Professor Antônio Carlos Lessa
Professor Estevão de Rezende Martins
Professor Eiiti Sato

A *Fundação Alexandre de Gusmão*, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade civil informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública nacional para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

José Vicente de Sá Pimentel
organizador

PENSAMENTO DIPLOMÁTICO BRASILEIRO

Formuladores e Agentes da Política Externa
(1750-1964)

Volume III



Brasília – 2013

Direitos de publicação reservados à
Fundação Alexandre de Gusmão
Ministério das Relações Exteriores
Esplanada dos Ministérios, Bloco H
Anexo II, Térreo
70170-900 Brasília-DF
Telefones: (61) 2030-6033/6034
Fax: (61) 2030-9125
Site: www.funag.gov.br
E-mail: funag@itamaraty.gov.br

Equipe Técnica:

Eliane Miranda Paiva
Fernanda Antunes Siqueira
Gabriela Del Rio de Rezende
Guilherme Lucas Rodrigues Monteiro
Jessé Nóbrega Cardoso
Vanusa dos Santos Silva

Projeto Gráfico:

Daniela Barbosa

Programação Visual e Diagramação:

Gráfica e Editora Ideal

Mapa da primeira capa:

Elaborado sob a orientação de Alexandre de Gusmão, o chamado “Mapa das Cortes”, de 1749, serviu de base para as negociações do Tratado de Madri.

Mapa da segunda capa:

Mapa-múndi confeccionado pelo veneziano Jeronimo Marini em 1512, o primeiro em que aparece o nome do Brasil. Tem a curiosidade de mostrar os países emergentes por cima.

Impresso no Brasil 2013

P418

Pensamento diplomático brasileiro : formuladores e agentes da política externa (1750-1950) / José Vicente de Sá Pimentel (organizador). – Brasília : FUNAG, 2013.

3 v.

ISBN 978-85-7631-462-2

1. Diplomata. 2. Diplomacia brasileira. 3. Política externa - história - Brasil.
3. História diplomática - Brasil. I. Pimentel, José Vicente de Sá.

CDD 327.2

Bibliotecária responsável: Ledir dos Santos Pereira, CRB-1/776

Depósito Legal na Fundação Biblioteca Nacional conforme Lei nº 10.994, de 14/12/2004.

SUMÁRIO

PARTE III

A REFORMA DO ESTADO E A MODERNIZAÇÃO DA DIPLOMACIA

INTRODUÇÃO À POLÍTICA EXTERNA E ÀS CONCEPÇÕES
DIPLOMÁTICAS DO BRASIL MODERNO.....655

Eiiti Sato

OSWALDO ARANHA: NA CONTINUIDADE DO ESTADISMO DE
RIO BRANCO 669

Paulo Roberto de Almeida; João Hermes Pereira de Araújo

CYRO DE FREITAS-VALLE: NAÇÕES UNIDAS,
O BRASIL PRIMEIRO 715

Eugênio Vargas Garcia

JOSÉ CARLOS MACEDO SOARES: LIBERAL,
NACIONALISTA E DEMOCRATA..... 753

Guilherme Frazão Conduru

ALMIRANTE ÁLVARO ALBERTO: A BUSCA DO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO NACIONAL	801
<i>Eiiti Sato</i>	
EDMUNDO PENNA BARBOSA DA SILVA: DOS SECOS & MOLHADOS À DIPLOMACIA ECONÔMICA MULTILATERAL.....	845
<i>Rogério de Souza Farias</i>	
HELIO JAGUARIBE: A GERAÇÃO DO NACIONAL- -DESENVOLVIMENTISMO	877
<i>Antonio Carlos Lessa</i>	
JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES: HISTORIADOR DO INTERESSE NACIONAL E DA AFRICANIDADE.....	905
<i>Paulo Visentini</i>	
AFONSO ARINOS DE MELLO FRANCO: ATUALIDADE E PARADOXO	941
<i>Samuel Pinheiro Guimarães</i>	
FRANCISCO CLEMENTINO SAN TIAGO DANTAS: O CONFLITO LESTE-OESTE E OS LIMITES DO ARGUMENTO RACIONAL	985
<i>Gelson Fonseca</i>	
AUGUSTO FREDERICO SCHMIDT: O POETA DE DEPENDÊNCIA CONSENTIDA	1029
<i>Carlos Eduardo Vidigal</i>	
JOÃO AUGUSTO DE ARAÚJO CASTRO: DIPLOMATA	1063
<i>Ronaldo Mota Sardenberg</i>	
COLABORADORES DA OBRA	1101

PARTE III
A REFORMA DO ESTADO E A
MODERNIZAÇÃO DA DIPLOMACIA



INTRODUÇÃO À POLÍTICA EXTERNA E ÀS CONCEPÇÕES DIPLOMÁTICAS DO BRASIL MODERNO

Eiiti Sato

Os textos que compõem esta parte do livro referem-se a um período de pouco mais de duas décadas marcado por turbulências e por mudanças significativas na ordem internacional. Há cerca de dois mil e quinhentos anos Tucídides iniciava sua história da guerra do Peloponeso dizendo “o ateniense Tucídides escreveu a história da guerra entre os peloponésios e os atenienses, começando desde os primeiros sinais, na expectativa de que ela seria grande e mais importante do que todas as anteriores [...]”¹. Desde então, muitos outros autores, de alguma maneira, reproduziram esse entendimento de que a época em que se vive é sempre a mais complexa e a mais crucial. Em vários aspectos, no entanto, Tucídides tinha razão já que, efetivamente, a guerra entre a liga ateniense e os aliados de Esparta foi decisiva para o declínio, até o completo ocaso, daquele conjunto de cidades-Estado que formavam a Grécia clássica, que nos deixou o imenso legado cultural

1 Tucídides. História da Guerra do Peloponeso. Editora UnB, IPRI/FUNAG, Imprensa Oficial do Estado de S. Paulo, 2001. Livro Primeiro, p. 1.

que tanto aprendemos a admirar. O fato é que algo parecido pode ser dito acerca do período compreendido entre os fins da década de 1930 e o início da década de 1960, objeto desta parte do livro. Foi um tempo marcado por um verdadeiro turbilhão de eventos e de transformações que produziram um mundo realmente novo, com muitos elementos inéditos na história que se refletiram tanto no conteúdo quanto na forma de se fazer diplomacia.

AS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL NUM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO

No final da década de 1930, as nações ainda tentavam sair da grande depressão desencadeada em 1929 quando mergulharam na Segunda Guerra Mundial. Em seguida, houve um período de reconstrução com iniciativas completamente inéditas nas relações internacionais como o Plano Marshall e a criação das Comunidades Europeias. O pós-guerra viu também surgir o fenômeno de um mundo bipolarizado em torno de ideologias excludentes e onde os polos de poder não mais se encontravam entre as tradicionais potências da Europa. No final da guerra, havia uma hierarquia internacional onde, no topo, estavam os Estados Unidos, a União Soviética e a Grã-Bretanha – o *Big Three* – as três potências que comandaram os arranjos de Ialta, Potsdam e San Francisco, no entanto, em apenas dez anos, a crise de Suez, de meados da década de 1950, já deixaria exposta a incapacidade da Grã-Bretanha de continuar sendo, efetivamente, uma potência global. Paralelamente, o processo de descolonização na África e na Ásia avançava rapidamente trazendo consigo dezenas de novas nações com demandas e valores que aumentavam substancialmente a complexidade da ordem internacional. Tudo isso sem falar do advento da era nuclear no campo da segurança internacional e da

incorporação do multilateralismo como componente inerente às formas de ação da diplomacia.

Sob todos os ângulos esses desenvolvimentos, entre outros não mencionados, fizeram do período um “tempo interessante” no sentido referido pela sabedoria dos chineses dos tempos antigos: um tempo de mudanças, de novidades e também de muitas incertezas, inquietações e angústias. A sucessão de novas realidades e de iniciativas inéditas na esfera internacional era difícil de ser acompanhada pelos governos nacionais. A integração internacional se intensificava, mas as instituições econômicas e políticas nacionais eram ainda muito pouco afeitas ao multilateralismo e à convivência com regimes internacionais mais estruturados. Além do mais, a maior parte dos governantes e diplomatas em ação eram pessoas de uma geração formada dentro de um caldo de cultura política onde as percepções da era Vitoriana, centradas na permanência, ainda não tinham desaparecido completamente. Assim, era grande a dificuldade que as chancelarias tinham de compreender adequadamente os contornos mais importantes de uma ordem internacional em constante mutação.

Hoje, tendo a nosso favor a passagem do tempo, que consolidou tendências, transformou os fatos em história e, principalmente, sem a premência de decisões a serem tomadas ao sabor dos acontecimentos, é possível analisar e identificar o lugar ocupado pelo Brasil naqueles tempos de mudança. Da leitura dos textos que compõe esta obra, é possível extrair o entendimento de que dois desenvolvimentos foram particularmente importantes para definir as posições brasileiras. De um lado, a introdução de novos elementos nas relações internacionais, como o reconhecimento do destacado papel da diplomacia econômica, do multilateralismo e da diversificação de parcerias diplomáticas e, de outro, as transformações substanciais vividas na esfera doméstica da vida econômica e política de um Brasil que também buscava

a modernização com crescente avidez. Os textos que compõem esta parte do livro têm seu foco nas respostas da diplomacia brasileira, mas deixam ver que esse era um esforço generalizado entre as nações que, independente da sua condição no cenário internacional, precisavam ajustar suas instituições nacionais a uma crescente quantidade de elementos da vida política e econômica, que se revelavam cada vez mais integrados internacionalmente.

Com efeito, o alcance das novas armas de guerra, que podiam atingir alvos a milhares de quilômetros, tornou o problema dos investimentos em segurança uma questão impossível de ser tratada apenas do ponto de vista da política de segurança dos estados considerados como entidades soberanas. No plano da economia e da sociedade, a noção de riqueza e de bem-estar das nações foi se tornando mais conectada com a vida e com os interesses de outras nações por meio do comércio e dos investimentos e, além disso, os avanços nas tecnologias da informação e dos transportes, fizeram com que as aspirações e as demandas individuais e coletivas passassem a ter conexões cada vez intensas com a realidade e o modo de vida de outras sociedades. Assim, em toda parte, os governos procuravam novas formas de organizar o Estado tanto no que se refere aos instrumentos de arrecadação de recursos quanto nos mecanismos de utilização desses recursos para objetivos que se disseminavam internacionalmente como a promoção da riqueza e o fornecimento de serviços voltados para o bem-estar e a seguridade social. Nesse quadro, também a agenda diplomática e as formas de conduzir as relações exteriores sofreram consideráveis mudanças. A diplomacia brasileira – como a de todas as nações – tinha diante de si a difícil tarefa de adaptar-se adequadamente a esse novo mundo emergente ao mesmo tempo em que tomava iniciativas para fazer face às demandas dos fatos que se desenrolavam celeremente no contexto das relações internacionais.

O RETRATO DE UMA ERA POR MEIO DE SEUS PERSONAGENS

Na apresentação geral desta obra já foram explicitados a forma e os objetivos dos textos aqui reunidos, no entanto, parece importante enfatizar alguns aspectos para melhor compreender este subconjunto de personagens cuja atuação se estendeu entre os fins da década de 1930 e primeiros anos de década de 1960. O presente trabalho procurou reunir estudiosos das relações internacionais e, em particular, da política externa brasileira – diplomatas e acadêmicos – que pudessem oferecer uma visão de conjunto da trajetória das relações externas do Brasil por meio dos personagens que se destacaram na sua formulação ou na sua execução. Essa abordagem, tendo por referencial o que seus atores mais relevantes viam e pensavam, permite observar a evolução dos acontecimentos na política externa não apenas do ponto de vista das circunstâncias e das condições políticas de cada momento, mas permite também observar certos elementos imponderáveis, como se apresenta notavelmente o fator humano, mas que frequentemente são decisivos para os resultados de uma crise ou para o produto resultante das controvérsias ocorridas no âmbito de uma conferência internacional.

A presente compilação pode complementar e até ajudar a melhor compreender obras como a já clássica *História da Política Exterior do Brasil*, de autoria de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, que apresenta uma visão de conjunto da trajetória da política externa do Brasil desde que se tornou uma nação independente no cenário internacional². Também complementa obras como aquela organizada por J. A. Guilhon Albuquerque sob o título *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira: 1930-1990* na qual vários estudiosos apresentam suas visões do ponto de vista temático, isto é, de questões e de problemas que, ao longo do período

2 A. L. Cervo & C. Bueno. *História da Política Exterior do Brasil*. (Ed. Atica, 1992) Editora Universidade de Brasília, 3ª edição, 2008.

escolhido, ocuparam as atenções dos governantes e formuladores das ações externas do Brasil³. Isso também pode ser dito acerca das inúmeras obras e autores que trataram de temas específicos da política exterior do Brasil como a questão da energia atômica, do desenvolvimento econômico e da cooperação regional ou ainda das relações do Brasil com determinado país ou grupo de países.

Inicialmente, a ideia dos organizadores desta visão panorâmica da política externa brasileira era a de estabelecer padrões e regras editoriais que dessem homogeneidade aos textos. No entanto, quando os primeiros textos começaram a chegar essa ideia começou a ser abalada. Com efeito, a primeira reação foi a de pedir aos autores que revisassem seus ensaios a fim de acomodá-los aos padrões editoriais estabelecidos na concepção original da obra, mas ao ler os textos, começou-se a verificar que muitas das informações e observações trazidas eram demasiadamente interessantes para serem excluídas e, assim, percebeu-se que, em muitos aspectos, homogeneizar implicava não apenas contrariar o estilo de seus autores, mas em certa medida, implicava até mesmo empobrecer a apresentação do personagem. Na realidade, os organizadores perceberam que olhar a política externa do País por meio do pensamento e da obra daqueles que nela atuaram ou a influenciaram de forma destacada significava trazer para o leitor um verdadeiro mosaico de momentos e de visões onde a variedade de estilos e de enfoques também não deixava de ser uma forma de refletir o que foi um período, uma época estudada, com seus personagens e suas próprias idiossincrasias.

Há personagens muito conhecidas, sobre as quais muito já se escreveu, e há personagens que, muito embora importantes, há relativamente pouca coisa escrita e cuja passagem pelos caminhos

3 J. A. Guilhon Albuquerque. *Sessenta Anos de Política Externa Brasileira, 1930-1990*. Cultura Editores Associados e NUPRI/USP, S. Paulo, 1996 (4 vols.).

da diplomacia brasileira foi marcante apesar da discrição, como exigiam as circunstâncias e as condições do momento. Nesse mosaico, é possível identificar algumas virtudes relativamente óbvias, comuns a esses personagens, como a preocupação com a formação de uma boa imagem da pátria, mas cada momento da história exigiu atitudes diferentes de seus diplomatas e daqueles que atuaram em instâncias onde o Brasil se fez representar. Uma qualidade notável, presente em todas as figuras retratadas, especialmente num ambiente de grandes mudanças, é a do discernimento. O bom discernimento é uma qualidade mais fácil de ser verbalizada do que efetivamente praticada, todavia na diplomacia é uma capacidade de importância essencial tanto para as pequenas quanto para as ações de grande envergadura. Como afirmava Monsieur de Callières, que havia servido Louis XIV em várias missões, na diplomacia, registrar os eventos como eles de fato acontecem e, principalmente, compreender apropriadamente seus significados é um talento que nem o príncipe mais poderoso pode desprezar. Dizia Callières ser esse o talento que permite construir boas alianças e que permite prevenir o reino contra a formação de articulações hostis⁴. Dois séculos depois de Luís XIV as guerras deixaram de ser um fato do dia a dia para a maioria das nações, mas tornaram-se mais destrutivas e muitas novas formas de interação internacional emergiram fazendo com que a segurança e os interesses das sociedades passassem a depender das forças em ação no seio da realidade internacional reforçando, assim, a importância do discernimento como uma virtude central para a diplomacia.

4 "One may say that knowledge of this kind is one of the most important and necessary features of good government, because indeed the domestic peace of the state depends largely upon appropriate measures taken in its foreign service to make friends among well-disposed states, and by timely action to resist those who cherish hostile designs. There is indeed no prince so powerful that he can afford to neglect the assistance offered by a good alliance..." (M. de Callières. *On the Manners of Negotiating with Princes*. University of Notre Dame Press, 1963, p. 12. A primeira edição da obra data de 1716 e se intitulava *De la Manière de Négocier avec les Souverains*).

Pode-se dizer que dois desenvolvimentos ocorridos no segundo pós-guerra na esfera das relações internacionais foram especialmente notáveis para reforçar a importância da capacidade de discernimento para a diplomacia: a velocidade das mudanças e o acesso a quantidades crescentes de informação. Como já mencionado anteriormente, a mudança, ao se tornar uma componente intrínseca à ordem internacional, trouxe consigo a constante inquietação quanto ao futuro, tornando-o menos distante e mais imprevisível. Por outro lado, o acesso a quantidades crescentes de informação fez com que também fossem crescentes as dificuldades de, entre tantos dados e informações, selecionar e apreender com precisão o que é, de fato, relevante para o País. Dessa forma, o discernimento tornou-se uma virtude ainda mais valorizada e desejada tanto para a realização de empreendimentos da vida pessoal quanto para a condução dos negócios públicos.

Alguns personagens foram importantes não porque tenham realizado feitos que mudaram o curso da diplomacia brasileira, mas porque compreenderam que a boa política nem sempre é feita de atos e de iniciativas ruidosas e notáveis aos olhos do público. Compreender seu próprio tempo não é tarefa fácil e mais difícil ainda é traduzir essa compreensão em decisões e ações levando em conta que uma nação se torna poderosa quando consegue manter seu curso com persistência e tranquilidade diante de situações adversas. Muito embora seja natural que as atenções sempre se voltem para os momentos em que uma postura desafiadora ou uma iniciativa ousada foi necessária, a diplomacia é uma atividade bem mais complexa e, se há ocasiões em que é preciso buscar um novo curso de ação, há também circunstâncias em que a discrição, a persistência e até o sangue-frio são as qualidades demandadas. O escritor C. Virgil Gheorghiu escrevia que o homem verdadeiro não está nos atos e nos momentos heroicos. O homem verdadeiro deve ser procurado na calma, na simplicidade daquilo que faz no seu dia

a dia⁵. No entendimento desse autor, o ato heroico é, na verdade, um acidente indesejável, necessário apenas diante de “tempos interessantes”, que os chineses consideravam verdadeiramente uma maldição.

Se cabe uma metáfora, pode-se dizer que a opção feita pelos organizadores foi a de preferir deixar que os autores escolhessem os veículos que lhes parecessem mais apropriados para percorrer a trajetória da política externa brasileira feita ora de planícies, ora de terrenos acidentados e de solos por vezes pouco firmes e até pantanosos. Em outras palavras, a obra não poderia ser diferente da realidade que é sempre variada e frequentemente até paradoxal, reunindo elementos de harmonia e de homogeneidade com a diversidade que é própria das coisas humanas. Por outro lado, para que a leitura dos textos ora apresentados seja adequadamente aproveitada, o leitor também deve dar sua contribuição usando sua sensibilidade e sua paciência para levar em conta as circunstâncias, o estilo e as particularidades de cada uma das contribuições.

DIPLOMATAS E NÃO DIPLOMATAS: PENSANDO AS RELAÇÕES EXTERIORES DO BRASIL

Como o leitor irá perceber, a ideia de discutir o pensamento diplomático brasileiro não implica a noção de que, em algum momento, teria havido uma visão estruturada e perfeitamente articulada a respeito do que eram ou do que deveriam ser as relações externas do País. O entendimento implícito na coleção é o de que ao longo do tempo, sempre houve, em maior ou menor grau,

5 A imagem que o autor utiliza é “andar com a velocidade do passo humano” referindo-se à firmeza e à tranquilidade pela qual o homem íntegro em seu ofício não se deixa levar pela moda, pelas tentações do ganho fácil e momentâneo ou pelo ruído estridente das ruas. C. Virgil Gheorghiu. *A Casa de Petrodava*. Livraria Bertrand, Lisboa, 1961.

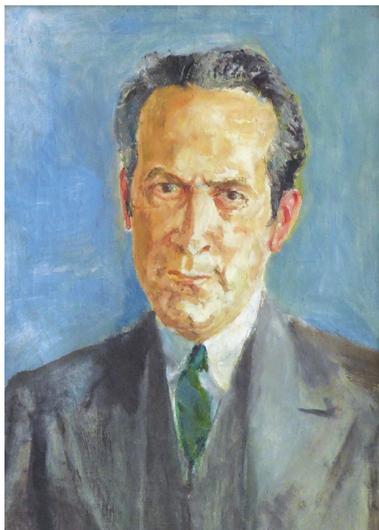
uma preocupação em estabelecer propósitos mais abrangentes e também em tornar mais orgânico o curso das ações diplomáticas. Nesse sentido, à guisa de apresentação, talvez seja interessante chamar atenção para alguns fatos notáveis do período, que aparecem na coleção de textos.

Nesse período se acentua a participação de figuras influentes na diplomacia brasileira sem terem sido diplomatas de carreira e sem terem sido ministros das relações exteriores e nem mesmo sem terem ocupado posições de chefia em missões permanentes. Na figura de Helio Jaguaribe, por exemplo, se destaca a crescente importância das iniciativas do mundo intelectual brasileiro, que passa não apenas a debater de forma sistemática os problemas e as perspectivas das relações exteriores do País, mas também torna-se um fator de aglutinação de pensadores de formação variada dispostos a exercer alguma influência na atuação do Brasil sobre temas da política internacional a partir de instituições estruturadas. Mais tarde essas iniciativas iriam ser identificadas pela expressão inglesa *think tanks*. Na mesma direção, também um historiador como José Honório Rodrigues não deixa de ser notável por suas contribuições ao estudo da história que ajuda a compreender a posição do Brasil no mundo. Apesar de ter sido um historiador engajado no sentido de insistir na defesa de princípios como o da soberania nacional e dos “interesses nacionais”, a inclusão de sua obra nesta coleção pode ser vista principalmente como um reconhecimento da importância dos estudos históricos para a condução das questões diplomáticas, sendo uma forma de reconhecer o trabalho realizado por outros historiadores como Amado Cervo, Clodoaldo Bueno e o próprio Varnhagen, também incluído nesta coleção e que, apesar de diplomata, seu legado mais notável foi no campo do estudo da história. Outro caso notável a ser destacado, é o de Álvaro Alberto, que era militar de carreira e que representou o Brasil na Comissão de Energia Atômica da ONU

em 1946. Não produziu concepções ou interpretações acerca da política exterior do Brasil, mas sua importância decorre do fato de ter percebido e vivenciado ativamente ajustes na organização do Estado brasileiro a partir da observação da política internacional. Pode-se dizer que, em grande medida, a criação do CNPq se deveu à sua participação na Comissão de Energia Nuclear da ONU que lhe proporcionou uma oportunidade única de observar os novos caminhos que tomavam a pesquisa científica no mundo, em especial em termos de sua relação com o Estado.

Além desses aspectos, vários outros desenvolvimentos estão refletidos nos ensaios que compõem esta obra. Todos eles bastante significativos para o mundo da atividade diplomática brasileira. No período, ocorreram mudanças na importância relativa dos atores com quem o Brasil precisava interagir enquanto, paralelamente, as demandas do meio internacional traziam muitas iniciativas com vistas à reorganização da carreira diplomática, tanto na forma de ingresso quanto na preparação dos diplomatas. No âmbito do Ministério das Relações Exteriores áreas de ação foram reforçadas, como o da diplomacia econômica, e também foram ampliadas as instâncias de representação diplomática diante da criação do sistema ONU e do estabelecimento de relações políticas e comerciais com um crescente número de países. Temas antigos, como o do desarmamento, ressurgiram com roupagem completamente nova face ao advento da era nuclear, enquanto novos temas como o da descolonização e da Guerra Fria tornaram-se fatores condicionantes da agenda internacional. Também estão refletidos nos trabalhos vários momentos marcantes da ação diplomática brasileira como a perspectiva frustrada de o Brasil tornar-se o sexto membro permanente do Conselho de Segurança da ONU, as controvérsias envolvendo o lançamento da Operação Pan-Americana, a formulação da Política Externa Independente e a defesa brasileira na ONU da ideia de que desarmamento,

desenvolvimento econômico e descolonização constituíam as faces distintas de uma mesma estratégia voltada para a promoção da paz. Os leitores sempre poderão entender que outros personagens deveriam ter sido incluídos nesta coleção, mas obviamente, os editores tinham limitações, inclusive de recursos e de disponibilidade de especialistas. Em resumo, o entendimento é que o presente conjunto de ensaios oferece um retrato suficientemente fiel de um tempo de turbulências na ordem internacional e de ajustamentos nas ações e nos instrumentos da diplomacia brasileira. Na realidade, qualquer esforço de compreensão das relações externas do Brasil de hoje deveria sempre incluir as grandes transformações ocorridas ao longo das duas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial.



OSWALDO ARANHA

Nascido em 1894 no Rio Grande do Sul, de tradicional família gaúcha, fez Colégio Militar e graduou-se em Direito no Rio de Janeiro, voltando ao seu estado para tornar-se prefeito de Alegrete e deputado federal. Como um dos líderes da Aliança Liberal, foi o mais ativo no movimento armado que derrocou a República Velha em 1930. Nomeado ministro da Justiça do Governo Provisório, torna-se, em 1931, ministro da Fazenda. Em 1934, Getúlio Vargas o designa para chefiar a Embaixada em Washington, onde constrói uma relação especial com o governo Roosevelt, cultivando amizades que seriam relevantes na aliança militar durante a Segunda Guerra. Se demite do cargo no golpe do Estado Novo e volta ao Brasil como líder virtual da oposição. A amizade com Vargas o faz aceitar ser ministro das Relações Exteriores (1938-44), quando atua para manter o Brasil na coalizão das forças democráticas e antifascistas. Abandona o governo Vargas em 1944, por desentendimentos com o ditador, e acumula imenso prestígio político, que poderia

catapultá-lo a ser o sucessor. Dedicar-se aos negócios e à advocacia durante alguns anos, mas é chamado novamente a representar o Brasil na ONU (1947), quando preside à sessão que aprova a partilha da Palestina. Serve novamente como ministro da Fazenda (1953-54) no governo Vargas, mas, depois do suicídio do presidente volta a dedicar-se aos negócios e consultoria. Falece em 1960.

OSWALDO ARANHA: NA CONTINUIDADE DO ESTADISMO DE RIO BRANCO

Paulo Roberto de Almeida¹; João Hermes Pereira de Araújo

A diplomacia brasileira é a escola da paz, a organização da arbitragem, a política da harmonia, a prática da boa vizinhança, a igualdade dos povos, a proteção dos fracos, a defesa da justiça internacional, enfim, uma das glórias mais puras e altas da civilização jurídica universal.

(Oswaldo Aranha, discurso de posse no Itamaraty, Rio de Janeiro, 15/3/1938)²

A TRAJETÓRIA POLÍTICO-DIPLOMÁTICA DE OSWALDO ARANHA

Não basicamente um diplomata, mas possivelmente o mais diplomático dos políticos brasileiros, antes mesmo de se engajar na defesa e na representação externa do Brasil, Oswaldo Aranha foi, sem sombra de dúvida, um dos atores mais relevantes do

1 Cabe um agradecimento especial a Stanley Hilton e a Luiz Aranha Correa do Lago por diversas correções tópicas e sugestões específicas que ajudaram a evitar erros factuais no texto e aperfeiçoaram argumentos conceituais sobre a atuação política de Oswaldo Aranha.

2 Cf. Oswaldo Aranha, 1894-1960: discursos e conferências. Brasília: FUNAG, 1994, p. 25; o mesmo trecho, *ipsis litteris*, comparece em discurso pronunciado no Palácio Tiradentes, em 23/12/1940; cf. ARANHA, Oswaldo. A Revolução e a América. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa e Propaganda, 1940, p. 9.

processo de transição política que encerrou a velha República e deu início à chamada era Vargas, durante a qual ele foi um dos homens públicos de primeira grandeza, em especial na fase inicial daquele ciclo³. O impacto do grande estadista, tanto na política interna quanto na externa, se estende, aliás, muito além desse período crucial da modernização do Brasil ao longo do século XX, cabendo ressaltar seu já importante papel na política gaúcha dos anos 1920, e também, mais adiante, sua reconhecida e continuada liderança e prestígio, mesmo depois da morte, em 1954, do seu mentor e amigo, ao qual ele foi fiel durante toda a sua vida ativa, mesmo em detrimento de sua própria carreira política.

Como diplomata, ele se distinguiu em um dos momentos mais desafiadores da história contemporânea do Brasil, cuja trajetória talvez tivesse sido outra, caso ele não estivesse à frente do Itamaraty nos anos dramáticos da Segunda Guerra Mundial. Nessa vertente, ele pode ser visto como um herdeiro pragmático do Barão do Rio Branco, ao avaliar realisticamente o ambiente externo relativamente à segurança do Brasil e ao estabelecer, com base nos mesmos fundamentos, fortes laços de cooperação entre o país e os Estados Unidos, aliança que se revelaria decisiva naqueles anos turbulentos; assim procedeu impulsionado também por sua visão do futuro, identificando o pleno interesse do Brasil na continuidade de uma relação que eles desejava cada vez mais igualitária e no respeito das soberanias respectivas. De certa forma, sua atuação na política externa foi um prolongamento de sua trajetória pessoal no quadro do intenso ativismo que já o vinha caracterizando na política nacional, desde a fase anterior à Revolução de 1930, a cuja preparação e deflagração político-militar seu nome está intimamente associado.

3 A biografia mais completa sobre a vida e a atuação política de Oswaldo Aranha foi elaborada pelo historiador Stanley Hilton, *Oswaldo Aranha: uma biografia*. Rio de Janeiro: Objetiva, 1994.

De fato, se não fosse pela ação decisiva e a comprovada capacidade de liderança de Oswaldo Aranha, na montagem da contestação armada da Aliança Liberal à enviesada sucessão presidencial conduzida por Washington Luís, em 1930, talvez o Brasil sequer tivesse atravessado, em meados do século passado, o processo de modernização pelo alto que acabou sendo identificado exclusivamente ao nome de Getúlio Vargas. Eram conhecidas as hesitações do líder gaúcho em face dos momentos de tomada de decisão, e é possível que a Revolução de 1930 não tivesse ocorrido, não fosse pelas iniciativas daquele que foi identificado como “a estrela da Revolução”⁴. O Brasil provavelmente teria enveredado por outros caminhos, sem a ação decisiva de Oswaldo Aranha nesse episódio específico do itinerário político do país. Da mesma forma, uma história hipotética do Brasil poderia ter assumido feições bem diferentes, caso Aranha tivesse eventualmente ascendido à presidência da República, seja em seus momentos de maior preeminência política, nos anos 1930 e em 1945, seja ainda em 1950, quando preferiu continuar fiel a Vargas, ou mesmo depois, em 1955, numa conjuntura em que diversas opções de alianças partidárias lhe estavam abertas⁵.

No campo da política externa, igualmente, a história do Brasil poderia ter sido outra, caso este homem de ação não estivesse à frente da chancelaria nas horas cruciais de tomada de posição entre as duas grandes coalizões de forças hegemônicas existentes

4 Cf. Aspásia Camargo, “Oswaldo Aranha: a estrela da Revolução”. In: CAMARGO, Aspásia; ARAÚJO, João Hermes Pereira de; SIMONSEN, Mário Henrique. Oswaldo Aranha: a estrela da revolução. São Paulo: Mandarim, 1996, p. 15-102. O brasilianista Joseph Love o designa como o “arquiteto principal da revolução de 1930”; cf. Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930. Stanford, CA: Stanford University Press, 1971, p. 219.

5 Francisco Iglesias afirma que a atuação de Oswaldo Aranha como “possível candidato à Presidência da República se encerra em 1954, com a morte de Getúlio Vargas. Este lhe cortou a carreira em 1934, em 1938 e em 1944. Aranha não chegou ao supremo posto por certa falta de empenho: político competente, faltou-lhe a ambição que anima e conduz os aspirantes ao poder e teve excessiva fidelidade a Getúlio.” Apresentação ao livro CAMARGO-ARAÚJO-SIMONSEN. Oswaldo Aranha: a estrela da revolução, op. cit., cf. p. 9.

no final dos anos 1930: de um lado, o poderio crescente do nazifascismo, em relação ao qual diversas lideranças políticas e militares do governo Vargas mantinham claras simpatias; de outro, a posição aparentemente hesitante, talvez declinante, do velho Império britânico e o isolacionismo errático da potência americana ascendente. Se o Brasil se colocou, não apenas do lado “certo” nas contendas militares da Segunda Guerra (diferentemente, por exemplo, da Argentina, que continuou exibindo suas simpatias fascistas até quase o final do conflito, e mais além), mas, sobretudo, do lado das democracias e das economias de mercado, foi basicamente devido à ação firme e decidida do homem político e estadista Oswaldo Aranha.

Como ministro da Fazenda, antes e depois de suas missões diplomáticas, ele também teve um papel preeminente no encaminhamento das fragilidades do Brasil em suas relações econômicas externas, contribuindo para o equacionamento de crises cambiais e a estabilização macroeconômica. Em sua primeira passagem, pelo Ministério da Fazenda, entre novembro de 1931 e julho de 1934, Aranha teve de adaptar o Brasil aos impactos da crise mundial, encaminhando de maneira satisfatória a crise de superprodução da economia cafeeira – numa espécie de keynesianismo *avant la lettre* – e concluindo um novo *funding* para o problema da dívida externa, no chamado Esquema Aranha, que reduzia o montante do principal a ser pago nos quatro anos à frente, obtendo uma economia de 57 milhões de libras sobre um total de 91 milhões⁶. Na segunda passagem, novamente a serviço de Vargas, entre junho de 1953 e agosto de 1954, ele tem de enfrentar graves problemas cambiais, ao lado de pressões inflacionárias atizadas pelo ministro do Trabalho João Goulart; desempenhou-se mais uma vez com competência, minimizando

6 Cf. HILTON, *Oswaldo Aranha*, op. cit., p. 177.

o nacionalismo exacerbado do presidente na questão da remessa de lucros das subsidiárias estrangeiras e seus instintos populistas, que se traduziam em forte pressão por emissões irresponsáveis.

Nascido no interior do Rio Grande do Sul (Alegrete, 15 de fevereiro de 1894), Oswaldo Euclides de Souza Aranha participou de diversos episódios político-militares do cenário estadual, antes de alcançar projeção nacional a partir de sua eleição para a Câmara dos Deputados em 1927; no ano seguinte, Getúlio Vargas, eleito governador do Rio Grande do Sul, o convida para ser seu secretário do Interior; pouco depois, ele se engaja no esforço de renovação da política nacional, no quadro da Aliança Liberal⁷. Sucessivamente ministro da Justiça (1930-31) e da Fazenda (1931-34) do Governo Provisório de Getúlio Vargas, Aranha deixou sua marca tanto nos preparativos do novo quadro constitucional quanto na superação dos efeitos da crise internacional sobre a economia. Sua escolha como embaixador em Washington, conduzida maquiavelicamente por Vargas – para afastar um dos grandes nomes para uma futura sucessão – revelou-se como fundamental para este último e para o próprio Brasil, ao oferecer-lhe a oportunidade de tecer uma rede de alianças na política americana – a começar pelo próprio presidente Franklin Roosevelt, passando pelo chanceler Cordell Hull e pelo subsecretário Sumner Welles, de quem se tornaria grande amigo – que acabou sendo o mais poderoso fator da chamada aliança militar Brasil-Estados Unidos nos anos turbulentos da Segunda Guerra Mundial.

Tendo renunciado à missão, na sequência do golpe do Estado Novo, sua nova associação à política externa, com a designação como chanceler a partir de 1938, foi decisiva, num momento em que a ascensão do nazifascismo parecia irresistível. É no quadro

7 Os episódios de sua vida até a Revolução de 1930 estão amplamente relatados, inclusive com elementos inéditos na historiografia, em Luiz Aranha Correa do Lago: *Oswaldo Aranha: o Rio Grande e a revolução de 1930; um político gaúcho na República Velha*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

de sua atuação como representante diplomático e como chefe da chancelaria, durante a tormentosa década que se estende de 1934 a 1944, que se deve efetuar a avaliação de uma gestão que pode ser colocada na continuidade intelectual e prática do Barão do Rio Branco, ao defender Oswaldo Aranha a soberania e os interesses brasileiros, no contexto da aliança não escrita, mas real, com os Estados Unidos, como aliás tinha sido a intenção, ao início do século, do Barão, de quem Aranha pode ser visto como um seguidor espiritual.

EMBAIXADOR EM WASHINGTON: ANTEVENDO O FUTURO DO BRASIL⁸

Em consequência de problemas de política interna, Oswaldo Aranha deixa definitivamente o Ministério da Fazenda e a liderança do governo na Assembleia Constituinte e, em abril de 1934, é nomeado embaixador em Washington. Aranha viajou para os Estados Unidos via Itália, visando entabular diretamente com Mussolini acordos comerciais, o que entretanto não ocorreu. Em carta a Vargas (5/9/1934), descreveu uma Europa em “estado *potencial* de guerra”, com a Itália caída no bonapartismo e a Rússia no Termidor. “Se não vier a guerra, viveremos uma paz sem justiça, sem humanidade, de miséria geral”. Desde sua chegada aos Estados Unidos, Aranha expressa sua mais viva admiração pelo país: “É uma construção ciclópica do milagre americano. (...) Tudo é grandioso, colossal, inimaginável”.

Aranha entregou suas credenciais ao presidente Roosevelt em 2 de outubro e colocou-se imediatamente em atividade. Um acordo

8 Tem início aqui o resumo efetuado por Paulo Roberto de Almeida do capítulo de João Hermes Pereira de Araújo, “Oswaldo Aranha e a diplomacia”, in: CAMARGO-ARAÚJO-SIMONSEN, *Oswaldo Aranha: a estrela da revolução*, op. cit., p. 105-379.

comercial, a partir de proposta dos EUA de julho de 1933, e que enfrentava dificuldades devido a ofertas concorrentes da Alemanha, foi finalmente assinado em fevereiro de 1935, por ocasião da visita do novo ministro da Fazenda, Artur da Souza Costa, no seguimento do qual o Brasil concluiu um outro, com a Alemanha, em junho de 1936, baseado no conceito de compensações. Na fase final de negociação do acordo, os americanos fizeram questão de inserir uma cláusula de nação-mais-favorecida no caso de controles cambiais, o que foi aceito pelo ministro da Fazenda, em vista de delicadas negociações financeiras com os EUA e o Reino Unido. O governo americano estava dividido entre as vantagens do liberalismo comercial, defendido pelo secretário Cordell Hull, e a reciprocidade estrita, preferida por conselheiros econômicos do presidente.

Em meados de 1935, o presidente Roosevelt propôs ao Brasil, pelo canal exclusivo da Embaixada em Washington uma conferência de união dos povos americanos para garantir paz e segurança hemisférica, o que foi bem acolhido por Vargas. Aranha viu aí uma possibilidade de ampliar o monroísmo para um entendimento verdadeiramente pan-americano; o Itamaraty, porém, pretendeu envolver o embaixador no Rio e propôs um “pacto interamericano de segurança coletiva” a ser acordado em Buenos Aires, o que contrariava os objetivos dos EUA.

Aranha alertou para o espírito contrário dos congressistas americanos a esse tipo de esquema, e que já tinha motivado a recusa da Liga das Nações. O Departamento de Estado reduziu de seis para três artigos o texto de pacto formal proposto pelo Itamaraty, mas este o considerou muito vago. Aranha queixou-se, em carta a Vargas (26/8/1936), da atitude do Itamaraty, considerando a iniciativa de um pacto “uma grande coisa para o Brasil, ainda quando os demais países venham a recusá-lo em Buenos Aires”.

A caminho da conferência em Buenos Aires o presidente Roosevelt realizou breve escala no Rio, no final de novembro, consolidando relações e posturas que reforçaram as posições defendidas por Aranha para as relações bilaterais e hemisféricas. O presidente argentino, na abertura da conferência, em 1/12/1936, até buscou em discurso de Rio Branco argumentos para a postura *universalista* que orientaria a posição do seu país. Roosevelt sustentou a ideia do pacto em termos muito similares aos que vinham sendo defendidos por Aranha. Buenos Aires se opôs veementemente à ideia do Itamaraty de um pacto de segurança coletiva, como aliás previra Aranha desde Washington. Foram aprovados, contudo, os princípios da consulta e o da não intervenção, este proposto pelo México. Aranha foi incansável em contornar a má vontade e a oposição argentina, por questões menores, defendendo sempre a unanimidade e a conciliação. O *Herald Tribune*, de Chicago, chegou a referir-se a uma “Doutrina Aranha” e o *New York Times* fez um editorial afirmando que o embaixador brasileiro se tinha tornado o “exponente máximo do Monroísmo”.

As relações do Brasil com a Argentina e a busca, pelos EUA, de neutralidade na competição mantida pelos dois países em torno da capacitação militar influenciaram as negociações paralelas mantidas em torno da aquisição de novos equipamentos navais e de defesa militar. Antes da chegada de Aranha, a Marinha pretendia a aquisição de 12 guarda-costas, mas após a apresentação de suas credenciais mudou de opinião e resolveu adquirir dois cruzadores. Depois da conferência naval de Londres, contudo, Roosevelt informou em carta a Vargas (8/7/1936) que “não era mais possível ceder os cruzadores”, prometendo oferecer uma contraproposta.

Outro complicador era a necessidade de aprovação do Congresso: do projeto de contrato constava uma cláusula segundo a qual o arrendatário se obrigava a só utilizar os navios para fins

de instrução e treinamento, comprometendo-se a não empregá-los contra qualquer nação. O embaixador argentino em Washington solicitou ao Departamento de Estado que o assunto fosse postergado, “a fim de haver entendimento prévio entre as nações americanas”. Aranha concede em aguardar o desanuviamento da questão, mas deixa claro ao Departamento de Estado (14/8/1937) que não se deveria transigir com pressões de outros países. As negociações ficaram em banho-maria, e o golpe de Estado em novembro desse ano sepultou de vez todo o negócio: ele causou a pior repercussão na opinião pública americana. Aranha pede demissão do cargo, mas ainda como embaixador embarca para o Brasil. O projeto de arrendamento dos contratorpedeiros foi então dado como encerrado.

Imediatamente após o golpe, Aranha apresenta sua demissão ao Itamaraty, argumentando que “não me é possível continuar a representar o Brasil, neste país, de forma eficiente, porque nem seu governo nem seu povo poderão, como anteriormente, acreditar nas minhas afirmações e informações. Nesta situação,... a minha permanência não só seria inútil como, parece, seria prejudicial aos interesses do Brasil” (Tel. Conf. 188, 12/11/1937). Em telegrama a Vargas (15/11/1937), dizia claramente que “não concordo, antes condeno, o que se fez no nosso país, e mais ainda, o que se pretende fazer, de que é indicação alarmante a nova Constituição. Deponho, assim, em tuas mãos, por forma indeclinável, minha renúncia”. Vargas tenta dissuadi-lo, por telegrama do dia 17, mas Aranha retruca no dia seguinte: “A discordância com o que se fez sobretudo com o texto da nova Constituição é de tal natureza que não me permite, dignamente, continuar no exercício de minhas funções atuais”.

Em nova carta de 24/11/1937, Aranha prepara a sua saída, de molde a preservar a colaboração futura com os EUA, mesmo com as inclinações inegavelmente fascistas da nova constituição:

argumenta que seria do próprio interesse do governo americano, e de Roosevelt, continuar a aproximação com o Brasil, buscando então “americanizar ou pan-americanizar o Brasil, antes que se ele se europeíze, hitlerize ou mussolinize de todo”. Finalmente, acerta sua “chamada” ao Brasil ainda como embaixador, para não dar a ideia de que se opusera às novas realidades políticas brasileiras, e é nesse contexto que embarca de volta no dia 11 de dezembro, cômico de haver cumprido rigorosamente todas as suas responsabilidades de embaixador em Washington.

MINISTRO DAS RELAÇÕES EXTERIORES: O DEMOCRATA REFORMISTA

Aranha chegou ao Brasil como símbolo de oposição às correntes nazifascistas que, mesmo dentro do ministério, desejariam extrapolar para o campo internacional as ideias e os princípios adotados na Constituição de 1937. Foi para evitar essa transposição que Aranha decidiu aceitar, em março de 1938, chefiar o Itamaraty, para equilibrar as tendências opostas às suas convicções e para que não se modificasse a orientação da política exterior do Brasil pela qual havia lutado desde Washington. O convite para o Itamaraty foi aceita segundo um entendimento claro: a política interna ficaria com Vargas, a externa com Aranha. Ele deixou isso claro no seu discurso de posse, em 15 de março: “Eu serei, no Itamaraty, um dos secretários do presidente da República, adstrito unicamente ao exercício desta função...”.

Os maiores eventos de 1938 foram, no plano mundial, a anexação da Áustria pela Alemanha hitlerista, seguida pelo acordo de Munique (que representou o desmembramento da Tchecoslováquia pelo mesmo Estado nazista); no plano continental, o tratado de paz que selou o fim das hostilidades entre Paraguai

e Bolívia na guerra do Chaco e a 8ª Conferência Internacional Americana realizada em Lima.

As relações com a Alemanha e a Itália e as expectativas de seus governos de obterem um aliado nas Américas, com o golpe de 1937, logo se viram frustradas, já que Vargas extinguiu todos os partidos e recusou-se a aderir ao Pacto Anti-Komintern, levando ainda a cabo uma política de nacionalização que atingiu as colônias alemãs no sul do país, e boa parte da imigração italiana e seus descendentes. Um decreto proibindo rigorosamente a atividade política de estrangeiros no Brasil motivou protestos do embaixador alemão, criando um clima de animosidade que redundou na sua qualificação como *persona non grata* pelo Itamaraty. A despeito disso, as relações entre os dois países permaneceram inalteradas no plano comercial.

Aranha envolveu-se pessoalmente nas negociações com países sul-americanos, que redundaram na assinatura, em 9 de julho, do Tratado Definitivo de Paz, Amizade e Limites entre Bolívia e Paraguai, terminando uma guerra que havia durado dois anos e deixado uma herança de armistício armado quase insolúvel; pouco depois, em outubro, um laudo arbitral, patrocinado pelos países do cone sul, atribuía ao Paraguai a maior parte do Chaco.

A realização da 8ª Conferência Internacional Americana, prevista para ter lugar em Lima, em dezembro desse ano, esteve por um momento ameaçada por hostilidades de fronteira entre o Equador e o Peru; Aranha envidou esforços para que o Equador participasse. Seu maior esforço, porém, foi em relação à Argentina, que se opunha, terminantemente, a dar forma de tratado, ou de convenção, ao projeto do Itamaraty, já apresentado em 1936, de um Pacto de Segurança Coletiva, consagrando a passagem da etapa de consultas para a de solidariedade. Ressalvada a preocupação argentina quanto à forma, foi possível chegar-se a uma *Declaração*

dos Princípios de Solidariedade da América, que preservava a substância do que desejava o Brasil: a reafirmação da solidariedade continental, a defesa contra qualquer intervenção ou ameaça à soberania dos países americanos e a coordenação dos mecanismos de consulta em caso de ameaças à paz, segurança ou integridade territorial de qualquer das repúblicas americanas, por meio de reuniões nas capitais por iniciativa de quaisquer delas.

No plano interno, Aranha deu continuidade ao processo de reforma das carreiras do Itamaraty, iniciado por Melo Franco, em 1931, criando dois quadros de funcionários – o diplomático e o consular – que podiam servir tanto no exterior como na Secretaria de Estado. Por um decreto de outubro de 1938, Aranha encerrou a separação secular, unificando as duas carreiras e estabelecendo um quadro único⁹.

Aranha realizou visita oficial aos EUA, de janeiro a março de 1939, a convite do próprio presidente Roosevelt: entre os principais temas estavam o programa brasileiro de defesa nacional, os investimentos americanos no Brasil e a situação da dívida brasileira. Aranha se reuniu a sós com Roosevelt durante largo tempo, tratando da situação europeia, sua repercussão nas Américas e da política interna americana. Ocorreram, logo depois, as visitas do subchefe do Estado Maior do Exército, general George Marshall, ao Brasil, e do chefe do Estado Maior do Exército brasileiro, general Góes Monteiro aos EUA, tendo este sido recebido por Roosevelt por duas vezes na Casa Branca. O presidente já tinha chamado a atenção para as ilhas Fernando de Noronha e o cabo S. Roque, e revelado temores de que os alemães pretendessem bases aéreas e navais nas costas ocidentais da África, para daí atacarem países americanos. Em outros termos, os EUA já preparavam sua

9 Cf. CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. *Itamaraty: Dois Séculos de História, 1808-2008*. Brasília: Funag, 2009, vol. I: 1808-1979, p. 365-374.

futura logística de apoio para operações em direção da África do norte e da Europa a partir do Brasil.

A OPÇÃO PELA NEUTRALIDADE: CONSCIENTE DA FRAGILIDADE DO BRASIL

Com o deslançar da guerra na Europa, o Itamaraty atuou no sentido de reforçar os laços de solidariedade continental, em especial com os EUA, e de resolver as múltiplas questões derivadas pela declaração de neutralidade em face dos países em guerra. Aranha orienta os trabalhos do Itamaraty na primeira reunião de consultas dos ministros das repúblicas americanas em setembro, imediatamente após o início da guerra europeia. A neutralidade brasileira é proclamada por decreto desde o dia 2 de setembro e, já no dia seguinte, o governo americano propõe uma reunião de consulta, de acordo com os entendimentos efetuados em Buenos Aires em Lima: a primeira reunião de consulta se realiza no Panamá, de 23 de setembro a 3 de outubro de 1939.

Apesar de o presidente Roosevelt lhe ter oferecido o cruzador *Trinidad*, para a sua viagem, Aranha resolve ficar no Rio, mas mantém estreito contato com os principais protagonistas durante todo o período preparatório e na própria reunião: ele mesmo redigiu uma declaração sobre o mar continental, aprovada junto com duas outras declarações, sobre segurança e neutralidade. Na verdade, a neutralidade das águas americanas foi rompida logo em seguida, pelo incidente do *Graf Spee*, em águas uruguaias, seguido por outro incidente em águas brasileiras com um cargueiro alemão. Aranha e os chefes militares antecipam dias difíceis para os países americanos, em especial para o Brasil, dotado de larga costa atlântica.

O ano de 1940 viu a completa modificação do mapa político e militar na Europa, com as vitórias e ocupação por tropas alemãs de países beligerantes e neutros, o que acarretou complexos problemas aos representantes diplomáticos e consulares de países neutros como o Brasil. Aranha escreve longa carta a Vargas (11/5/1940), ecoando alguns dos argumentos de Rui Barbosa, feitos numa conferência em Buenos Aires, em 1916: não pode haver impassibilidade entre o direito e a injustiça, não se pode ser imparcial entre a lei e o crime. De forma surpreendente, porém, em 11 de junho, na comemoração da batalha do Riachuelo pela Marinha, Vargas pronuncia um discurso no qual denuncia os “liberalismos imprevidentes” e proclama a organização da economia e do trabalho pelo Estado, embora também proclamasse o apoio ao pan-americanismo. A repercussão internacional foi imediata, tendo sido interpretado por muitos como uma manifestação de independência, ou até de rejeição, em relação aos EUA. Aranha pensa imediatamente em demitir-se, novamente, mas resolve ficar para, justamente, não reforçar o polo fascista do governo.

AS TENSÕES BELICISTAS SE APROFUNDAM

Na Itália e na Alemanha, as reações oficiais foram positivas, contrastando com o repúdio geralmente expresso nos meios de comunicações das democracias. Tão fortes foram as reações nos EUA que, no dia 14 de junho, o governo divulga um comunicado, que traz a visível colaboração de Aranha, confirmando a manutenção da política externa brasileira, “de inteira solidariedade americana, na defesa comum do continente contra qualquer ataque de fora”. Não obstante, no dia 29, Vargas pronuncia novo discurso, sem a contundência do primeiro, mas igualmente enfatizando o conteúdo autoritário, inclusive antisemita (“financismo-cosmopolita” dos

“sem-pátria”), de sua visão política. Ele confirma, porém, a estrita neutralidade do Brasil e a defesa do pan-americanismo, mas no pleno respeito das soberanias nacionais e do direito de cada povo escolher o regime político que lhe convenha.

Em face do ativismo dos alemães da Krupp para oferecer a Vargas uma siderúrgica, Aranha incita o embaixador americano no Rio a apressar o fornecimento de créditos para a usina e de equipamentos militares para o Brasil. De fato, a questão da siderurgia foi resolvida com extrema rapidez, num esquema pouco usual: propriedade e controle estatais, mediante financiamento do Eximbank, e tecnologia de empresas privadas dos EUA (United States Steel Corporation). O reequipamento das forças armadas é resolvido entre o final de 1941 e o início de 1942. Foi traçada assim a aliança política e militar Brasil-EUA.

Na segunda reunião de consulta dos países americanos, em Havana, de 21 a 30 de julho de 1940, foram discutidos os temas da neutralidade, a cooperação econômica e a paz nas Américas, este compreendendo a defesa dos “ideais interamericanos”, sob os quais o governo brasileiro temia que se cogitasse dos regimes políticos dos países. Aranha alegou “motivos alheios à sua vontade” para não comparecer; nas instruções dadas ao representante brasileiro, o secretário-geral Maurício Nabuco, não deixou de anotar que “o pan-americanismo nunca foi uma doutrina para defesa de regimes políticos nem uma prática de intervenção”. A *Ata de Havana* tratou da situação das colônias europeias nas Américas, que poderiam ser colocadas sob um “regime de administração provisória” das repúblicas americanas; uma resolução sobre Assistência Recíproca e Cooperação Defensiva das Nações Americanas proclamou que “Todo atentado de um Estado não americano contra a integridade ou inviolabilidade do território e contra a soberania ou independência política de um Estado americano será considerado com um ato de agressão contra os Estados que assinam essa Declaração”.

Em 1940 e durante todo o ano de 1941, Aranha procurou reforçar aliança com os EUA, ultrapassando a fase da “equidistância” e do “equilíbrio pragmático”, presente em alguns discursos de Vargas. Em janeiro de 1941, num momento em que a Alemanha parecia consolidar uma dominação inabalável na Europa, Aranha divulgou uma declaração na qual informava que o Brasil iria “manter-se-á fiel aos compromissos continentais, políticos, econômicos e militares” e “leal à histórica solidariedade na paz como na guerra, que sempre ligou seu governo e seu povo aos Estados Unidos”. Concluía reafirmando esse propósito: “A guerra europeia, com seus imprevistos, complicações ou possíveis resultados, não tem nem terá influência capaz de modificar a atitude americanista sempre coerente do Brasil, que lhe é ditada por seus superiores interesses”. O próprio Vargas confirmava, pouco depois, a um empresário americano que lhe trouxera uma carta pessoal de Roosevelt, que a colaboração sem reservas com os EUA constituía a pedra angular da sua política externa: se os EUA fossem agredidos, o Brasil não ficaria neutro, mas se colocaria ao seu lado.

Não obstante, a Alemanha era o segundo parceiro comercial do Brasil: o intercâmbio dispensava a utilização de divisas e o próprio Vargas tratava do comércio com o embaixador alemão, sem o conhecimento do seu chanceler; os fluxos, porém, vieram a termo com a intensificação do bloqueio naval britânico. Aranha, já havia alertado os americanos, desde 1940, para a intensidade do comércio com a Alemanha, instando-os, então, a se mostrarem mais dinâmicos; em 1941, o comércio bilateral Brasil-EUA praticamente duplicou.

Washington pretendia instalar bases no Nordeste, se possível com tropas americanas, no quadro de uma verdadeira “aliança militar”, ao passo que os militares brasileiros preferiam assegurar eles mesmos a defesa do território, mas com material que esperavam comprar nos EUA. Em abril de 1941, o Eximbank abriu

uma linha de crédito para material bélico, que no entanto não foi utilizada, pois os militares brasileiros a consideraram insuficiente. No mesmo mês foi assinado um acordo para facilidades de ancoragem e de abastecimento para navios de guerra americanos no Nordeste, em troca de cooperação com a Marinha de guerra brasileira. Novo acordo no mês de julho criou uma comissão mista militar, sediada no Rio de Janeiro, que ampliava sobremaneira o escopo e a dimensão da cooperação bilateral nesse terreno, seguido ainda de outro acordo em outubro, sobre fornecimento de material de defesa.

PEARL HARBOR E A REUNIÃO AMERICANA DE CONSULTAS NO RIO DE JANEIRO

O ataque japonês às bases americanas do Havaí, em 7 de dezembro de 1941, causou grande comoção no Brasil: no dia seguinte Vargas telegrafou a Roosevelt, comunicando que, tendo reunido o seu governo, o Brasil se declarava solidário com o país atacado. Aranha informou ao embaixador americano que, na reunião do gabinete, todos os ministros se declararam prontos a concretizar a política de solidariedade. O chanceler imediatamente chamou os representantes da América Latina exortando-os a agir, e acelerou os preparativos para a terceira reunião de consulta dos chanceleres americanos no Rio de Janeiro, realizada logo após. O governo argentino mostrou-se vacilante: os ministros do Exterior, da Marinha e da Justiça se inclinavam pelos países totalitários, enquanto os da Guerra e do Interior tinham simpatias pelos EUA. Aranha estava perfeitamente informado sobre esse quadro.

Em 7 de janeiro de 1941, Roosevelt escreveu pessoalmente a Aranha, demonstrando total confiança na sua capacidade de

liderança. Aberta a reunião pelo presidente Vargas, no dia 15, este deu primazia, na agenda, às questões de defesa, colocando em segundo lugar a cooperação econômica. Em face de ameaças proferidas pelos embaixadores dos três países do Eixo, Aranha escreveu-lhes para lembrar que o rompimento de relações diplomáticas e comerciais é medida de alcance restrito, que não implica o estado de guerra; mas se o governo (desses países) “entender, porém, levar tão longe a sua reação, o governo brasileiro muito o lamentará, seguro, entretanto, de que os seus atos o exoneram de tal responsabilidade”.

Na condução da reunião, Aranha teve de enfrentar dois grandes problemas, um interno, outro externo. No plano interno, os chefes militares – ministro Dutra e o chefe do Estado Maior, Góes Monteiro – reclamavam que ele havia tomado decisões que lhes cabiam inteiramente, e que a declaração de rompimento representava praticamente o estado de guerra com as potências do Eixo, situação para a qual o Brasil não se encontrava militarmente preparado. No plano externo, a Argentina empreendeu um esforço de manutenção da neutralidade, para o que obteve o apoio do Chile e as reticências do Peru, da Bolívia e do Paraguai, que no entanto apoiaram a declaração final alguns dias depois. A Argentina ainda tentou exercer um direito de veto sobre as decisões de todo o hemisfério; a despeito dos esforços de Aranha para se chegar a uma fórmula aceitável para eles, os argentinos se recusaram a aceitar a decisão unânime de rompimento; a resolução final acabou apenas consignando uma “recomendação”, o que foi interpretado como uma vitória argentina.

No curso da reunião, Vargas entregou a Sumner Welles listas detalhadas dos materiais militares que o Brasil desejava adquirir. Foi nesse contexto que se assinou, em março de 1942, o mais importante dos acordos de assistência recíproca, o de “empréstimo e arrendamento”, pelo qual o Brasil passava a ser equiparado à

Grã-Bretanha e União Soviética no fornecimento de material militar, até o limite de 200 milhões de dólares. Novo acordo em maio de 1942, criou duas comissões militares nas duas capitais, sendo a de Washington subordinada ao Itamaraty: Aranha passou a se envolver diretamente nas aquisições militares.

O ENVOLVIMENTO CONSCIENTE NA GUERRA

Depois da conferência, intensificaram-se os torpedeamentos contra navios brasileiros, inclusive na própria costa do Brasil, e contra navios de passageiros em viagens de cabotagem. No dia 22 de agosto de 1942, Aranha comunica a todas as missões diplomáticas brasileiras nas Américas que o governo brasileiro estava declarando o estado de beligerância com os países do Eixo; no dia 31, Vargas decreta o estado de guerra em todo o território nacional. O prestígio popular de Aranha cresce bastante nesse período, quando ele passa a ser identificado como o líder das correntes antifascistas e um possível novo dirigente nacional.

O ano de 1943 assistiu a desenvolvimentos decisivos na inversão de tendências que, até então, vinham favorecendo as potências do Eixo, bem como a iniciativas importantes na direção do envolvimento efetivo do Brasil no esforço militar que levaria à derrota dos países totalitários a partir do ano seguinte. Voltando de uma reunião com o primeiro-ministro britânico Winston Churchill, em Casablanca, o presidente Roosevelt deteve-se em Natal, no final de janeiro de 1943, mantendo ali longas conversações com Vargas. Ausente do encontro, mas em carta preparatória a Vargas, Aranha alinhou os pontos que considerava relevantes do ponto de vista do Brasil para o encontro bilateral.

Com exceção de pontos menores, todas as questões abordadas na carta de Aranha foram discutidas por Vargas com Roosevelt;

ele tinha mostrado a carta ao embaixador americano, que pode assessorar o presidente Roosevelt. Em consequência, logo em seguida, munido de plenos poderes, o embaixador Carlos Martins assinava em Washington, em nome do Brasil e na presença de Cordell Hull, a Declaração das Nações Unidas.

Mas, um ano após a reunião de consulta dos chanceleres, e da recomendação de ruptura com o Eixo, a Argentina e o Chile eram os únicos países que ainda se mantinham neutros; no final de janeiro de 1943, finalmente, depois de ter tentado que a Argentina o seguisse na mudança de posição, o Chile decide romper relações com os três agressores. Segundo o presidente argentino, a neutralidade era a pedra fundamental de sua política externa. A pressão dos militares pró-nazistas do Grupo de Oficiais Unidos (dos quais fazia parte Perón) sobre os líderes políticos dificultou qualquer mudança de posição, até que a realidade terminou por se impor, não sem a troca de presidentes, no início de 1944: ainda assim o decreto de rompimento de relações foi mal acolhido por boa parte do oficialato.

TORPEDEADO POR VARGAS, ARANHA DEIXA O ÍTAMARATY

Não deixara de causar surpresa a ausência da Aranha no encontro presidencial de Natal, em janeiro de 1943. Difícil explicar o não comparecimento do chanceler, sendo ele, por direito, o principal assessor do presidente em matéria de política internacional. A ausência foi ainda mais chocante pelo fato de Roosevelt estar acompanhado de seu assessor especial Harry Hopkins e do embaixador Jefferson Caffery, presença diplomática que deveria ter, como contrapartida, a participação do chanceler brasileiro.

Quando, em 1938, Aranha aceitou a pasta mantinha postura nítida contra a Carta de 1937, de inspiração totalitária. Timbrou, então, em dedicar-se exclusivamente à política externa com o objetivo de impedir que as ideias prevalentes em influentes setores se projetassem no campo internacional, traduzindo-se em apoio, ostensivo ou não, aos países do Eixo. Uma questão atraía a atenção: a Constituição, mesmo não estando formalmente em vigor, por não ter sido realizado o plebiscito nela previsto, fixava o mandato presidencial em seis anos; o de Vargas, portanto, terminaria em 10 de novembro de 1943. Aranha acreditava que Vargas seria reeleito e, assim, legitimado, teria mais autoridade para participar das negociações do após-guerra. Outros afirmavam que a declaração de guerra de 1942 tinha suspenso o prazo do mandato presidencial, e que Vargas ainda teria, segundo essa interpretação, um ano e dois meses de mandato após o término do período de exceção. Isso não impediu que a agitação começasse, com pressão das ruas por eleições e declarações de personalidades a favor dos ideais democráticos. Aranha poderia cristalizar esse movimento e surgir como a figura política da transição para a democracia.

A saída de Sumner Welles do Departamento de Estado, em agosto de 1943, também afetou o nível do diálogo que tinha sido alcançado entre os dois durante anos. Em março de 1944, o Departamento de Estado publicou um documento sobre a política externa americana afirmando “não haver mais necessidade de esferas de influência, alianças, equilíbrio de poder ou qualquer outro acordo especial”. Aranha queixou-se a Caffery que os EUA estavam relegando o Brasil a segundo plano. Cordell Hull enviou-lhe um telegrama que se pretendia tranquilizador, afirmando que as relações com Grã-Bretanha, União Soviética e China eram a condição *sine qua non* para vencer a guerra, mas que isso não enfraquecia as relações no hemisfério. Aranha retrucou,

em 17 de maio, dizendo que essas declarações pareciam reduzir a força da aliança brasileiro-americana; ele considerava que a interdependência e a cooperação eram a base da política continental brasileira e que só a ilimitada confiança do governo brasileiro na fidelidade dos líderes americanos a estes princípios podia justificar a política brasileira, sem precedentes, de cooperação, de concessões e de abertura.

Na realidade, a alteração do cenário militar e a perda de importância estratégica do Brasil modificaram a política americana de relacionamento especial: os EUA estavam agora mais focados na cooperação com todas as repúblicas do continente, sem distinguir o Brasil, salvo quando fosse do seu interesse. Dois meses depois, Cordell Hull envia carta amistosa, convidando Aranha para estar em Washington no dia 17 de agosto, para entrevistar-se com o presidente e tratar com ele, em conversas diretas e particulares, de diversos temas da agenda hemisférica e de segurança internacional, referindo-se então ao Brasil como uma potência capaz de participar na organização da segurança do novo mundo do pós-guerra.

Aranha respondeu em 7 de agosto, de maneira interlocutória, dizendo que ele e o presidente Vargas estavam inteiramente de acordo com o proposto, mas que não lhe era possível viajar naquele momento, “por motivos independentes da [sua] vontade”. A resposta já demonstrava as dificuldades por que passava o relacionamento de Aranha com Vargas. No dia 10 de agosto, convidado para vice-presidente da Sociedade Amigos da América, Aranha deveria assumir formalmente o cargo; na véspera, policiais invadiram e fecharam a sede da entidade, nos locais do Automóvel Clube; no dia seguinte, novamente, policiais invadiram o restaurante do clube, onde Aranha se encontrava, e evacuaram arbitrariamente o recinto.

Certo da convivência de Vargas no episódio, e tendo esperado vários dias, em vão, por alguma consideração quanto ao episódio, Aranha escreve uma carta de demissão ao chefe de governo e expede, em 22 de agosto, circular telegráfica às missões diplomáticas no exterior comunicando que estava deixando suas funções. Aranha perdia sua condição oficial, mas mantinha intacto todo o seu prestígio. A repercussão internacional foi enorme, e a imprensa americana e argentina, particularmente, dedicou grande espaço à renúncia do chanceler, tendo ele recebido inúmeras manifestações de solidariedade de personalidades americanas, brasileiras e hispano-americanas.

NAS NAÇÕES UNIDAS: UM RETORNO EPISÓDICO À POLÍTICA INTERNACIONAL

Afastando-se do Itamaraty, Aranha voltou a dedicar-se à advocacia e, também, mais tarde, a atividades empresariais. Mas voltou a servir com brilho, por mais duas vezes, ao Itamaraty, ao ser indicado para chefiar a delegação do Brasil junto à ONU, em 1947, e para cumprir a mesma função por ocasião da 12ª assembleia, em 1957.

Aranha estava nos EUA, em janeiro de 1947, a convite da revista *Time*, para uma reunião de líderes do Council on World Affairs, quando lhe chegou o convite inesperado de Dutra para chefiar a representação na ONU, tornada vaga com o falecimento do ex-chanceler interino da fase final do governo Vargas, Pedro Leão Velloso. Nos EUA, seu nome tinha sido destacado pelo próprio editor da *Time*, Henry Luce, que pinçou uma de suas frases naquele encontro: “O povo que desintegrou o átomo tem, agora, a missão de integrar a humanidade”. Ao enviar seu relato da reunião ao governo brasileiro, Aranha informou sobre a imagem do Brasil

no exterior, concluindo que “a opinião geral em relação ao Brasil é de desconfiança” e que o “pan-americanismo está em crise”.

Mesmo não havendo simpatia recíproca entre Dutra e Aranha – por motivos que remontavam a visões políticas contrárias sobre os assuntos internos e internacionais, e que os tinham colocado em campos opostos durante o governo Vargas –, o presidente, sob recomendação do chanceler Raul Fernandes, acatou a sugestão de seu nome para ocupar o “posto de maior responsabilidade no exterior”, conforme telegrafou este a Aranha, em 5 de fevereiro de 1947. A situação internacional e o relacionamento do Brasil com os EUA tinham mudado substancialmente desde que ele tinha deixado suas funções em agosto de 1944. O Brasil não tinha participado das conversações de Dumbarton Oaks, que colocaram as bases do que seriam as Nações Unidas enquanto organização, e tampouco foi visto positivamente durante a conferência de Ialta, quando os três grandes trataram do futuro Conselho de Segurança. Durante as negociações de São Francisco, o Brasil defendeu a universalidade da organização, insistiu no princípio da não intervenção nas questões internas, mas não logrou ter a sua pretensão contemplada como membro permanente do Conselho de Segurança.

Quando Aranha foi nomeado, já havia terminado a segunda parte da 1ª Assembleia Geral e se realizava uma reunião do Conselho de Segurança, cuja presidência, em fevereiro de 1947, caberia ao Brasil. A Grã-Bretanha havia solicitado que fosse colocada na agenda da 2ª AGNU a questão da Palestina, e que fosse realizada uma sessão extraordinária para constituir e instruir um comitê destinado a estudar o assunto. O ex-chanceler, além de participar do Conselho de Segurança, que presidiu em fevereiro, chefiou a delegação à 1ª sessão extraordinária da AGNU, realizada em abril, da qual foi eleito presidente. Em fins de maio regressou ao Brasil, retornando em setembro para a 2ª AGNU. Aranha demonstrou que tinha todas as qualidades de um perfeito orientador dos debates

e pôs, logo, o Brasil em posição de destaque entre os estados-membros.

A questão da Palestina foi a mais complexa que teve de tratar logo ao início de seu mandato: o único item da agenda da sessão extraordinária era a constituição de um comitê e a preparação de um relatório a ser encaminhado à AGNU, no entanto alguns Estados árabes pediram a inclusão de um item adicional: “O término do mandato [da Grã-Bretanha] sobre a Palestina e a declaração de sua independência”. Por uma manobra do secretariado, e o apoio de diversas delegações latino-americanas, Aranha acabou sendo eleito quase unanimemente à presidência dessa sessão, por 45 votos a 5.

A 2ª AGNU teve início em setembro, em Flushing Meadows, tendo como presidente provisório Aranha, por ter dirigido a sessão extraordinária anterior. Apesar de reticências da SERE, Aranha terminou por ser eleito com ampla maioria para presidir a AGNU; o Itamaraty ainda insinuou que ele tinha sido eleito com votos do bloco soviético, cujo candidato recebeu poucos votos numa primeira rodada; uma segunda eleição a cargo rotativo no CSNU, de um país do bloco soviético, deu vazão a que Aranha fosse apontado, em certa imprensa, como “russófilo” e “antiamericano”. O Itamaraty pretendia que o Brasil seguisse sempre as posições dos EUA, independentemente de regras de procedimento e de práticas consagradas de equilíbrio nas representações em órgãos da ONU. Em meio aos desentendimentos com o Itamaraty e a presidência, que tinha decidido o rompimento de relações diplomáticas com a União Soviética, Aranha, acompanhado do secretário de Estado George Marshall, era homenageado com o título de doutor “honoris causa” em Direito, no Lafayette College, uma das mais tradicionais instituições de ensino dos EUA.

Como previsto, o tema da Palestina foi a mais complexa e difícil das questões inscritas na agenda da 2ª AGNU: Aranha se

desempenhou de modo brilhante, não exatamente para lutar pela partilha, mas para que o plenário decidisse de uma vez sobre o problema, sem delongas e protelações. Sua atuação foi objeto de elogios unânimes de praticamente todas as delegações, e o reconhecimento explícito do futuro Estado de Israel. Sua fala de encerramento da segunda sessão da AGNU foi recebida com imensa aclamação, registrando-se o destaque na primeira página do *New York Times* e na capa das revistas *World Report* e *UN World*, tendo ela sido acolhida em livro compilando os mais famosos discursos mundiais¹⁰.

O nome de Aranha era sempre lembrado quando da escolha das delegações às subsequentes assembleias. Um convite lhe fora feito em 1956, mas ele não aceitou. Reiterado, porém, no ano seguinte pelo presidente Juscelino Kubitschek, ele considerou ser seu dever conduzir a delegação à 12ª sessão da AGNU. Era o auge da Guerra Fria e seu discurso inaugural, no debate geral, tocou na questão do desarmamento nuclear; havia um conflito entre a Turquia e a Síria, que parecia apontar para a guerra, e guerras de libertação na Argélia e nas colônias portuguesas. O desenvolvimento, porém, foi o foco principal de seu discurso; sugeriu que as Nações Unidas deveriam concentrar seus esforços nessa questão, embora em carta ao presidente JK reconhecesse que o momento internacional não era o mais propício para se obter ajuda econômica. Reconheceu, por outro lado, na mesma carta, que o apoio a Portugal colonialista quase havia custado ao Brasil uma derrota nas eleições para a comissão dos Mandatos:

10 Cf. Oswaldo Aranha, "A new order through the United Nations". In: COPELAND, Lewis (coord.). *The world's great speeches*. 2a ed.; Nova York: Dover, 1958, p. 621-623; o mesmo discurso figura na coletânea efetuada pelo Itamaraty para comemorar os cem anos de seu nascimento: *Oswaldo Aranha, 1894-1960: discursos e conferências*, op. cit., p. 101-106.

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

A chefia da delegação à 12ª AGNU foi a última atividade diplomática de Oswaldo Aranha, que faleceria em janeiro de 1960. Até os 40 anos dedicara-se à política interna. Nomeado embaixador em Washington, em 1934, função que exerceu até 1937, soube, como poucos, desincumbir-se não só na diplomacia bilateral, como nos arranjos hemisféricos. Ele foi o responsável quase exclusivo por um período excepcional no relacionamento entre o Brasil e os EUA, durante o qual obteve a cooperação americana inclusive para o início do desenvolvimento industrial do Brasil.

À frente do Itamaraty, em um momento particularmente difícil, de 1938 a 1944, passou a ser considerado, com justiça, um dos maiores ministros das Relações Exteriores. Foi nessa fase, a mais difícil de sua carreira de homem público, que demonstrou em alto grau suas qualidades de estadista, conseguindo orientar a posição internacional do Brasil no caminho certo, em um momento crucial da História¹¹.

11 Aqui finaliza o resumo do texto do embaixador João Hermes Pereira de Araújo.

OSWALDO ARANHA: NA CONTINUIDADE PRÁTICA DO BARÃO DO RIO BRANCO

Pouco mais de dois anos após sua última missão diplomática, Aranha viria a falecer, aos 65 anos, em janeiro de 1960, não sem ter ainda recomendado, num artigo publicado na *Revista Brasileira de Política Internacional* (n. 2, junho de 1958), o reatamento de relações diplomáticas com a União Soviética, potencialmente uma grande compradora, junto com outros países do bloco, de café brasileiro, negócio de exportação ao qual membros de sua família do ramo paulista haviam estado associados. Suas duas gestões à frente do Ministério da Fazenda, nos anos 1930 e 1950, o tinham habilitado a perceber o papel relevante daquele produto básico para o equilíbrio externo do Brasil.

Aliás, bem mais do que isso, pois nas duas oportunidades Oswaldo Aranha foi conduzido à frente da economia nacional por Getúlio Vargas exatamente para enfrentar conjunturas especialmente difíceis para a economia brasileira na vertente externa. Como sublinhou Mário Henrique Simonsen, sua “dupla passagem pelo comando das finanças nacionais [em 1931-34 e em 1953-54] é menos importante na sua biografia do que as realizações na política e na diplomacia. Mas, se a sua vida se tivesse limitado ao que fez no Ministério da Fazenda, Aranha já teria conquistado sua cadeira cativa na História do Brasil”¹². O mesmo economista, que respalda inteiramente as duas gestões de Aranha em termos de estabilização macroeconômica, considera que sua ação, na primeira crise da grande depressão foi essencial para a diminuição do seu impacto na economia brasileira, e que o “aspecto mais polêmico [da sua segunda gestão] foi a política cafeeira” (p. 437).

12 Ver Mario Henrique Simonsen, “Oswaldo Aranha e o Ministério da Fazenda”, in: CAMARGO-ARAÚJO-SIMONSEN, *Oswaldo Aranha: a estrela da revolução*, op. cit., p. 381-442; cf. p. 383.

Aranha foi essencialmente pragmático, nas duas ocasiões, assim como o foi em sua gestão na embaixada em Washington e à frente do Itamaraty, entre 1938 e 1944: armado de seus princípios democráticos em política e liberais em economia, mas sem se deixar prender por teorias ou ideologias, ele se guiou por um espírito prático que lhe permitiu superar óbices e dificuldades, tendo sempre presente os interesses maiores do Brasil. Não tendo deixado memórias ou escritos nos quais tivesse desenvolvido seu testemunho pessoal sobre cada um dos episódios políticos e diplomáticos em que esteve envolvido, sua ação e pensamento podem ser deduzidos do imenso manancial de cartas e pronunciamentos que elaborou ao longo dos quinze anos em que ocupou funções relevantes na política doméstica e na política internacional do Brasil¹³.

De fato, Aranha não foi um memorialista sistemático, mas os arquivos pessoais, constantes de cartas, discursos e notas de trabalho, bem como os fundos documentais oficiais, já trabalhados por alguns historiadores, e exaustivamente pelo brasilianista Stanley Hilton, permitem recuperar fragmentos de seu pensamento em vários temas de política internacional, que ilustram de forma clara suas principais tomadas de posição em questões relevantes das relações internacionais do Brasil. Caberia destacar, em especial, sua postura verdadeiramente democrática no plano político-institucional, herança, provavelmente, de seu período adolescente e juvenil, quando tinha se colocado ao lado de

13 Comparativamente às cartas e documentos de trabalho, os textos especificamente conceituais da lavra do próprio Oswaldo Aranha são relativamente reduzidos e geralmente restritos aos temas vinculados aos cargos que ocupou ao longo de sua vida política, com exceção, talvez, de conferência efetuada por ocasião do Jubileu da República, em 27/11/1939: *Fronteiras e Limites: a política do Brasil*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1940. Uma compilação de seus discursos e conferências efetuada por ocasião do centenário de seu nascimento (*Oswaldo Aranha, 1894-1960: discursos e conferências*, op. cit.) comporta exatamente 120 páginas, embora vários outros textos pudessem ser agregados, sobretudo os relativos à política interna; alguns destes encontram-se na coletânea organizada por Moacyr Flores: *Oswaldo Aranha*. Porto Alegre: IEL, 1991.

Rui Barbosa, na defesa das democracias ocidentais, que lutavam contra a autocracia imperial do Reich alemão, durante a Primeira Guerra. Suas desavenças com Vargas em torno da organização do Estado e sua adesão sem vacilações a uma Constituição aberta à alternância das urnas foram notórias e repetidas, culminando com o episódio do afastamento da embaixada em Washington, por causa do golpe do Estado Novo, em novembro de 1937.

Não obstante, poucos meses depois, consentiu em servir ao regime ditatorial, consciente de que, assim fazendo, buscava reforçar o frágil polo democrático num governo recheado de simpatizantes do fascismo europeu, alguns até dispostos a alinhar os destinos do Brasil aos da Alemanha nazista. Bem mais tarde, em 1945, já fora do Itamaraty, embora ainda sob a ditadura de Vargas, numa entrevista que deveria ter sido transmitida pela Rádio Tupi, mas que acabou sendo proibida pela censura da regime, Aranha deu explicações mais circunstanciadas sobre sua decisão política de então:

Entre para o Governo, em 1938, não para servir ao Estado Novo, mas decidido a evitar a repercussão de seus malefícios internos na situação internacional do Brasil. (...) A Constituição de 1937 repugnava, como fiz sentir, em muitas de suas inovações, quase todas traduzidas de constituições totalitárias europeias e asiáticas, as minhas convicções democráticas e a minha fidelidade aos compromissos e fins da Revolução de Outubro. (...) Nesse período, participando das reuniões governamentais e privando com o Chefe do Governo, não tive a menor parcela de responsabilidade na política interna do país, salvo de reserva quando ela ameaçava comprometer a conduta da política exterior. Fui, única e exclusivamente, Ministro do Exterior, exercendo a minha função fechado na sala onde viveu e morreu o

grande Rio Branco, o exemplo maior e melhor de como todo brasileiro tem o dever de servir ao seu país no Itamaraty, sem que isso importe no sacrifício de suas convicções políticas e pessoais. Não renunciei às minhas ideias e nem reneguei um só daqueles princípios que foram, são e serão parte inseparável de minha vida de devoção ao Brasil. Nessa função, defendi essas ideias e princípios e, graças à minha fidelidade a eles, evitei, com o concurso do povo, que o Brasil fosse arrastado ao erro e à derrota pelas tendências políticas consagradas pela Constituição de 1937. (...) O curso da guerra era ameaçador e a minha intransigência parecia comprometer a posição com os então vencedores. Eu mesmo tive dias de perplexidade e se não vaciei foi porque sempre acreditei que o homem não inventou ainda armas capazes de vencer as ideias. (...) As vitórias da força são efêmeras, ainda que espetaculares, ante a da decisão e de coragem de uma consciência e um coração bem formados¹⁴.

A referência ao Barão do Rio Branco não é gratuita, sobretudo agregada à qualificação que fez sobre o dever de servir ao país, “sem que isso importe no sacrifício de convicções políticas e pessoais”, o que correspondia inteiramente à sua atitude durante o Estado Novo; foi um período no qual enfrentou inúmeros contratempos políticos e pessoais, em especial por parte do ministro da Guerra, Eurico Dutra, do ministro da Justiça, Francisco Campos, e do chefe da polícia, Filinto Müller, sempre buscando preservar sua margem de ação para melhor servir ao Brasil. Aranha se inspirou em Rio Branco, por exemplo, para tratar das difíceis relações com a Argentina. Gaúcho da fronteira, amante de Buenos Aires (onde tinha se tratado dos olhos quando ainda jovem), mas também profundo conhecedor das ameaças militares que sempre

14 Cf. *O Jornal*, 24/02/1945, apud ARAÚJO, “Oswaldo Aranha e a diplomacia”, op. cit., p. 176-78.

concentraram a atenção dos militares brasileiros nas fronteiras do Sul, Aranha se esforçou durante toda a sua gestão diplomática para encontrar um *modus vivendi* que respeitasse as peculiaridades argentinas no contexto regional e internacional e que pudesse ser conciliado com os interesses brasileiros no plano hemisférico, em especial seu desejo de aprofundar a solidariedade americana em face das ameaças fascistas¹⁵.

Não foi fácil, sobretudo porque tinha de conciliar as posturas unilaterais dos EUA com as suscetibilidades dos vizinhos regionais, várias vezes engajados em conflitos potenciais ou reais (como o Paraguai e a Bolívia em torno do Chaco, ou o Peru e Equador em disputas de fronteira, por exemplo). Nas conferências americanas que dirigiu, ou das quais participou, teve de recorrer a todo o seu tato diplomático para evitar que a Argentina adotasse uma postura isolada, que justamente poderia levá-la à ruptura da solidariedade pan-americana, ou que, na pior das hipóteses, além do neutralismo, à concretização de suas simpatias nazifascistas, como aliás desejado por vários oficiais de sua alta cúpula militar. Diferente de Rio Branco, porém, Aranha via na intensificação dos laços comerciais com a Argentina um dos cimentos possíveis para vínculos mais estreitos entre os dois países; em consequência, ele buscou, incessantemente, multiplicar acordos para expandir o comércio recíproco¹⁶.

15 Ver o artigo de Stanley Hilton, "The Argentine Factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy Strategy", *Political Science Quarterly*, vol. 100, n. 1, Spring 1985, p. 27-51, bem como sua biografia já citada de Aranha, que é particularmente rica quanto ao relacionamento Brasil-Argentina.

16 O comércio bilateral de fato aumentou significativamente durante a Segunda Guerra Mundial, em parte devido à interrupção das transações da Argentina com a Grã-Bretanha, mas também, como demonstra Stanley Hilton, devido aos acordos e missões brasileiras ao vizinho; cf. "Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945: a reappraisal of his attitude toward industrialization and planning", *The Journal of Economic History*, vol. 35, n. 4, December 1975, p. 754-778; esp. 775-76.

UM PROGRAMA PARA O DESENVOLVIMENTO E A PRESENÇA INTERNACIONAL DO BRASIL

Ainda que comandando o Itamaraty, Aranha não tinha controle sobre a tomada de decisões em questões importantes da diplomacia¹⁷, assim como se viu marginalizado por Vargas em diversas ocasiões, em temas como o das relações com a Alemanha nazista ou o estabelecimento da aliança com os EUA¹⁸. A exclusão mais dramática – e simbólica da atitude pessoal de Vargas em relação a um possível concorrente presidencial – se deu por ocasião do encontro entre este e Roosevelt em Natal, em janeiro de 1943. Já sabedor de seu afastamento, mas ainda assim preocupado com os rumos que as conversas poderiam tomar, Aranha, em longa carta a Vargas, preparatória ao encontro, expôs o seu pensamento sobre o cenário internacional e sobre as atitudes que o Brasil precisava tomar, imediatamente em relação ao cenário bélico e no pós-guerra de médio prazo.

Uma fórmula resume o essencial de sua postura quanto à política externa que o Brasil deveria adotar: “apoiar os Estados Unidos no mundo em troca de seu apoio na América do Sul”. A orientação que recomendou a Vargas, era a de seguir os EUA “na guerra, até a vitória das armas americanas e, na paz, até a vitória e [a] consolidação dos ideais americanos”. Como salientou ainda Aranha, aos EUA caberão, no pós-guerra, a liderança da paz, e por isso o Brasil “deve formar ao lado dos Estados Unidos”, começando

17 Como escreveu Hilton, Aranha “era um fator influente, às vezes determinante, no processo de tomada de decisões sobre política externa, mas não controlava esse processo. E não era de se esperar que o dominasse porque, afinal, ocupava o Palácio do Catete há uma década um homem com quem tinha um relacionamento de irmão mais jovem para irmão mais velho. Seria até de surpreender se Vargas tivesse cedido o controle sobre a política externa, especialmente em uma época em que os acontecimentos no exterior ameaçavam afetar como nunca os destinos do país.” Cf. *Oswaldo Aranha: uma biografia*, op. cit., p. 354.

18 Como sublinha Sérgio Danese, Vargas foi, provavelmente, o primeiro mandatário brasileiro a praticar a diplomacia presidencial, sendo, em diversas ocasiões, o seu próprio chanceler; ver *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999, p. 307.

por aderir à Carta do Atlântico e à Declaração das Nações Unidas, e pleitear em seguida um lugar nos conselhos militares e participar dos estudos para uma futura organização internacional. No plano hemisférico, o Brasil deveria confirmar sua adesão ao pan-americanismo, pois sem um perfeito entendimento com os EUA em torno desse princípio, “o Pan-americanismo não seria possível e os Estados Unidos não contariam nessa guerra com o apoio unânime dos povos continentais”. Aranha reconhecia que o Brasil era um país fraco, econômica e militarmente, mas não duvidava que, no futuro, “será inevitavelmente uma das grandes potências econômicas e políticas do mundo”. Nada justificava, portanto, o retraimento brasileiro, cabendo, então, o engajamento pleno no esforço de guerra, para conseguir vantagens na paz.

Após a guerra, recomendava Aranha, a política econômica deveria ser de liberalização do comércio internacional, intensificação da cooperação americana no programa de industrialização e desenvolvimento, e de ampla liberdade de imigração e de transferência de capitais para o Brasil. Nesse início de 1943, Aranha não acreditava ser necessário enviar tropas para a frente de combate naquele momento, mas julgava que, mais tarde, talvez fosse do interesse do Brasil fazê-lo. De qualquer modo, o Brasil precisava preparar-se como se estivesse na iminência de entrar em combate, pois “esta preparação, por si mesma, sem que sejamos chamados à batalha, será contada como uma ou muitas vitórias na mesa da paz”.

Sintetizando seu pensamento, o chanceler brasileiro se referiu, finalmente, a objetivos que o Brasil devia perseguir, de um lado, no contexto internacional e, de outro, no campo próprio do seu desenvolvimento. Internacionalmente, Aranha desejava uma melhor posição para o Brasil, uma estreita colaboração com os EUA para estimular o desenvolvimento do pan-americanismo. No âmbito interno, sua preocupação era com o desenvolvimento

do país, quer das suas Forças Armadas, quer da indústria pesada; a criação e o desenvolvimento das indústrias bélica, agrícola, extrativa, e de todas as demais necessárias ao progresso do país e à reconstrução mundial, dando lugar especial à exploração do petróleo e outros combustíveis¹⁹.

A carta, de dez páginas²⁰, encerra todo o pensamento de Aranha sobre a posição do Brasil nos cenários regional e internacional, naquele momento e no futuro, cabendo destacar, na prática, vários elementos que podem facilmente aproximar sua diplomacia daquela conduzida três décadas antes por Rio Branco. Como síntese de seu pensamento, Aranha oferecia na carta, a título de conclusões, onze objetivos que o Brasil deveria buscar, no curso da guerra e no seu seguimento. Eles valem como um programa inteiro de governo, naquele momento e durante todo um processo de modernização política e econômica do Brasil que Aranha entendia ser uma espécie de projeto de país. Em sua conformação básica, os objetivos alinhados sumariamente por Aranha, poderiam, *mutatis mutandis*, também ter sido delineados por Rio Branco, o que justifica sua transcrição integral, para o devido registro histórico: uma melhor posição na política mundial;

1. uma melhor posição na política com os países vizinhos;
2. uma mais confiante e íntima solidariedade com os Estados Unidos;
3. uma ascendência cada vez maior sobre Portugal e suas possessões;
4. criação de um poder marítimo;

19 Trechos da carta de OA a GV, 25/01/1943, reproduzida em Araújo, "Oswaldo Aranha e a diplomacia", op. cit., p. 297-299.

20 Eugênio Vargas Garcia, de seu lado, menciona uma carta de apenas sete páginas, constante do Arquivo Estevão Leitão de Carvalho, Lote 507, Livro 3, no IHGB; ver GARCIA, *O Sexto Membro Permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012, p. 45 e p. 46, nota 110.

5. criação de um poder aéreo;
6. criação de um parque industrial para as indústrias pesadas;
7. criação da indústria bélica;
8. criação de indústrias agrícolas, extrativas e de minérios leves complementares dos norte-americanos e necessários à reconstrução mundial;
9. extensão das vias férreas e rodovias para fins econômicos e estratégicos;
10. exploração de combustíveis essenciais.²¹

Correspondendo às expectativas altamente promissoras que Aranha alimentava para a manutenção da aliança bilateral que vinha sendo laboriosamente construída por ele desde sua chegada a Washington, quase dez anos antes – e que a sua carta a Vargas claramente antecipava –, Roosevelt, numa das conversas em Natal, confirmou a Vargas que esperava tê-lo ao seu lado na projetada conferência de paz, o que deixou o ditador especialmente satisfeito²². Esse era exatamente o projeto de Aranha para o futuro do Brasil, seu cuidadoso planejamento para a inserção internacional do Brasil o imediato seguimento da guerra e no pós-guerra, inserção que ele antevia como o resultado de um constante e extenuante processo de negociações com os Estados Unidos – até para “educá-los” sobre o que era o Brasil verdadeiramente –, para a viabilização dessa nova postura do país no cenário internacional, situação que para ele não poderia deixar de estar intimamente associada à visão do mundo e aos valores da democracia americana, que ele considerava como sendo os do Brasil, de forma integral e indivisível. A preocupação

21 Cf. McCANN, Frank D. *A Aliança Brasil-Estados Unidos, 1937-1945*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1995, p. 244.

22 Cf. McCANN, p. 245; Vargas e Roosevelt se falavam diretamente em francês.

de Vargas, em Natal, ao negociar armamentos e envolvimento do Brasil na guerra, era a de assegurar a sua própria manutenção no poder, enquanto que a visão de Aranha era a de um estadista que queria fazer daquele encontro uma alavanca para a construção do Brasil do pós-guerra. Por isso mesmo, ele rejeitava a nascente visão – que se insinuava nos encontros das três principais potências aliadas – de um condomínio hegemônico sobre o mundo e sobre o funcionamento da futura organização das Nações Unidas: para ele, a base da política continental do Brasil era uma relação de cooperação e de interdependência com os Estados Unidos para, a partir daí, criar as bases da futura projeção mundial do Brasil.

Roosevelt, que vinha de uma longa convivência com o pensamento de Aranha, estava plenamente consciente de que ele encarnava, pessoalmente, e representava, no contexto da política brasileira, a melhor relação possível que os EUA poderiam desejar no continente sul-americano, e mesmo no plano mundial. Foi com esse objetivo que, em 17 de julho, Cordell Hull escreve importante carta a Aranha, convidando-o, em nome do presidente Roosevelt, para vir a Washington em agosto de 1944. Na carta, Hull diz que ele e o presidente aceitam “sem reservas” o conceito fundamental, expresso em 17 de maio por Aranha, no sentido de continuar a “cooperação extraordinariamente estreita e produtiva que caracterizou as nossas relações durante a guerra”. Prosseguia, convidando Aranha a visitar Washington por tempo suficiente para um novo entendimento:

Além de assuntos que dizem respeito particularmente ao Brasil e aos Estados Unidos, há outros de natureza hemisférica e ainda alguns do alcance mundial, que só podem ser discutidos na intimidade das palestras privadas. Creio merecerem especial atenção as suas sugestões relativas à situação e participação de potências como o Brasil, na

*organização da segurança do novo mundo no após-guerra, bem como a respeito do sistema interamericano em face da referida organização. Não conheço outro meio de examinar essas questões, de que dependem nossa paz e bem-estar no futuro, a não ser as conversas diretas e particulares. (...) O presidente, que muito estimaria ter consigo longa palestra, poderá vê-lo em 17 de agosto, se o Senhor estiver em Washington nessa data*²³.

O convite – indiscutivelmente um dos mais importantes jamais feitos na história das relações bilaterais Brasil-Estados Unidos – prenunciava, provavelmente, uma evolução política favorável aos interesses americanos no Brasil, ao final da guerra; esse, justamente, pode ter constituído o motivo que levou Vargas a vetar sua aceitação. Deve ter sido, portanto, muito a contragosto que Aranha se vê levado a responder a Cordell Hull, não por carta direta, mas por meio de um telegrama à Embaixada em Washington, expedido em 7 de agosto – ou seja, três dias antes do início da crise que levaria ao seu afastamento definitivo do Itamaraty, depois de tantos dissabores –, instruindo-a a transmitir a posição de Aranha e de Vargas quanto ao convite: “Não me é possível viajar neste momento, por motivos independentes de minha vontade. Está o presidente examinando essa possibilidade para tempo a ser combinado...”²⁴. Em 10 de agosto, Aranha, ultrajado por Vargas no episódio da Sociedade Amigos da América, decide sua saída do Itamaraty.

O Brasil pode ter perdido, aí, a sua melhor chance de construir uma relação madura com o principal parceiro hemisférico e mundial, a partir da qual se poderia alavancar uma participação mais intensa nos foros negociadores que estavam construindo os

23 Cf. Araújo, op. cit., p. 314.

24 Idem, p. 315.

fundamentos da ordem internacional do pós-guerra. Ao ter eleito um presidente, no ano seguinte, que era visto com desconfiança em Washington e Londres, e mais ainda em Moscou, por suas posições no mínimo ambíguas até o início da guerra, em detrimento daquele que poderia ter representado uma perspectiva infinitamente mais cosmopolita para um país ainda atrasado no plano material, o Brasil viu fechar-se uma janela de oportunidade que não mais voltaria a repetir-se nos anos turbulentos da Guerra Fria e nos de sua própria instabilidade político-social.

De certa forma, faltou a Oswaldo Aranha ambição para lançar-se decisivamente na arena política, ele que tinha sido a “estrela da Revolução” e que ainda encarnava os melhores valores das classes médias urbanas em ascensão, e que aspiravam por um tipo de liderança política diferente daquela a que elas estavam acostumadas, com os velhos oligarcas rurais, os novos oportunistas do trabalhismo ou os caudilhos existentes aqui e ali. Mas, à sua maneira, ele também foi um líder carismático, tendo deixado sua marca profunda nas instituições em que trabalhou e que liderou, no setor público, assim como na própria história do país. O Brasil, provavelmente, teria se desenvolvido de outra maneira, se por acaso ele tivesse sido guindado a postos de ainda maior responsabilidade que os que ocupou ao longo de sua magnífica trajetória política, eventualmente no cargo de presidente. Independentemente disso, porém, Aranha certamente contribuiu para fazer do Brasil um país melhor do que era, em todas as áreas nas quais pode exercer sua competência e excepcional honestidade intelectual.

REFERÊNCIAS E LEITURAS COMPLEMENTARES

Fontes primárias:

ARANHA, Oswaldo. *Oswaldo Aranha, 1894-1960: Discursos e Conferências*. Brasília: FUNAG, 1994.

_____. *Fronteiras e limites: a política do Brasil*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações; Imprensa Nacional, 1940.

_____. *A Revolução e a América*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa e Propaganda, 1940.

ARQUIVO Histórico do Itamaraty; maços diversos.

ARQUIVO Oswaldo Aranha, Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC)/FGV, Rio de Janeiro.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Relatórios, 1934-1944*.

Bibliografia geral:

ABREU, Marcelo de Paiva. “Crise, crescimento e modernização autoritária: 1930-1945”. In: ABREU, M. P. (org.). *A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1989, p. 73-104.

ALENCASTRE, Amílcar. *Oswaldo Aranha, o mundo afro-asiático e a paz*. Rio de Janeiro: Gráfica Editora Nap, 1961.

BARRETO, Fernando de Mello. *Os Sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, 1912-1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BOUÇAS, Valentim F. *História da Dívida Externa*. Rio de Janeiro: Edições Financeiras, 1950.

CASTRO, Flávio Mendes de Oliveira. Itamaraty: *Dois Séculos de História, 1808-2008*. Brasília: FUNAG, 2009, 2 vols.

COHEN, Esther. *Oswaldo Aranha*. Porto Alegre: Ed. Tchê, 1985.

COPELAND, Lewis (coord.). *The world's great speeches*. 2ª ed.; Nova York: Dover, 1958.

CORREA DO LAGO, Luiz. A. *Oswaldo Aranha, o Rio Grande e a Revolução de 1930: um político gaúcho na República Velha*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1996.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999.

EIZERIK, Moysés. *Oswaldo Aranha*. São Paulo: Federação Israelita de São Paulo, 1985.

FLORES, Moacyr. *Oswaldo Aranha*. Porto Alegre: Instituto Estadual do Livro, 1991.

GARCIA, Eugênio Vargas. *O Sexto Membro Permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2012.

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

_____. “The Argentine Factor in Twentieth-Century Brazilian Foreign Policy Strategy”, *Political Science Quarterly*, vol. 100, n. 1, Spring 1985, p. 27-51.

_____. “Vargas and Brazilian Economic Development, 1930-1945: a reappraisal of his attitude toward industrialization and planning”, *The Journal of Economic History*, vol. 35, n. 4, December 1975, p. 754-778.

HULL, Cordell. *The Memories of Cordell Hull*. Nova York: Macmillan, 1948, 2 vols.

LOVE, Joseph L. *Rio Grande do Sul and Brazilian Regionalism, 1882-1930*. Stanford, CA: Stanford University Press, 1971.

McCANN Jr., Frank D. *The Brazilian-American alliance: 1937-1945*. Princeton, NJ: Princeton University Press, 1973; ed. bras.: *A Aliança Brasil-Estados Unidos, 1937-1945*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1995.

MOREIRA, Regina da Luz. Verbete “Aranha, Osvaldo”. In: arquivos digitais do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (Cpdoc) da Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

MOURA, Gerson. *Brazilian Foreign Relations, 1939-1950: the changing nature of Brazil-United States relations during and after the Second World War*. Brasília: FUNAG, 2013.

_____. *Autonomia na dependência: a política exterior brasileira de 1935 a 1943*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

O'DONNELL, Francisco Talaia. *Oswaldo Aranha*. Porto Alegre: Garatuja, 1976.

SEITENFUS, Ricardo Antonio da Silva. *O Brasil de Getúlio Vargas e a formação dos blocos, 1930-1942: o processo de envolvimento brasileiro na II Guerra Mundial*. São Paulo: Nacional, 1985.

SILVA, Hélio. *1937: Todos os golpes se parecem. O Ciclo de Vargas*, vol. 9. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970.

_____. *1942: Guerra no continente. O Ciclo de Vargas*, vol. 12. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco, 1930-1964*. Rio de Janeiro: Saga, 1969; ed. do 40º. aniversário: *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy*. New York: Oxford University Press, 2007.

VELINHO, Moysés. *Oswaldo Aranha: pequenos registros à margem de uma grande personalidade*. S.l.: Liv. Lima, 1978.

VILLELA, Annibal; SUZIGAN, Wilson. *A política do governo e o crescimento da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Ipea-Inpes, 1973.

WELLES, Sumner. *Seven decisions that shaped history*. Nova York: Harper, 1950.





CYRO DE FREITAS-VALLE

Nasceu em São Paulo, em 16 de agosto de 1896, filho do senador José de Freitas-Valle e de Antonieta E. de Sousa Aranha de Freitas-Valle. Graduiu-se pela Faculdade de Direito de São Paulo (1916). Ingressou na carreira diplomática em 1918 e ocupou diversas funções na Secretaria de Estado e em postos no exterior. Foi embaixador do Brasil em La Paz (1936), Bucareste (1937), Berlim (1939-42), Ottawa (1944), Buenos Aires (1947-48) e Santiago (1952-55). Nomeado duas vezes secretário-geral das Relações Exteriores (1939 e 1949-51). Chefiou a delegação brasileira à reunião de 1944 da Administração de Assistência e Reabilitação das Nações Unidas (UNRRA). Participou da Conferência de São Francisco e da Comissão Preparatória das Nações Unidas (1945), bem como da I Assembleia Geral da ONU em Londres e da Conferência de Paris entre os países aliados (1946). Representou o Brasil no Conselho de Segurança, tendo presidido

o órgão entre fevereiro e março de 1946. Chefiou a delegação brasileira à IV e V Sessões da Assembleia Geral da ONU (1949 e 1950), quando tem início a tradição de ser o Brasil o primeiro país a discursar. Foi representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York (1955-61). Participou de sessões do Conselho Econômico e Social (Ecosoc) e presidiu a Conferência do Desarmamento em 1958. Aposentou-se do Itamaraty em 1961. Faleceu no Rio de Janeiro, em 7 de novembro de 1969.

CYRO DE FREITAS-VALLE: NAÇÕES UNIDAS, O BRASIL PRIMEIRO

Eugênio Vargas Garcia

INTRODUÇÃO

Cyro de Freitas-Valle era, à sua época, o brasileiro que possivelmente mais conhecia os meandros da organização multilateral que viu nascer. Foi ele um dos delegados que teve o privilégio de assinar a Carta das Nações Unidas, em nome do Brasil, em 26 de junho de 1945. Até sua aposentadoria, presenciou momentos cruciais na história da ONU, participou de inúmeras conferências e reuniões, liderou muitas vezes as delegações que representavam o Brasil e manteve sempre vínculo estreito com as práticas do multilateralismo em todas as suas dimensões.

Seu primeiro contato com a nova estrutura que surgia havia sido na reunião de 1944 da Administração de Assistência e Reabilitação das Nações Unidas (UNRRA), criada para prestar auxílio aos milhões de refugiados e pessoas deslocadas durante a guerra. Embaixador em Ottawa, foi nomeado delegado à Conferência de São Francisco. Logo em seguida, integrou a Comissão Preparatória das Nações Unidas, incumbida de tomar as medidas operacionais

necessárias para as primeiras sessões da Assembleia Geral e demais órgãos da ONU, incluindo o seu Secretariado. Esteve presente à I Assembleia Geral, realizada em Londres, e foi o representante do Brasil quando o país exerceu pela primeira vez, como membro não permanente, a presidência do Conselho de Segurança, em 1946. Na abertura anual do debate geral, discursou perante a Assembleia Geral em Nova York em quatro ocasiões. Exerceu outras funções como embaixador e culminou sua trajetória multilateral como Representante Permanente junto à ONU, de 1955 a 1961, período de efervescência política e crescentes desafios diplomáticos.

Apesar de sua *expertise* e envolvimento pessoal com os temas multilaterais, e do próprio reconhecimento que recebeu em vida de seus pares e subordinados como um embaixador diferenciado e uma referência dentro do Itamaraty, pouco se escreveu até o momento sobre seu legado. Não existem estudos específicos mais alentados e as menções ao pensamento diplomático de Freitas Valle são escassas na bibliografia. Uma razão para tanto pode ser atribuída ao fato de que ele, homem prático, identificado com o *Zeitgeist* da sociedade brasileira de meados do século XX, não se via como um teórico das relações internacionais. Embora a reflexão política fosse parte de seu cotidiano, deixou relativamente pouco material estruturado de tal forma que pudesse conformar uma linha de pensamento passível de sistematização e crítica. Voltado para a ação e preocupado em resolver problemas à medida que se apresentavam, Freitas-Valle representava uma tradição de diplomatas que, eficientes em sua função, não se sentiam compelidos a teorizar em profundidade sobre o seu ofício ou sobre as magnas questões internacionais que os absorviam no trabalho de cada dia. Talvez por isso mesmo, compreender melhor sua visão de mundo significa também render tributo a incontáveis indivíduos que, embora não necessariamente engajados em

considerações de natureza mais formal ou acadêmica, imprimiram sua marca como agentes da política externa.

PRESENTE À CRIAÇÃO: O LUGAR QUE COMPETE AO BRASIL

O processo preparatório que conduziu à criação da ONU foi levado a cabo pelas grandes potências que lideravam a aliança militar vencedora na Segunda Guerra Mundial. O planejamento político-estratégico para a reestruturação da ordem mundial no pós-guerra era conduzido em absoluto sigilo. Em 1944, na Conferência de Dumbarton Oaks, que reuniu os Quatro Policiais (EUA, URSS, Grã-Bretanha e China), foi aprovado um texto preliminar, trazido à luz em outubro daquele ano. Essa minuta de Carta seria a base de negociação para a Conferência a realizar-se em São Francisco, com o propósito explícito de estabelecer uma nova organização para substituir a desacreditada Liga das Nações.

Em Dumbarton Oaks, o Brasil foi o único país a ser cogitado como possível sexto membro permanente no projetado Conselho de Segurança. O balão de ensaio lançado pelo presidente Franklin Roosevelt encontrou resistências da Grã-Bretanha e da União Soviética. A própria delegação norte-americana, após reunião interna, recomendou que Roosevelt desistisse da ideia. Tanto britânicos quanto soviéticos eram refratários a um aumento no número de assentos permanentes maior do que cinco. Alegava-se que, se fosse muito expandido, o Conselho poderia ter sua eficiência comprometida. Churchill e Stalin tampouco veriam com simpatia a hipótese de permitir o ingresso de mais um “voto certo” para os Estados Unidos.

Sem saber dos planos de Roosevelt e da discussão ocorrida em Dumbarton Oaks, Freitas-Valle anteviu que se abria uma janela de oportunidade para o Brasil. Confidenciou a um diplomata

norte-americano que ninguém discutiria a necessidade de incluir os Três Grandes como membros permanentes, juntamente com a França (para tratar de assuntos europeus) e a China (representante do continente asiático). Sugeriu que essa era a mesma posição do Brasil e indagou se algo poderia ser feito efetivamente no continente sul-americano “sem a cooperação do Brasil”. Por esse motivo, arriscou dizer, se uma Carta da ONU tivesse de ser escrita para o próximo século, seria um “bom investimento para todos” conceder uma cadeira permanente ao Brasil¹.

Convém lembrar que essa posição não era ponto pacífico no Itamaraty. Na verdade, não havia consenso nessa matéria dentro do governo. Hildebrando Accioly, Raul Fernandes e José Carlos de Macedo Soares pertenciam ao grupo que, na comissão de notáveis que analisou o projeto de Dumbarton Oaks, tinha restrições quanto à participação do Brasil no Conselho de Segurança. Pedro Leão Velloso, que exercia a interinidade no Ministério das Relações Exteriores depois da saída de Oswaldo Aranha, tentava manter-se neutro, ainda que reservadamente simpatizasse com aquele grupo. A outra corrente, encabeçada pelo presidente Getúlio Vargas, contava com Carlos Martins, embaixador em Washington, Freitas-Valle e outros diplomatas e juristas que desejavam ver o Brasil reconhecido por sua contribuição à guerra, pelo tamanho de seu território e população, bem como por sua posição na América do Sul.

Terá pesado na consideração do problema a memória da crise de março de 1926 na Liga das Nações e a subsequente retirada do Brasil em junho, em meio a críticas e condenações, após o fracassado intento de obter um assento permanente no Conselho Executivo daquela organização. Para os céticos, evitar a repetição de uma situação constrangedora como aquela parecia ser motivo

1 Freitas-Valle a Sumner Welles, carta, Ottawa, 16/10/1944, CFV ad 44.02.00.

forte a desestimular nova investida na organização mundial que se ia criar em 1945. Para os defensores da ideia, contudo, a experiência histórica impunha um “dever de coerência” e caberia reapresentar a candidatura brasileira para reforçar a antiga aspiração pelas mesmas razões apontadas antes na Liga.

Outro nome merece ser lembrado aqui. Afrânio de Melo Franco, que antes de ser o chanceler da Revolução de 1930 havia sido embaixador junto à Liga das Nações em Genebra, defendera a permanência do Brasil no Conselho: “O meu pensamento é ainda o de que, para sermos considerados na Sociedade das Nações e termos aí a autoridade a que a nossa grandeza, o nosso devotamento aos ideais da Sociedade e a nossa grande população nos dão direito, precisamos ter assento no Conselho”. Melo Franco argumentava que o trabalho para o êxito não poderia ser feito “no tumulto da atividade da Assembleia, mas sim no intervalo das sessões e por negociações de governo a governo”. Discordou, porém, da forma intransigente como o presidente Artur Bernardes decidira encaminhar o assunto, criando embaraços aos acordos de Locarno e ameaçando vetar o ingresso da Alemanha na Liga (“vencer ou não perder”). O Brasil ficaria exposto a uma situação muito desagradável e à condenação pela opinião pública mundial se assumisse esse “odioso papel”, advertiu (GARCIA, 2006, Capítulo 5).

Freitas-Valle acompanhou à distância aquela crise, mas não deixou de registrar sua opinião. Em artigo para um jornal paulista, reconheceu que com sua atitude (o veto à Alemanha) o Brasil havia promovido o “torpedeamento” de Locarno. Faltou ao país o apoio das grandes potências e das demais nações latino-americanas, que “inexplicavelmente tiveram ciúmes de nós”. O balanço de 1926 teria sido a “alienação” da solidariedade do resto do continente, com resultados desalentadores para o Brasil, isolado na região e visto na Europa como o responsável pelo fiasco

da Assembleia². A exemplo de Melo Franco, Freitas-Valle apoiava a aspiração brasileira. O equívoco na Liga havia sido de método e tática: Bernardes fizera da reivindicação um jogo de soma-zero, superestimou suas capacidades, opôs o país às potências europeias e se privou da alternativa de uma solução negociada ou de um recuo estratégico.

Na Conferência de São Francisco, cujos trabalhos tiveram início no final de abril de 1945, o número de cinco membros permanentes já chegou como uma questão fechada pelas grandes potências. A inesperada morte de Roosevelt, duas semanas antes, selou qualquer perspectiva de rediscussão das pretensões brasileiras ao Conselho de Segurança. Leão Velloso ainda fez gestões bilaterais junto ao secretário de Estado norte-americano, Edward Stettinius, mas nada conseguiu. A discussão em nível técnico foi responsabilidade de Freitas-Valle. No Comitê 1 da terceira Comissão (sobre estrutura e funcionamento do Conselho de Segurança), a posição levada pela delegação representou, na prática, uma candidatura indireta. O Brasil defendeu que se criasse, em primeiro lugar, um assento permanente para a América Latina. Posteriormente, seria definida sua forma de preenchimento por um país da região (que o Itamaraty confiava que fosse o Brasil). Sem chances realistas de sucesso, Freitas-Valle adotou perfil cauteloso, conforme as instruções que recebera³.

A estratégia brasileira de discrição em São Francisco foi exatamente oposta ao histrionismo exibido na Liga das Nações, mas tampouco teve êxito. Eis um dilema a ponderar. Excelentes credenciais e uma campanha bem articulada podem contribuir para fortalecer o pleito, mas a consecução da meta fixada, por sua

2 *Correio Paulistano*, São Paulo, 23/3 e 11/4/1926, CFV 25.12.28d.

3 Em 14 de maio de 1945, a delegação brasileira retirou sua proposta e, como resultado, o Comitê tomou a decisão de "não favorecer a criação de um sexto assento permanente representando a América Latina".

natureza fundamentalmente política, depende também de outros fatores mais amplos e de um projeto global de política externa que dê sustentação crível à candidatura. Esses requisitos estiveram ausentes tanto em 1926 quanto em 1945.

Restava ao Brasil a opção de se tornar membro não permanente pelo voto da Assembleia Geral. Freitas-Valle estimava necessário assegurar que o Brasil fosse eleito para o Conselho de Segurança e outros órgãos principais da ONU. Sabia que a disputa seria renhida. “Por causa disto é que antes afirmei que não será tarefa fácil a que incumbirá a Vossa Excelência [Leão Velloso], de vindicar no concerto das nações para o Brasil o lugar que, em verdade, lhe compete. Não se esqueça que a Ucrânia, o Egito e o Canadá também pretendem ser o sexto país (depois dos *Big Five*) do mundo”⁴.

Assim, quando o Brasil foi eleito pela primeira vez membro temporário para um mandato de dois anos (1946-47), com votação expressiva, Freitas-Valle avaliou que a vitória era justa, pois dessa forma o Brasil via satisfeita “sua única e legítima aspiração no seio das Nações Unidas”, ou seja, integrar o órgão máximo da estrutura recém-criada pela Carta. Teria sido uma maneira de recompensar o esforço que o Brasil fizera na guerra, como o único país latino-americano a despachar forças militares para o combate na Europa⁵. O saldo da experiência, porém, terá permanecido como uma realização não plenamente cumprida. Por muito tempo ainda, políticos e diplomatas brasileiros sopesaram acerca do que “poderia ter sido”, caso fosse outra a configuração de fatores ao final da guerra para fazer do Brasil o sexto membro permanente⁶.

4 Freitas-Valle a Leão Velloso, ofício, Ottawa, 28/7/1945, CFV ad 1944.09.20.

5 Freitas-Valle a Leão Velloso, ofício, Londres, 17/9/1945, CDO, Maço 40.235.

6 Anos depois, João Neves da Fontoura, chanceler no segundo governo Vargas, talvez refletindo o modo de ver do próprio presidente da República, expressou-se a favor daquele objetivo, não sem um sentimento contido de pesar e frustração: “Sempre considerei que o nosso país merecia ter sido membro *permanente* do referido Conselho [de Segurança]. Mas a história se repetiu em 1945 como

O FUNDADOR DE UMA TRADIÇÃO

Algumas hipóteses já foram sugeridas para tentar esclarecer o porquê de ser o Brasil o primeiro país a discursar na abertura do debate geral, no mês de setembro, da Assembleia Geral da ONU. Tratado como “prática estabelecida” pelo Secretariado, esse honroso privilégio obteve reconhecimento formal no protocolo da Organização por meio da resolução 51/241 da Assembleia Geral, de 1997, intitulada “Fortalecimento do sistema das Nações Unidas”. O parágrafo 20 do anexo à resolução, item d, relativo ao debate geral, estabelece que o Secretariado deverá preparar a lista de oradores com base nas “tradições existentes” e em expressões de preferência para melhor acomodar as necessidades dos Estados-membros (GARCIA, 2011, Anexo Especial).

A julgar pelo estado do conhecimento histórico disponível até o momento, Freitas-Valle desponta como o provável fundador dessa tradição. Sabemos que o Brasil não inaugurou os debates em 1946 nem nos anos imediatamente posteriores. Foi somente na IV Assembleia Geral, em 1949, quando Freitas-Valle se tornou efetivamente o primeiro a ocupar a tribuna para discursar no plenário como chefe da delegação brasileira. No ano seguinte, ele repete o feito. Segundo o depoimento de Ramiro Saraiva Guerreiro, o convite ao Brasil teria surgido em função de uma discordância entre os Estados Unidos e a União Soviética: “Não desejando nem os EUA nem a URSS abrir o debate, o Secretariado sondou vários países europeus que se recusaram, alegando geralmente não poderem falar proveitosamente sem antes ouvir as superpotências. Esgotadas as possibilidades europeias, o Secretariado recorreu ao Brasil e Cyro imediatamente aceitou” (GUERREIRO, 1992, p. 41-42).

na falecida Liga das Nações. E ficamos fora”. Fontoura a Freitas-Valle, carta, Rio de Janeiro, 21/1/1953, CFV ad 1944.09.20.

Entretanto, embora Mário de Pimentel Brandão também pronunciasse primeiro o seu discurso em 1951, a deferência ao Brasil foi interrompida por três anos consecutivos, sem que as razões para tanto possam ser precisadas. Em 1955, nomeado uma vez mais para representar o Brasil, Freitas-Valle não gostou da situação que encontrou. Durante toda a sua carreira, sempre tivera presente a questão da imagem do país. Antes do início da Assembleia Geral, dirigiu um ofício ao chanceler Raul Fernandes, queixando-se do “decrecente prestígio do Brasil na ONU”. A culpa, segundo ele, não era “de ninguém especificamente”. Seria tão somente uma constatação observada ao longo dos anos. Após eleições consagradoras para o Conselho de Segurança e o ECOSOC em épocas passadas, o Brasil agora tinha dificuldade em concorrer com países bem menores para postos eletivos em órgãos importantes da ONU. Freitas-Valle lamentou a acusação de que o Brasil votava “quase invariavelmente e de acordo com os Estados Unidos” e que seria “pequeno e pobre” o rol de suas iniciativas em dez anos de existência da Organização⁷.

É perfeitamente plausível que Freitas-Valle tenha decidido buscar maneiras de soerguer o abalado prestígio brasileiro. Uma delas poderia ser justamente recolocar o Brasil na posição de primeiro orador. Com efeito, em 1955, coube a ele abrir o debate da X Assembleia Geral e, novamente, em 1956. A partir daí, a sequência não será mais descontinuada e se consolida, em definitivo, a tradição de caber ao Brasil essa distinção, que hoje em geral costuma ser atribuída ao presidente da República ou, na sua falta, ao chanceler. Salvo melhor juízo, já seria hora de dar o crédito a quem lhe é devido.

7 Freitas-Valle a Raul Fernandes, ofício, Nova York, 6/7/1955, CDO, Pasta 6.727, ONU 1945-56.

A POLÍTICA NO ÂMBITO DA ONU: MALES DE ORIGEM

A ONU é um espaço institucionalizado de diálogo, negociação e deliberação entre Estados soberanos. Trata-se de uma organização intergovernamental que busca disciplinar a conduta desses Estados, mas não se propõe a assumir funções de supranacionalidade. Um de seus desafios consiste em harmonizar o individual e o coletivo, a razão comunitária e a razão de Estado. Conforme o conceito desenvolvido por Gelson Fonseca Jr., os Estados possuem certos “interesses multilateralizáveis” que se prestam a um encaminhamento pela via da cooperação. O plano multilateral, nesse sentido, pode ser tanto o *locus* para a legitimação de normas, conceitos e práticas dos Estados ou para a gestação de interesses comuns com potencial para assumir uma manifestação concreta de ação conjuntamente coordenada (FONSECA, 2008, passim).

É claro que na ONU as diferenças políticas se manifestam em toda a sua plenitude. Meses de árdua negociação podem resultar em consensos frágeis ou simplesmente naufragar sem chegar a porto algum. Essa perspectiva pode parecer frustrante e de fato é vista assim por negociadores de boa-fé e grande parte da opinião pública. Não deve, contudo, obscurecer o fato de que, diante de conflitos ou problemas que exigem uma resposta coletiva, são poucas as alternativas críveis para substituir a negociação diplomática. Seria um grave erro ignorar o problema e optar desde o início pela inação ou, pior ainda, deixar que diferenças se resolvam de forma violenta sem um esforço genuíno para solucioná-las pacificamente⁸.

Um exemplo prático, vivenciado por Freitas-Valle, foi a Conferência sobre os usos pacíficos da energia nuclear em 1955,

8 Como nota positiva, nenhum país se torna Estado-membro senão por seu livre consentimento. Se hoje esses Estados, em número de 193, não aventam seriamente a hipótese de abandonar a ONU, talvez seja porque pelo menos veem algum benefício, por menor que seja, em sua permanência ali. Ou, imagina-se, calculam que os prejuízos seriam maiores estando do lado de fora.

que levaria posteriormente à criação da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA). Essa Conferência, a despeito da clivagem Leste-Oeste, teria sido “prova da recompensa ganha por se fazer amplos usos de nossa Organização”. Sobressaía assim o papel instrumental do multilateralismo na oferta de espaços cooperativos de negociação de acordos e mecanismos internacionais que, se bem-sucedidos, alteram a forma como os Estados lidam com os dissensos, mesmo aqueles de alta sensibilidade política.

Ainda assim, no longo prazo, poucos estão realmente satisfeitos com os resultados. O saldo desigual de realizações da ONU não oferece alento suficiente. Como bem resumiu o problema Marcos Azambuja:

Para os visionários tudo o que se obteve em termos de ordenamento internacional justo, de manutenção da paz e de respeito ao direito ficou muito aquém do que haviam sonhado. Para os pragmáticos o multilateralismo é difuso, declaratório, romântico e procura escapar aos constrangimentos brutais da força e do poder. Desagradados esses dois pilares da opinião pública, o multilateralismo continua a operar em uma área estreita de insatisfação relativa e de ceticismo matizado (AZAMBUJA, 1989, p. 190).

É oportuno recordar a avaliação que fez Freitas-Valle da Conferência de São Francisco. Malgrado o elevado número de emendas apresentadas à Carta, o Conselho de Segurança, a “mola mestra da organização”, manteve praticamente intactos seus poderes, bem como a aura de entidade “todo-poderosa” que havia presidido sua concepção. As potências menores (Brasil incluído) tentaram mudar disposições fundamentais do plano de 1944, arguiu Freitas-Valle, “mas prevaleceu a força, pois bem que se percebeu que os *Big Five* não cederiam no que julgavam direitos

oriundos dos sacrifícios incorridos e do dever de evitar sua renovação”. Ressaltou que “a autoridade dos grandes derivava de seus grandes sofrimentos, de sua maior experiência da desgraça que é a guerra, do cataclismo que foi e ainda está a ser esta, que precisa ser a última”. Diante daquela conjuntura, sua conclusão decorria da própria rudeza desses fatos da vida internacional, exacerbados pela hecatombe global que se abatera sobre o mundo: “O veto foi, de todas as concessões permitidas, a que mais custou. O conflito do idealismo dos pequenos com o pragmatismo dos grandes então se revelou em toda a sua força. E, entretanto, o direito de veto é uma coisa que decorre da circunstância de existirem grandes potências e pequenos Estados”⁹.

Em São Francisco, coube a Freitas-Valle expor a posição brasileira no Comitê incumbido de estudar a polêmica questão do veto. Declarou que o Brasil “firmemente” se opunha, por questão de princípio, à concessão de tal poder aos membros permanentes e não acreditava na efetividade do sistema de veto para uma ação rápida do Conselho. A regra da unanimidade, adotada no Conselho da Liga das Nações, havia demonstrado “na prática sua ineficiência e rapidamente se constituiu na malsinada arma que para sempre desacreditaria” aquela organização. Desse modo, a delegação brasileira apoiaria todas as propostas que diminuíssem as chances de ser exercido o veto. Não obstante, com o intuito de demonstrar que a principal preocupação do Brasil era “contribuir para o completo êxito desta Conferência”, se nenhuma emenda alcançasse a maioria necessária para sua aprovação, então – caso o voto brasileiro fosse “útil para formar maioria” – o Brasil votaria a favor: “Tal passo construtivo é dado para demonstrar que nós acreditamos na boa-fé com que as quatro potências patrocinadoras [a França foi incluída depois no P-5] reclamam como necessidade

9 Relatório das atividades da III Comissão da Conferência e do Comitê de Coordenação, bem como da I Reunião da Comissão Preparatória das Nações Unidas, Ottawa, 9/7/1945, CDO, Maço 42.949.

indeclinável para a manutenção da paz que se lhes outorgue o direito de veto e que confiemos que dele façam um uso prudente”¹⁰.

Paralelamente, com o apoio de outras potências médias, o Brasil procurou fazer avançar uma proposta de revisão periódica da Carta. Em discussões internas, Freitas-Valle lançou essa ideia, que passou a ser conhecida nos corredores como a “emenda Velloso”, em referência ao chefe da delegação brasileira. Haveria uma nova Conferência constituinte, na qual qualquer mudança nas disposições da Carta poderia ser adotada por maioria de dois terços (sem veto). Seria o meio de fazer com que a opinião pública nos países contrários ao veto compreendesse e aceitasse tal concessão, que se pretendia provisória, de caráter emergencial. Passados alguns anos, a Carta seria revista e os privilégios antidemocráticos poderiam ser abolidos.

Infelizmente, o alvitre brasileiro, na expectativa de “suavizar a brutalidade da outorga do veto”, não foi suficiente para derrubar a moção vitoriosa das potências patrocinadoras, que acabou prevalecendo (Artigo 108). Tampouco se realizou a revisão prometida da Carta dez anos depois, conforme estipulado no Artigo 109. Em 1955, quando a questão foi analisada pela Assembleia Geral, Freitas-Valle constatou que a desarmonia existente entre os Estados-membros e as fissuras do cenário internacional não davam muitas esperanças de obter apoio para a aprovação de uma reforma ampla da Carta: “Isto se aplica não apenas à sua adoção em termos de votos, como também ao processo mais lento da ratificação” (dependente da concordância dos P-5). Assim, com realismo, a delegação brasileira se limitou a propor que se tomasse uma decisão em favor da convocação daquela Conferência, deixando para a próxima sessão da Assembleia Geral a tarefa de marcá-la

10 Palavras de Freitas-Valle, Comitê III/1, São Francisco, 21/5/1945, CDO, Maço 42.949.

para uma data futura (SEIXAS CORRÊA, 2012, p. 144). Como se sabe, essa data nunca foi definida.

Após a assinatura da Carta, a Comissão Preparatória das Nações Unidas se reuniu em Londres, a fim de tomar as medidas práticas para a realização da I Assembleia Geral. Representado por Freitas-Valle, o Brasil tomou parte nos trabalhos como um dos membros do Comitê Executivo. A orientação geral, nas palavras de Leão Velloso, era “acompanhar os Estados Unidos em questões de importância capital para a sua política”. Concluídos seus trabalhos, no final de 1945, Freitas-Valle enviou ao Itamaraty considerações *a latere* sobre a preparação que se fazia necessária para as reuniões internacionais de que o Brasil participasse. Reuniu sugestões práticas para melhorar a eficiência do serviço das delegações, tais como tomar providências com antecipação, coletar material a respeito da agenda dos encontros, redigir instruções e nomear representantes com tempo hábil para que não partissem atrasados. A falta de instruções detalhadas muitas vezes levava à improvisação. A Secretaria de Estado, no Rio de Janeiro, deveria estar aparelhada e centralizar o acompanhamento de cada evento. As delegações também precisariam ser dotadas de pessoal, recursos e instalações em nível adequado, incluindo atenção ao pagamento das diárias. Tudo isso ajudaria a fortalecer a presença brasileira, pois “o relevo do Brasil não existia faz um quarto de século” e seria agora “uma realidade”. Entretanto, para manter essa situação de “destaque”, ponderou Freitas-Valle, era indispensável lastreá-la com uma colaboração eficiente: “Deixar de prestá-la seria comprometer esse mesmo prestígio”¹¹.

11 Outra sugestão era incluir nas delegações “homens públicos, representativos de todos os partidos brasileiros”, a exemplo do que vinham fazendo EUA, França, Canadá e outros governos, que convidavam parlamentares para compor suas delegações. Freitas-Valle a Leão Velloso, ofício, Londres, 31/12/1945, CDO, Maço 40.235.

Foi Freitas-Valle quem primeiro sugeriu a João Neves da Fontoura, em 1946, que se criasse uma Missão de representação permanente do Brasil junto à ONU em Nova York. É interessante constatar que, quinze anos depois, na sua avaliação, “o trabalho da Missão pode chegar a ser fascinante, mas é extremo”. Lamentava que possuía pouco pessoal para as necessidades do posto e eram precárias as condições materiais para o bom exercício da função diplomática: remuneração, auxílios adicionais e correções do salário no exterior. Reclamava também da demora em receber respostas às consultas formuladas à Secretaria de Estado. A falta de instruções céleres gerava problemas de todo tipo: “Ficando sem ordens a respeito, perdem-se prazos, perdem-se oportunidades de comunicar pontos de vista, perdem-se de formular sugestões”. Sua proposta (depois acatada) era criar uma Divisão das Nações Unidas na Chancelaria, “com pessoal de bom quilate”, para melhorar a qualidade do serviço e dar mais agilidade aos despachos. Freitas-Valle temia que a demora em dar respostas diminuísse o prestígio do Itamaraty aos olhos de outros países latino-americanos (*Vale Dico*, p. 56).

Outro momento histórico ocorreu em fevereiro de 1946, quando o Brasil assumiu a presidência do Conselho de Segurança, com Freitas-Valle à frente da delegação. Em declarações redigidas por ele, contou que estava “de prontidão, como o bombeiro não precisa de fogo para ficar de prontidão, e se algo de ameaçador surgir para a paz do mundo, então logo terei o dever de convocar e fazer trabalhar esse Conselho de Segurança que, durante um mês, tanto deu de falar”. Recordou que havia cabido ao Conselho examinar a reclamação do Irã contra a União Soviética, a queixa desta última contra a presença de tropas britânicas na Grécia, a da Ucrânia a respeito da situação na Indonésia e, por fim, a reclamação da Síria e do Líbano contra a manutenção em seus territórios de tropas britânicas e francesas. “Todos esses casos foram resolvidos

ou, pelo menos, o Conselho de Segurança ficou com a convicção de haver indicado sua solução”. Os onze membros do órgão estavam representados permanentemente em sua sede, a fim de ficarem em condições de acudir sem demora às reuniões, sempre que convocados. O Brasil, sustentou, vinha atuando “com votos claros” sobre princípios que constituíam a tradição da política exterior do país¹².

A GUERRA FRIA E SUA REPERCUSSÃO MULTILATERAL

Freitas-Valle se referia amiúde ao fato de que, em 1945, o Brasil havia mostrado sua confiança na capacidade das grandes potências de usarem o veto “sabidamente”. Diante da cizânia provocada pela Guerra Fria, sua preocupação primordial era “resgatar o espírito de São Francisco”, ou seja, fazer retornar o sentido de união que teria sido o elemento aglutinador da aliança que derrotou o nazifascismo e guiou o desenho da engrenagem de paz sob a garantia das Nações Unidas. O descrédito que se abateu sobre a ONU, dizia ele em 1949, era o resultado da atitude dos Estados, ou mais precisamente dos governos, que davam mais atenção aos interesses ligados à sua “própria subsistência”, ao invés de preocupar-se de modo genuíno com o progresso da ONU.

No pós-guerra, entrou em acentuado declínio o idealismo que teria caracterizado o trabalho das delegações que acudiram à Conferência de São Francisco. A unidade das grandes potências não se verificou como esperado:

Conquanto seja admitido que a política internacional não deveria ser submetida a mudanças violentas, não é menos verdadeiro ser extremamente difícil manter o equilíbrio

12 Declarações de Freitas-Valle, Londres, fev. 1945, CFV ad 44.09.20.

numa estrutura cujas fundações tenham sido assentadas sob os auspícios de um grupo de países que, desde o princípio do trabalho, perdeu a capacidade de compreensão mútua e começou a trilhar caminhos antagônicos no campo da segurança coletiva.

O que estaria errado, explicou, não era a ONU, “mas o mundo em si” (SEIXAS CORRÊA, 2012, p. 83).

Os primeiros anos da ONU foram de domínio ocidental. Em maior número, o bloco liderado pelos Estados Unidos, do qual o Brasil fazia parte, lograva aprovar pelo voto resoluções de seu interesse na Assembleia Geral. No Conselho de Segurança, todavia, a União Soviética recorria ao veto para bloquear decisões que acreditava atentatórias aos seus interesses (de 1946 a 1955, a delegação soviética usou o veto 75 vezes). Recorde-se que o Brasil rompeu relações diplomáticas com a URSS, em 1947, em meio a uma atmosfera de antagonismo no plano externo e virulenta campanha anticomunista do governo Dutra no âmbito interno.

O ano de 1949 foi particularmente tenso. Logo em janeiro, em Moscou, foi instituído o Conselho de Assistência Econômica Mútua (Comecom) entre os países do Leste europeu. Em abril, era estabelecida a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), com o fim claro de encetar uma aliança militar entre os países ocidentais que se opunham ao bloco socialista. No centro da Europa, consumou-se a divisão do território alemão em dois Estados distintos. Como se não bastasse, em agosto a URSS testou sua primeira bomba atômica e quebrou o monopólio nuclear norteamericano.

Esse quadro de confrontação repercutiu intensamente na ONU, onde o governo soviético propôs, para surpresa de muitos, um “novo pacto de paz”. No debate sobre o assunto em Lake

Success, em novembro de 1949, Freitas-Valle declarou que o Brasil iria votar contra a proposta e assim se exprimiu:

A Carta das Nações Unidas é o mais belo instrumento de cooperação internacional já concebido pelo homem, documento tão perfeito e equilibrado que os governos do mundo consentiram em tomar a medida inesperada de admitir que cinco dentre eles, em razão de serviços prestados na dominação do nazifascismo e da força e fidelidade que haviam demonstrado, assumissem a responsabilidade primordial pela manutenção da paz e da segurança mundial. Essa medida, Senhor Presidente, não foi tomada com facilidade, mas nós a adotamos porque depositávamos inteira confiança nos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. [...] Infelizmente, a União Soviética não se mostrou favoravelmente disposta nesse sentido. Em consequência, o medo da guerra, de uma nova guerra total, voltou a ser a constante obsessão de todos nós. E esta espécie de preocupação é sumamente nefasta, porque pode levar os povos a perderem fé nas Nações Unidas.

Mais adiante, lamentou que o veto, destinado a ser usado “excepcional e conscienciosamente”, havia-se tornado “um instrumento de pressão e partidarismo”. Acrescentou que tanto o TIAR quanto a OTAN eram acordos regionais que se ajustavam às cláusulas da Carta e “somente se celebraram por causa da política soviética de obstrução ao mecanismo de paz desta Organização”. E concluiu: “Se a União Soviética persistir em sua atual tática de perturbar a vida normal das nações pacíficas, através de incontida expansão imperialista, não nos caberá senão ater-nos às cláusulas de segurança do Tratado do Rio de Janeiro e do Pacto do Atlântico”. A dificuldade causada pelo “abuso do direito do veto” se coadunava

com a retórica antissoviética da diplomacia brasileira. Como disse Freitas-Valle, “a política exterior soviética e a propaganda comunista são fenômenos inseparáveis, todos nós o sabemos”. Considerava perigoso o crescimento do comunismo e abominava “a disseminação de um credo ímpio em todo o mundo, numa febre insana de anarquia”. A acrimônia que travava a ação do Conselho de Segurança tinha um culpado certo na visão cyriana: Moscou estaria suscitando “a crescente condenação por parte do mundo todo a despeito de sua atitude negativa”¹³.

Nesse contexto carregado, sob a ameaça de uma conflagração nuclear, os temas de segurança estavam na ordem do dia. Quando eclodiu a Guerra da Coreia e os Estados Unidos ventilaram a ideia de acionar a Assembleia Geral em lugar do Conselho de Segurança (que resultaria na adoção da famosa resolução *Uniting for Peace* de 1950), Freitas-Valle considerou a proposta norte-americana “francamente subversiva” em relação ao plano original da ONU. Admitiu, porém, que os delegados mudaram seu ponto de vista “por causa da necessidade” (a resolução foi aprovada por 52 votos a favor, incluindo o do Brasil, cinco contra e duas abstenções). Esse episódio demonstrou, para o bem ou para o mal, a capacidade da Organização de se adaptar aos diferentes cenários políticos. Embora a Carta seja virtualmente a mesma de 1945, a prática dos Estados se encarrega de gerar fórmulas ou mecanismos novos, nem sempre juridicamente bem fundamentados – e muito menos consensuais.

No plano discursivo, Freitas-Valle procurava salvaguardar a congruência da atuação brasileira, em linha com a sua proposição de que não existiria “quem possa discutir a honestidade dos

13 Discurso de Freitas-Valle sobre a proposta soviética, Nova York, 1949, CFV ad 1944.09.20.

propósitos internacionais do Brasil”¹⁴. Ciente de que a conveniência política não resiste por muito tempo sem amparo na legitimidade internacional, passou a sustentar que era necessário equipar melhor a Organização, com vistas a estabelecer uma força internacional ou um sistema para a mobilização imediata dos recursos comuns que os Estados-membros pudessem aportar. Deplorava o fato de que a ONU não havia podido reunir uma força militar suficiente para assegurar uma ação enérgica onde quer que ocorresse uma ameaça de agressão ou violação iminente da paz. Por isso, na XI Assembleia Geral, saudou a constituição da Força de Emergência das Nações Unidas para intervir no conflito de Suez. Via essa experiência como possível núcleo “de onde emanará a força que dará a esta Organização o poder físico que tanto lhe tem faltado” (SEIXAS CORRÊA, 2012, p. 152).

De fato, a UNEF I seria depois considerada, no sentido clássico, a primeira operação de manutenção da paz *strictu sensu*, por haver utilizado tropas, sob a bandeira da ONU e usando capacetes azuis, para criar uma zona-tampão e supervisionar a retirada das forças beligerantes em Suez¹⁵. De certa forma, Freitas-Valle colaborou para que o conceito ganhasse força, pois ele fora encarregado de apresentar, em 1956, sugestões brasileiras para dotar a ONU de meios para agir tempestivamente. A proposta do Brasil previa que as forças armadas de cada Estado-membro tivessem, em base permanente, uma ou mais unidades sempre à disposição das Nações Unidas. O tamanho dessas unidades seria

14 Discurso de Freitas-Valle por ocasião de sua posse no cargo de secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, 18/2/1949, CFV ad 1949.02.18.

15 A ONU chegou a enviar anteriormente missões observadoras para monitorar acordos, tais como a trégua após a guerra árabe-israelense de 1948 (UNTSO) e o cessar-fogo entre Índia e Paquistão em 1949 (UNMOGIP). A intervenção internacional na Guerra da Coreia seria mais propriamente descrita como uma coalizão *ad hoc* autorizada pela ONU, diferente, portanto, do modelo tradicional de *peacekeeping*.

definido soberanamente pelo governo interessado, de acordo com sua capacidade de contribuir. Para Freitas-Valle,

o efeito psicológico conseguido, se essa sugestão fosse aceita, talvez criasse, em bases mundiais, um sentimento de maior respeito pela nossa Organização, e a convocação de tropas em obediência às resoluções adotadas tanto pelo Conselho de Segurança quanto pela Assembleia Geral passaria a ser considerada um procedimento normal. (SEIXAS CORRÊA, 2012, p. 155).

Óbices e adversidades eram de rigor na faina diária da Missão em Nova York. No entendimento de Freitas-Valle, a Organização teria sido concebida “não para complicar, mas para simplificar a vida internacional”. Inquietava-se com o excesso de reuniões e o surgimento descontrolado de órgãos, funções, agências, fundos, programas, instâncias e foros vários: “O resultado disso é a criação quase que automática de instituições e comissões para solucionar problemas diariamente submetidos à Organização como novos. O problema não é resolvido, mas um aparato internacional para estudá-lo é imediatamente criado, o que apenas o torna mais complicado e de solução mais difícil”. Coerente com sua visão concreta da operacionalidade das coisas, não via como um dado alvissareiro o aumento exponencial no número de reuniões. Quantidade não significava qualidade nem garantia de eficácia. A proliferação exagerada das atividades da ONU e de suas agências especializadas poderia traduzir-se em *overlapping*, serviços supérfluos e irrealizáveis. Não se alcançavam conclusões satisfatórias na proporção do esforço despendido. Detectado determinado problema, criava-se um comitê para analisar a questão e apresentar um relatório, seguido de outros estudos e reuniões técnicas que se autoalimentavam continuamente.

Uma vez concluídos os trabalhos da IV Assembleia Geral, Freitas-Valle destacou que, entre as decisões tomadas, havia sido aceita pela unanimidade das 59 nações representadas uma proposta brasileira para tentar conter essa tendência, tornar mais enxuta a máquina administrativa e obter maior economia de orçamento¹⁶. Nessa mesma linha, advogou por maior equidade na distribuição de cargos no Secretariado. Escreveu ao secretário-geral Trygve Lie especificamente para solicitar critérios mais transparentes: “Sem uma ampla representação geográfica de nacionalidades em seu pessoal, o Secretariado das Nações Unidas falharia em adquirir um largo perfil internacional, uma combinação de cultura e experiência e a imparcialidade indispensável ao desempenho de suas funções”¹⁷.

Por último, mas não menos importante, o tema do desenvolvimento também ocupou lugar de preeminência no rol de suas preocupações. Freitas-Valle falava na necessidade de “um maior esforço para corrigir a tremenda disparidade dos níveis econômicos entre as várias regiões do mundo”. Este seria um dos propósitos essenciais da Organização. Defendeu que o Brasil deveria candidatar-se a membro do Conselho Econômico e Social (ECOSOC), onde poderia apresentar suas reivindicações com mais autoridade como país em desenvolvimento. Sua meta não era exigir que todos os países fossem “igualmente ricos”, mas que a desigualdade no plano internacional, incluindo a deterioração dos termos de troca ou o protecionismo, não representasse um estorvo adicional ao bem-estar e à qualidade de vida nos países pobres.

A industrialização dos países subdesenvolvidos e a estabilização dos preços dos produtos primários foram temas recorrentes na agenda do ECOSOC na década de 1950. Lamentavelmente,

16 Declarações à imprensa de Freitas-Valle, Rio de Janeiro, dez. 1949, CFV ad 1944.09.20.

17 Freitas-Valle a Trygve Lie, carta, Nova York, 25/11/1949, CFV ad 1944.09.20.

o desencanto não tardou muito. Os escassos resultados foram motivo de crítica da delegação brasileira, que acusou o órgão de ser “antiquado e omissivo”, inabilitado para diminuir o fosso que crescia entre países ricos e pobres. Freitas-Valle se queixou de que parte do problema advinha da profunda divisão ideológica entre países capitalistas e socialistas. A política de blocos afetava os países menos desenvolvidos,

cujos povos não podem mais aceitar o subdesenvolvimento, numa busca desesperada dos meios pelos quais poderão acelerar seu processo de desenvolvimento, envolvendo-se em diferentes sistemas de aliança militar na esperança de assim poder contar com uma ajuda maior dos líderes ou sublíderes desses sistemas (SEIXAS CORRÊA, 2012, p. 153).

As amarras da Guerra Fria não podiam ser facilmente desfeitas.

CONTRA A “DUPLICAÇÃO DO VOTO”

Durante uma conferência que proferiu em 1950, Freitas-Valle teceu elogios à cooperação com os Estados Unidos, consoante a posição oficial do governo brasileiro:

Fator constante da política exterior do Brasil tem sido a nossa quase aliança com os Estados Unidos da América. Não é, porém, o resultado de um planejamento, mas o produto espontâneo do gênio político brasileiro. Todos os homens, de todos os partidos, no Império e na República, sempre viram no entendimento íntimo com os Estados Unidos a pedra angular de nossa política exterior. É natural, portanto, que nossa intimidade sempre aumentasse.

*Duas guerras em comum, nas quais entramos em hora de risco, haveriam de contribuir para acentuar entre nós um espírito de colaboração, que a eles como a nós é indispensável*¹⁸.

É preciso, no entanto, matizar suas declarações públicas e confrontá-las com o seu verdadeiro pensamento acerca do significado da relação que o Brasil deveria manter com a maior potência mundial. Ainda durante a guerra, Freitas-Valle era um dos que se preocupavam com os efeitos do alinhamento apriorístico na política externa. Em 1944, escreveu uma carta particular a Leão Velloso para admoestá-lo quanto a um ponto que acreditava “errado na política certa do Itamaraty de amizade com Washington: o de se saber sempre, em qualquer vicissitude internacional, que o Brasil vai ficar *invariavelmente* com os Estados Unidos”. Ele entendia que formar um bloco com os países americanos poderia não ser, em todas as circunstâncias, o melhor para o Brasil. O problema seria a perda de credibilidade decorrente da percepção de que o voto brasileiro nos foros multilaterais já era sabido de antemão. “Eu não sou ingênuo a ponto de ignorar quanto precisamos dos Estados Unidos e de seguir sua política. Mas é o fato que a eles estamos desservindo quando os demais nos tomam por seus caudatários”. Os outros países, por exemplo, seriam contrários a um posto permanente para o Brasil no Conselho de Segurança se isso representasse uma “duplicação do voto dos Estados Unidos”. Essa crença, frisou, não servia nem a Washington nem ao Rio de Janeiro, uma vez que “para fazer triunfar nossa política comum, é preciso que nos respeitem cada tanto as opiniões e sempre os interesses”¹⁹.

18 A Escola Superior de Guerra e o Itamaraty, conferência na ESG, Rio de Janeiro, 1950, CFV 03f.

19 Freitas-Valle a Leão Velloso, carta, Ottawa, 13/12/1944, CFV ad 44.02.00.

Freitas-Valle iria sustentar essa visão crítica em outras ocasiões, mesmo em discordância com a linha definida pela capital. Seus reparos eram dirigidos à rigidez de uma posição que, ao contrário, deveria ser pensada caso a caso, de acordo com o interesse nacional. Como membro não permanente do Conselho de Segurança, no biênio 1946-47, o Brasil acompanhava os Estados Unidos nas votações. Freitas-Valle alertava seus chefes para os riscos inerentes à falta de flexibilidade nas suas instruções: “Sempre me pareceu que não deve o representante brasileiro procurar conformar seu voto sistematicamente com o do norte-americano, coisa que lhe enfraquece a posição, pois cria a impressão de duplicação de votos”²⁰. Após a eleição do Brasil para seu segundo mandato, no biênio 1951-52, declarou que a delegação deveria ter a capacidade de agir com autonomia e firmeza, em razão da “clareza de nossa atitude, defendendo princípios de salutar cooperação internacional e não se dobrando os delegados brasileiros em face de dificuldades emergentes, para servir ou contrariar interesses deste país ou daquele”²¹. Subjacente ao seu pensamento estava a percepção de que o automatismo militava contra a eventual obtenção de um assento permanente, na medida em que a possibilidade de “voto duplo” gerava desconfiança em outros países e subtraía apoios.

Outro aspecto que convida à reflexão é a sua defesa do principismo como estratégia multilateral. Nas suas palavras:

Quando todos acreditávamos (mais do que hoje em geral se acredita) na ONU, ainda falando de Londres, insistia eu para o Itamaraty em que os membros temporários do

20 Freitas-Valle a Fontoura, telegrama, Londres, 4/2/1946, AHI 79/3/20.

21 Declarações de Freitas-Valle, Rio de Janeiro, 10/11/1950, CFV ad 1944.09.20.

*Conselho de Segurança se ativessem aos princípios, não se envolvendo nos casos concretos senão para compor decisões de alto nível*²².

Essa faceta de seu pensamento apresenta dois elementos em conflito. Em primeiro lugar, sugere-se que uma postura assentada em princípios seja a mais adequada como guia para a tomada de posições, o que sem dúvida fornece um receituário correto do ponto de vista da formulação de uma política que se pretenda coerente, fundada no direito internacional e em outros preceitos básicos da convivência entre os Estados. Sua segunda sugestão, todavia, propõe o não envolvimento em casos concretos, salvo para “compor decisões de alto nível”, o que parece indicar que, como regra geral, a delegação brasileira não deveria participar dos debates quando estes saíssem do plano dos princípios e entrassem no terreno contencioso dos interesses em choque. Nessas situações, o Brasil contribuiria apenas com seu voto, mas sem intervir na questão em si.

A recomendação de Freitas-Valle se encaixava sob medida na diretriz da política externa da época: um país com interesses econômicos limitados, ambições modestas e pouca projeção fora de sua região. Para uma atuação multilateral razoável naqueles tempos, bastava proteger-se sob o manto de enunciados principistas e abster-se nas grandes discussões de fundo. Quando fosse o caso, o Brasil acompanharia o consenso ou, hipótese mais comum na Guerra Fria, ajudaria a compor uma decisão que fosse referendada pelo bloco ocidental pró-EUA. Claro está que nada há de condenável em somar-se a uma posição, qualquer que seja, se esta de fato corresponde aos interesses nacionais, aos valores e à visão de mundo brasileira. A dificuldade surge quando, *a priori*, define-se qual será o voto do Brasil independentemente da consideração crítica do problema, sob todos os ângulos possíveis,

22 Freitas-Valle a Ernesto Leme, carta, Santiago, 27/5/1954, CFV ad 1944.09.20.

e da definição de uma posição própria, que pode coincidir (ou não) com a posição de outro país ou grupo de países.

O SERVIÇO NO ITAMARATY: “NÃO APENAS UM EMPREGO”

Pouco antes de se aposentar, em 1961, Freitas-Valle enviou de Nova York uma série de telegramas que intitulou *Vale Dico* (do latim, “digo adeus”). Seu objetivo era compartilhar os conhecimentos adquiridos em 43 anos de carreira, o que ele chamava de “saber de experiências feito”. Não se propôs a realizar análises de alta política sobre os grandes temas das relações exteriores. Seu foco era voltado à administração e aos aspectos operacionais do dia a dia, inserindo aqui e ali algumas reminiscências pessoais.

Para ele, a necessidade do serviço tinha precedência incontestada sobre a conveniência do funcionário. Incomodava-se com os casos de abuso no gozo de férias e afastamentos, sustentando que ele mesmo pouca usufruía desse benefício. Preocupava-se constantemente com a forma, o protocolo e o culto ao vernáculo, o que seria a seu ver uma tradição da correspondência do Itamaraty. O serviço tinha de ser “escoimado e escoreito”, da redação de minutas aos pareceres técnicos, do arquivo à criptografia. Sua postura muitas vezes irredutível contribuía para que não poucos o qualificassem de chefe severo e disciplinador, que exigia o trabalho cumprido à risca e a dedicação total dos funcionários. Daí a alcunha que recebeu depois de assumir pela primeira vez a Secretaria-Geral do Itamaraty em 1939: Dragão da Rua Larga.

Valorizava o “trabalho silencioso” que se fazia na Casa, que chamou também, em tom mais abnegado e ascético, de “espírito de contrição”. A missão do diplomata, repetia sempre, era pensar nos interesses permanentes da nação, “o Brasil de amanhã e o de

dentro de cinquenta anos”²³. Denominava tal atitude mental como um “sentido de projeção”. Ainda que considerando a experiência do passado e a realidade do presente, o longo prazo não poderia deixar de pautar a ação dos operadores internacionais. Nesse ponto, revelava-se sua visão estratégica da diplomacia como vanguarda de um país ainda por construir. Não basta defender o Brasil de hoje. É preciso atuar com perspectiva de futuro e preparar desde já o terreno para um país que se transforma, que será algo mais daqui a algumas décadas. Esta, no seu pensamento, seria uma tarefa inerente ao ofício diplomático quando exercido com zelo e responsabilidade.

Freitas-Valle era o representante típico de uma era que não existe mais. O Itamaraty à moda antiga, sediado no Rio, cingia-se a um núcleo de elite, relativamente pequeno, de pessoas que conheciam umas às outras ou frequentemente tinham laços de parentesco ou amizade de longa data. Havia quem cultivasse com orgulho a crença de que integravam um grupo seletivo de connoisseurs com particularidades e idiossincrasias próprias, muitos deles descendentes de aristocratas ou famílias tradicionais. Na verdade, raramente estavam em contato com o Brasil profundo que representava a realidade da maioria da população. A ênfase no protocolar e o insulamento em relação à sociedade podiam não raro contribuir para desvirtuar as prioridades profissionais²⁴.

Desnecessário dizer que, nos últimos anos, a composição social, os hábitos e as tecnologias disponíveis no Itamaraty estão

23 Discurso de Freitas-Valle por ocasião de sua posse no cargo de secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, 18 fev. 1949, CFV ad 1949.02.18.

24 Como destacou Azambuja: “Dois livros talvez resumissem o espírito do Itamaraty de então. Um – o *Anuário* – dizia quem éramos, onde estávamos e o que fazíamos. Era o nosso *Who’s Who*. O outro, o *Manual de Serviço*, era o nosso *vade-mecum*, a compilação quase corânica – porque exaustiva e categórica – de como proceder em toda circunstância. Sobre a mesa de cada diplomata brasileiro daquela época estariam, pelo menos, os dois volumes fundamentais. Textos sobre questões internacionais seriam visitantes apenas ocasionais” (*Vale Dico*, p. 13).

mudando a olhos vistos. Os desafios do século XXI são tais que não existe manual capaz de orientar qualquer aluno do Instituto Rio Branco, por mais bem formado que seja, às situações que inexoravelmente terá de enfrentar na vida real. Nos anos cinquenta, Freitas-Valle antevia que as transformações em curso já começavam a ter impacto sob a organização tradicional da Secretaria de Estado: “É, por sua própria natureza, muito complexa a formulação de uma política exterior e um só homem à testa do Ministério das Relações Exteriores já não pode tomar a si tamanha tarefa”. O Itamaraty era “feito para explicar o Brasil ao estrangeiro e o estrangeiro ao Brasil”. Reconhecia, ao mesmo tempo, a necessidade de abertura e diálogo com outros órgãos do governo, com o Congresso e a sociedade civil²⁵.

Freitas-Valle apoiou o projeto de criar em caráter permanente um Conselho Consultivo de Política Exterior, encarregado de discutir a orientação diplomática com antigos chanceleres, as Comissões de Relações Exteriores do Senado e da Câmara de Deputados e outras autoridades. Na ONU, dava atenção à composição das delegações à Assembleia Geral: advogava a indicação de parlamentares ou personalidades da vida pública para atuarem como delegados, representando os interesses do país, sem importar se sua filiação partidária fosse a favor do governo ou da oposição. Entendia que o Itamaraty deveria assumir plenamente seu papel de coordenador último das ações do governo na área externa. Suas advertências e sugestões mostram, por fim, seu compromisso em manter a motivação e o alto nível do trabalho a ser executado:

O Itamaraty precisa criar volume no seio da opinião nacional. [...] O pessoal do Ministério precisa capacitar-se de que cada um de nós, grandes ou pequenos, tem uma

25 A Escola Superior de Guerra e o Itamaraty, conferência na ESG, Rio de Janeiro, 1950, CFV 03f.

*missão a cumprir e não apenas um emprego. Impera em nossos quadros tamanho hedonismo que se justifica a frase, aí popular, de alguns dos nossos servirem para tudo e muitos para coisa alguma. A maior parte do pessoal se limita a fazer unicamente aquilo que lhe é especificadamente ordenado, na justificada crença de não poder errar aquele que nada faz. Há uma ausência absoluta de esprit de corps e uma despreocupação flagrante do trabalho em conjunto*²⁶.

CONCLUSÃO

Um traço distintivo do pensamento diplomático de Freitas-Valle foi a noção de que as Nações Unidas refletem a vontade e o estado das relações entre os seus Estados-membros, imersos na condição dada pela política mundial em determinado contexto histórico. Em função disso, o trabalho na ONU seria essencialmente político, mesmo quando a discussão parecesse técnica. Passadas décadas após sua criação, analistas internacionais não hesitam em concordar nesse ponto, mas distingui-lo tão rápido foi mérito de poucos. Como ele afirmou nos primórdios da Organização: “As Nações Unidas padecem hoje do mal de que padece o mundo. Se os cinco chanceleres [dos P-5] não se entenderem, como poderá o Conselho de Segurança trabalhar?”²⁷.

Freitas-Valle tinha consciência da tensão entre o mundo exterior e a realidade algo hermética que o espaço multilateral constrói para si mesmo. Esses dois mundos podem muitas vezes comunicar-se entre si, entrar em conflito ou permanecerem longo tempo apartados um do outro. O delegado diligente pode por

26 Freitas-Valle a Fontoura, carta, Paris, 5/5/1946, CFV ad 1944.09.20.

27 Freitas-Valle a Leão Velloso, carta, Londres, 7/10/1945, CFV ad 1944.09.20.

um momento acreditar que os procedimentos e o aparato legal do multilateralismo – além de muito empenho e certa dose de criatividade – darão a chave para destravar os problemas. Contudo, o resultado é com frequência condicionado por forças e elementos que pertencem ao mundo “lá fora”, à revelia do que se diga ou se faça na sala de negociação ou no plenário.

Nesse sentido, Freitas-Valle foi testemunha de como a ONU se modifica, mesmo que sua Carta permaneça inalterada. Tal como concebido originalmente, o Conselho de Segurança estaria no centro de poder da instituição que tinha como tarefa primordial preservar a paz. A Guerra Fria colocou em xeque essa premissa²⁸. Ainda que o Conselho continuasse a ser um comitê restrito com inegáveis poderes, sua paralisia em virtude do veto tornou o órgão menos apto a cumprir sua função segundo seus idealizadores. Seria preciso esperar a queda do Muro de Berlim e as mudanças da década de 1990 para que a dinâmica do Conselho adquirisse outra conotação.

O Conselho de Segurança é em geral associado ao poder (capacidade de impor decisões), ao passo que a Assembleia Geral, pelo caráter não mandatário de suas resoluções, costuma ser vinculada sobretudo à questão da representatividade (seu caráter universal). Tal dicotomia, que decorre da estrutura da Carta, não deve ser tratada como um elemento imutável. Há amplo espaço para que os Estados reivindicuem – e de fato isso já ocorre – que a Assembleia Geral tenha seu papel fortalecido e que o Conselho seja mais representativo, com o consequente reforço de sua legitimidade no longo prazo. A conjunção dessas duas mudanças seria benéfica para a Organização pela possibilidade que abriria

28 Como Freitas-Valle assinalara em 1956: “É de conhecimento geral que a aliança que foi possível forjar contra a força destrutiva da agressão fascista não poderia ser mantida nos anos que se seguiram ao estabelecimento de uma paz vacilante. Esta infeliz circunstância está na raiz de todos os problemas que infestam o mundo hoje em dia” (SEIXAS CORRÊA, 2012, p. 151).

de minorar ou corrigir desequilíbrios presentes na Carta. Freitas-Valle sabia da importância de garantir uma reforma futura do texto. Afinal, em São Francisco, partira dele a ideia, defendida pelo Brasil, de se convocar uma Conferência de revisão depois de alguns anos. Essa reforma ampla ainda está por vir, mas o pensamento cyriano talvez possa servir de inspiração para as novas gerações que buscam unir o ideal e o possível na consecução dos objetivos nacionais.

FONTES E REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Arquivo CFV/CPDOC.

O Arquivo Cyro de Freitas-Valle se encontra depositado no Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea (CPDOC) da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro.

AHI-Rio de Janeiro e CDO-Brasília.

Documentos sobre a participação do Brasil nas Nações Unidas podem ser consultados no Arquivo Histórico do Itamaraty (AHI) no Rio de Janeiro e, para a parte mais recente, nos arquivos mantidos em Brasília pela Coordenação de Documentação Diplomática (CDO) do Departamento de Comunicações e Documentação do Ministério das Relações Exteriores.

ABREU, Alzira Alves, et al. (org.). *Dicionário histórico-biográfico brasileiro pós-1930*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, CPDOC, 2001, 5v.

AZAMBUJA, Marcos. O multilateralismo e a inserção do Brasil no mundo contemporâneo. In: ARAUJO, João Hermes Pereira de,

et al. Três ensaios sobre diplomacia brasileira. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1989, p. 175-191.

BARRETO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, 1912 a 1964.* São Paulo: Paz e Terra, 2001.

BOSCO, David L. *Five to rule them all: the UN Security Council and the making of the modern world.* Oxford: Oxford University Press, 2009.

BRANT, Leonardo Nemer Caldeira (org.). *Comentário à Carta das Nações Unidas.* Belo Horizonte: Centro de Direito Internacional (CEDIN), 2008.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *O Brasil e a ONU.* Brasília: FUNAG, 2008.

_____. Ministério das Relações Exteriores. *Relatório da delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas para a Organização Internacional.* Rio de Janeiro: mimeo, 1945.

BRIGAGÃO, Clóvis & FERNANDES, Fernanda (orgs.). *Diplomacia brasileira para a paz.* Brasília: FUNAG, 2012.

BUENO, Clodoaldo. A política multilateral brasileira. In: CERVO, Amado Luiz (org.). *O desafio internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.* Brasília: Ed. UnB, 1994, p. 59-144.

CASTRO, Thales. *Conselho de Segurança da ONU: unipolaridade, consensos e tendências.* Curitiba: Juruá Editora, 2006.

CLAUDE Jr., Inis L. *Swords into plowshares: the problems and progress of international organization*. Nova York: Random House, 1984.

FONSECA Jr., Gelson. *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo*. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG, 2005.

FREITAS-VALLE, Cyro de. *Vale Dico: despedida do Itamaraty*. Brasília: FUNAG, 2001.

GARCIA, Eugênio V. *O sexto membro permanente: o Brasil e a criação da ONU*. Rio de Janeiro: Contraponto Editora, 2011.

_____. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Ed. UnB/FUNAG, 2006.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Lembranças de um empregado do Itamaraty*. São Paulo: Siciliano, 1992.

HAINES, Gerald K. *The Americanization of Brazil: a study of US Cold War diplomacy in the Third World, 1945-1954*. Wilmington: SR Books, 1989.

HERZ, Mônica & HOFFMANN, Andrea Ribeiro. *Organizações internacionais: história e práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus, 2004.

HILDERBRAND, Robert C. *Dumbarton Oaks: the origins of the United Nations and the search for postwar security*. Chapel Hill: The University of North Carolina Press, 1990.

KENNEDY, Paul. *The parliament of man: the past, present and future of the United Nations*. Nova York: Vintage Books, 2007.

LASMAR, Jorge Mascarenhas & CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. *A Organização das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Editora Del Rey, 2006.

LOWE, Vaughan, et al. (ed.). *The United Nations Security Council and war: the evolution of thought and practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press, 2008.

LUARD, Evan. *A history of the United Nations: the years of Western domination, 1945-1955* (vol. I). Nova York: St. Martin's Press, 1982.

MERCADANTE, Araminta & MAGALHÃES, José Carlos. *Reflexões sobre os 60 anos da ONU*. Ijuí: Editora Unijuí, 2005.

PATRIOTA, Antonio de Aguiar. *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva*. Brasília: FUNAG, 2010.

RODRIGUES, Thiago & ROMÃO, Wagner de Melo (orgs.). *A ONU no século XXI: perspectivas*. São Paulo: Editora Desatino, 2011.

SARDENBERG, Ronaldo M. Brasil, política multilateral e Nações Unidas. *Estudos Avançados*. São Paulo, vol. 19, nº 53, 2005, p. 347-367.

SEIXAS CORRÊA, Luiz Felipe de (org.). *O Brasil nas Nações Unidas (1946-2011)*. Brasília: FUNAG, 2012.

SELCHER, Wayne A. *Brazil's multilateral relations: between First and Third Worlds*. Boulder: Westview Press, 1978.

SIMMA, Bruno (ed.). *The Charter of the United Nations: a commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2002, 2v.

WEIS, Warren Michael. *Cold warriors & coups d'Etat: Brazilian-American relations, 1945-1964*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1993.



JOSÉ CARLOS DE MACEDO SOARES

Filho de José Eduardo de Macedo Soares e de Cândida de Azevedo Sodré de Macedo Soares, nasceu em 6 de outubro de 1883. Graduou-se pela Faculdade de Direito de São Paulo em 1905. Prestigiado advogado, casou-se em 1908 com Matilde Melchert da Fonseca, de rica família paulista. Durante a revolução tenentista de 1924, distinguiu-se como intermediário entre os rebeldes e o governo. Acabou preso e, libertado, partiu para o exílio na Europa, onde viveu de 1924 a 1927. Apoiou a Aliança Liberal e a Revolução de 1930. Chefiou, em 1932, missões diplomáticas especiais, entre elas a da Conferência do Desarmamento, reunida em Genebra. Foi deputado constituinte em 1933/1934. Entre 1934 e 1936 foi ministro das Relações Exteriores. Distinguiu-se nas negociações que conduziram à paz entre a Bolívia e o Paraguai em 1935. Ocupava a Pasta da Justiça quando, descontente com os rumos do governo, demitiu-se às vésperas do golpe que instaurou

o Estado Novo. Foi presidente do IBGE, da ABL e do IHGB. Após a queda de Vargas, foi nomeado interventor federal em São Paulo, cargo que ocupou entre 1945 e 1947. Nereu Ramos o nomeou, em 1955, para chefiar o Itamaraty, ocasião em que criou o Museu Histórico e Diplomático. Kubitschek o manteve no cargo. Desprestigiado quando do lançamento da OPA, que desconhecia, apresentou sua demissão em julho de 1958. Faleceu em 28 de janeiro de 1968.

JOSÉ CARLOS MACEDO SOARES: LIBERAL, NACIONALISTA E DEMOCRATA

Guilherme Frazão Conduru

Este artigo pretende esquematizar uma reflexão sobre a contribuição de José Carlos de Macedo Soares (1883-1968) para a política externa brasileira tanto no que diz respeito aos princípios como aos métodos de ação diplomática. Ao contextualizar, de forma episódica e sem pretensão biográfica, a atuação de Macedo Soares em importantes acontecimentos da História política do Brasil e ao procurar identificar as características do pensamento de um chanceler que esteve à frente do Ministério em duas conjunturas distintas, a presente aproximação levanta alguns aspectos que poderão servir como roteiro para investigação mais detida sobre o personagem e também como balizas para uma avaliação comparativa do legado de protagonistas da política externa.

José Carlos de Macedo Soares distinguiu-se no cenário político de seu tempo como um homem público de ação. Antes de se tornar, em 1924, representante da classe empresarial de São Paulo, foi professor, diretor de ginásio, advogado e empresário. Na esfera política, ocupou cargos como secretário estadual, chefe

de delegações diplomáticas, deputado constituinte, interventor estadual e ministro de estado. Do levante tenentista de 1924 à Conferência de Punta del Este, de 1962, esteve presente em importantes acontecimentos da política interna e internacional do Brasil.

Filho de farmacêutico empreendedor de abastada família fluminense, Macedo Soares pode ser considerado, por sua formação bacharelesca, um típico representante da elite liberal urbana. Seu pai emigrou com a família, em 1882, do interior do Rio de Janeiro para a capital da província de crescimento mais rápido. Em São Paulo, que começava a receber forte influxo de imigrantes, fundou o Ginásio Macedo Soares, do qual o futuro ministro seria diretor (AMARAL, 1983, p. 14).

Além do exercício de diversas atividades profissionais com distinção – como advogado, professor, executivo e parlamentar –, Macedo Soares também se distinguiu por uma produção intelectual que teve maior expressão nos estudos de História. Na vertente técnico-administrativa de suas atividades, deixou importante contribuição para a institucionalização da Estatística e da Geografia como instrumento de governo, tendo ocupado a presidência do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) por quinze anos. Além disso, foi sua a iniciativa de criar, em 1955, na qualidade de ministro das Relações Exteriores, o Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty (MHD), como unidade dedicada à preservação e divulgação da memória diplomática.

No entendimento de que conhecer seu desempenho político constitui pré-condição para avaliar suas ideias sobre relações diplomáticas e política externa, descreve-se, a seguir, a participação de Macedo Soares em diferentes momentos históricos, nas quais se distinguiu por uma postura ética, pela fidelidade ao sistema

democrático-representativo e pela busca da conciliação de pontos de vista e interesses.

DO LOCAL AO NACIONAL E AO INTERNACIONAL: PROJEÇÃO NO CENÁRIO POLÍTICO

Mediação, prisão e autoexílio: atuação durante a Revolta de 1924 em São Paulo

Antes de sua primeira nomeação como chanceler, em 1934, José Carlos de Macedo Soares já desempenhara papel protagonista na vida pública de seu estado. Por ocasião da Revolta de 1924 em São Paulo – movimento de sedição militar, iniciado em 5 de julho, que se insere no ciclo de rebeliões tenentistas – Macedo Soares, na qualidade de presidente da Associação Comercial local, atuou como mediador entre as autoridades municipal e estadual, as forças insurgentes e as forças legais.

Diante da ausência de autoridade legal, após o abandono da cidade pelo governo estadual e suas força armada, Macedo Soares dialogou com os líderes militares de um lado e de outro, protagonizou ações em defesa da ordem e da proteção da propriedade, esforçando-se para amenizar os efeitos destrutivos dos confrontos para a cidade e a população paulistana. A fim de prevenir saques a armazéns e depredações de lojas, intercedeu junto aos rebeldes para que apoiassem a milícia municipal na restauração da ordem. Assinou vários comunicados e boletins à população e apelou, sem sucesso, às forças legais para que poupassem a cidade de bombardeios. Preocupava-se ainda com as repercussões negativas no plano internacional da continuidade da luta por São Paulo, cujo caráter cosmopolita se refletia no volume de interesses e investimentos estrangeiros (AMARAL, 1983, p. 25-49).

Durante o período da revolta militar – de 5 a 28 de julho – o presidente da Associação Comercial recebeu em sua residência, para negociar uma solução que pusesse fim às hostilidades, o general Isidoro Dias Lopes (1865-1949), líder dos revoltosos, que chegou a propor-lhe que assumisse o governo de São Paulo, num triunvirato que incluiria mais dois oficiais militares, proposta que recusou, alegando que se posicionara, desde o início dos enfrentamentos, em defesa do respeito às autoridades legalmente constituídas. Encerrado o conflito com a retirada dos rebeldes para o interior, Macedo Soares foi preso em 4 de agosto e transferido para o Rio de Janeiro no dia seguinte. Sua atuação foi considerada pelo governo de Artur Bernardes (1875-1955) como de cumplicidade com os insurgentes. Libertado em 22 de setembro, seria recepcionado em São Paulo por grande manifestação popular. Pressões do governo por meio das autoridades policiais levaram-no, contudo, a evitar a capital paulista e a decidir seguir para o exílio, em dezembro de 1924. Viveu por três anos e meio em Paris. (AMARAL, 1983, p. 50-9; GUIMARÃES, 2008, p. 8).

Anfitrião de Vargas em São Paulo: adesão à Revolução de 1930

Ainda que reconhecesse o papel dos partidos políticos como organizadores da opinião e, portanto, como instrumento da democracia, Macedo Soares admitiu que seu entusiasmo de servir à causa pública não se “enquadrava na sujeição da vida partidária”, por essa razão não teria se filiado ao Partido Democrático (PD), organizado pelo Conselheiro Antonio Prado (1840-1929), em 1926, como oposição ao Partido Republicano Paulista (PRP), do qual se originou. Tão logo criada a Aliança Liberal, em 1929, porém, ingressou em suas fileiras (SOARES, 1937, p. 19-35). Alinhou-se com os revolucionários de 1930 e integrou como secretário do Interior o primeiro governo paulista constituído após a deposição

de Washington Luís (1869-1957) pela Junta Governativa, em 24 de outubro de 1930. No secretariado então formado predominavam membros do PD, que integrara a Aliança Liberal, mas não tivera participação direta no movimento deflagrado em 3 de outubro.

Quando Getúlio Vargas (1882-1954) chegou a São Paulo a caminho da capital federal, em 29 de outubro, nomeou como delegado militar o coronel João Alberto Lins e Barros (1897-1955), veterano das rebeliões tenentistas. Convenceu o PD a aceitar a nomeação e a permanecer com a maioria do secretariado civil. Durante sua rápida permanência em São Paulo, o líder da Revolução teria se hospedado na residência de José Carlos de Macedo Soares, dando início à relação de amizade e respeito mútuos (GUIMARÃES, 2008, p. 8).

Ao longo dos quarenta dias em que permaneceu como secretário do Interior, Macedo Soares deu início à modernização do arquivo da repartição, adotou medidas para melhorar a qualidade do ensino nas escolas técnicas estaduais e também deu atenção ao Instituto Butantã e à Faculdade de Medicina. As divergências entre João Alberto, efetivado como interventor, e o secretariado logo se agravaram. Ainda em dezembro de 1930, a prisão discricionária de integrantes do PRP e a nomeação pelo chefe de Polícia, Vicente Rao (1892-1978), de filiados ao PD como delegados, à revelia do Interventor, resultou na exoneração coletiva do secretariado civil. Ainda em abril de 1931, tentativa de golpe contra João Alberto foi abortada e provocou a prisão de mais de 200 civis e militares ligados ao PD. Nesse contexto de incompatibilidade entre o interventor e a política paulista, Macedo Soares estabeleceria um padrão de relacionamento com Getúlio Vargas que lhe permitia mediar às demandas dos paulistas (CARONE, 1974, p. 289-94; GUIMARÃES, 2008, p. 8).

Embaixador entre a fidelidade estadual e a lealdade ao Chefe de Estado

Em 1932, Macedo Soares foi designado para chefiar as delegações do Brasil à Conferência do Desarmamento e à XVI Conferência Internacional do Trabalho, que se reuniram em Genebra. Da Conferência do Desarmamento, convocada pela Liga das Nações, não resultaram compromissos formais; a Alemanha, desarmada em Versalhes e não tendo obtido a desejada igualdade de direitos, decidiu retirar-se dos trabalhos e da Liga. Por sua atuação durante a Conferência, Macedo Soares recebeu elogios do presidente dos EUA, Herbert Hoover (1874-1864) (OLIVEIRA, 1968, p. 52). No mesmo ano, foi nomeado para representar o Brasil como embaixador especial e plenipotenciário em missão especial nas homenagens ao general Giuseppe Garibaldi (1807-1882) e na inauguração, em Roma, de monumento em honra à memória de Anita Garibaldi (1821-1849). Na ocasião, foi recebido em audiência por Benito Mussolini (1883-1945), quando intercedeu a favor da Santa Sé em assuntos das relações bilaterais entre o Vaticano e o Quirinal, o que lhe teria valido acesso privilegiado aos arquivos secretos do Vaticano (BOSI, 2008, p. 50).

Ao tomar conhecimento do levante paulista deflagrado, em 9 de julho de 1932, pela constitucionalização do País e pela autonomia estadual, Macedo Soares renunciou suas funções diplomáticas por meio de telegrama dirigido ao ministro Afrânio de Melo Franco (1870-1943). Na mesma data, comunicou a Getúlio Vargas sua resignação e, confiante no espírito conciliador do chefe, assinalou que o conflito “não podendo ter solução militar, só terá solução política”. Em resposta, Vargas afirmou que seu regresso seria oportuno para colaborar na obra de restauração da paz. Durante a crise entre a classe política paulista e os representantes impostos pelo Governo Provisório, Macedo Soares posicionara-se

contra a política do governo federal. Nomeado para chefiar a missão diplomática do Brasil em Bruxelas, não assumiu o Posto, segundo afirmou, “pela autonomia de São Paulo”. Assumia o risco de uma posição ambígua, pois, ao mesmo tempo em que defendia a restauração da autonomia estadual, confiava na liderança de Vargas e nas suas “excepcionais qualidades de espírito político” (SOARES, 1937, p. 26-8).

Em nova correspondência para Vargas, informou-lhe de sua disposição para participar das tratativas com vistas a encontrar solução para acabar com a luta fratricida. Na comunicação, Macedo Soares colocava-se à disposição para antecipar seu retorno, caso Vargas o considerasse de utilidade. Numa manifestação de lealdade, tanto a sua filiação política estadual como ao chefe de Estado, o embaixador reiterava que, independentemente do desenrolar dos acontecimentos, se colocava solidário com seus coestaduanos: “prefiro ser vencido com São Paulo a ser vencedor contra São Paulo” (apud SILVA, 1967, p. 171 e 176).

Deputado Constituinte pela Chapa Única Por um São Paulo Unido (1933-1934)

Nas eleições de 3 de maio de 1933 para a Assembleia Nacional Constituinte¹, Macedo Soares foi um dos deputados eleitos pela Chapa Única Por São Paulo Unido, que reunia integrantes do PD e do PRP. Durante os trabalhos da Constituinte, instalada em 15 de novembro de 1933, Macedo Soares manteve um perfil contemporizador, assumindo a difícil posição de apoiar a bancada

1 Em fevereiro de 1932 – antes, portanto, da eclosão da Revolução Constitucionalista –, Vargas aprovava, por decreto, lei eleitoral que convocava eleições para 3 de maio do ano seguinte para a formação da Assembleia Nacional Constituinte. Entre as novidades da nova legislação eleitoral incluem-se a instituição do voto secreto, a extensão do voto para as mulheres e a criação da Justiça Eleitoral.

paulista e, ao mesmo tempo, manter uma postura de lealdade em relação a Vargas.

Desde antes da instalação da Assembleia, a maior preocupação do governo consistia em ter controle sobre o processo de constitucionalização do País. Por cima do antagonismo entre centralização e autonomia estadual, a questão de fundo nos debates era a da continuidade ou não de Vargas. A maioria dos eleitos apoiava o governo, que se esforçou para consolidar laços com as oligarquias estaduais, articuladas em torno dos interventores, o que reproduzia um esquema de troca de apoio político semelhante àquele vigente durante a Primeira República. A oposição estava concentrada nos remanescentes do tenentismo, nas oposições oligárquicas estaduais e na bancada paulista (SILVA, 1969, p. 30-1).

Logo no início dos trabalhos da Constituinte, conversa telefônica entre Macedo Soares, no Rio de Janeiro, e Armado de Sales Oliveira (1887-1945), em São Paulo, foi grampeada e transcrita para Vargas. Esse exemplo da discricionariedade do chefe de Estado demonstra sua capacidade para acompanhar, ainda que por métodos ilegais, a movimentação política durante o processo constituinte e, dessa forma, expõe as limitações para o pleno exercício das liberdades democráticas no período. No diálogo, Macedo Soares descrevia o ambiente da Assembleia no primeiro dia de reunião, no qual notava animosidade em relação aos paulistas, e explicava ao Interventor a conveniência para sua bancada de abandonar uma postura confrontacionista e revanchista em relação ao governo (SILVA, 1969, p. 50 e 123-4).

Em carta ao chefe do Governo Provisório, de 8 de abril de 1934, Soares queixava-se das dificuldades que tinha junto a bancada paulista, pois medidas que poderiam contribuir para angariar apoio entre seus conterrâneos não se realizavam, tais como a anistia, a volta aos cargos dos funcionários que se envolveram no movimento

revolucionário de 1932, a desocupação militar de São Paulo e a remoção de militares incompatibilizados com o governo estadual, constituído após a guerra civil com o beneplácito de Vargas. Em nova correspondência, de 11 de abril, Soares comunicava a Vargas a decisão dos paulistas de apresentar emenda que tornava inelegíveis o chefe do Governo Provisório, os ministros de estado e os interventores. Ao mesmo tempo, dizia que os paulistas não apoiariam outro candidato. Acrescentava que entre os militares brasileiros, a maioria era contra a democracia liberal e alertava para a candidatura do general Góes Monteiro (1889-1956), que poderia representar uma solução antidemocrática. Como a denunciar o que seria uma omissão de Vargas, insistia para a “necessidade da coordenação das correntes políticas no País” (SILVA, 1969, p. 463-5).

Promulgada a nova Constituição em 16 de julho, no dia seguinte, a Assembleia Nacional Constituinte elegia para presidente da República Getúlio Vargas, que tomou posse a 20 de julho e formou novo Ministério, no qual manteve apenas os ministros da Marinha e da Guerra. Macedo Soares foi o primeiro chanceler do governo constitucional de Vargas, que ainda nomeou Vicente Rao, de São Paulo, como titular da Justiça e Negócios Interiores. Como hipóteses explicativas da sua escolha para ministro se poderiam avançar, de um lado, o interesse de Vargas em cultivar a elite paulista e sua representação política e, de outro, o reconhecimento do apoio recebido durante o processo da Constituinte, expresso pela postura moderada e contemporalizadora de Macedo Soares, conforme assinalado.

MINISTRO DE ESTADO DE VARGAS NO ITAMARATY E NA JUSTIÇA (1934-1936 E 1937)

Macedo Soares sucedeu a Félix de Barros Cavalcanti de Lacerda (1880-1950) na chefia do Itamaraty em 26 de julho de 1934. Lacerda, diplomata de carreira, era secretário-geral quando Afrânio de Melo Franco, primeiro chanceler do regime instaurado pela Revolução de 1930, renunciou, em 28 de dezembro de 1933. Em pleno processo constituinte, Vargas decidira manter o secretário-geral do Itamaraty como responsável pela Pasta, primeiro como interino, logo como titular.

Discurso de posse no Itamaraty: a valorização da tradição e da continuidade

No discurso de posse, Macedo Soares mencionou todos os titulares da Pasta que o antecederam desde o Barão do Rio Branco (1845-1912) e invocou a tradição do Itamaraty como referência para a conduta que assumiria. Macedo Soares identificou na política externa uma função “conservadora”, como fator de continuidade e de credibilidade internacional. Atribuiu prioridade aos precedentes e aos antecedentes históricos como fonte para a tomada de decisões e, por essa razão, sublinhou a necessidade de manter os arquivos organizados (SOARES, 1937, p. 11-4).

Na Introdução ao *Relatório* referente a 1934, assim expressou seu pensamento sobre as relações entre tradição, política externa e história:

Nenhum departamento da pública administração está tão ligado ao passado como a pasta a meu cargo. Ela tem a responsabilidade da política exterior do país e representa a nação no conceito internacional. Seu caráter essencial é a continuidade, acima dos partidos e até mesmo dos regimes

de governo [...]. No trato da política exterior [...] sente-se a imagem da nação, como força imanente, em marcha, num movimento entrelaçado com a tradição e o porvir – a nação permanente, com seus problemas essenciais e fundamentos imutáveis, pelos quais temos que velar para que permaneça eterna, imprecível. Este é o sentido fundamental de toda a política exterior de uma nacionalidade. A administração da pasta e a sua orientação política estão subordinadas pois a esse alto conceito conservador. Nestas condições, a base do estudo e solução dos problemas internacionais assenta nos precedentes [...]. (grifo nosso)².

Para Macedo Soares – servidor do Estado e, portanto, defensor do Estado Nacional – a nação é natural, “permanente”, “eterna”, “imprecível”; daí o apego à tradição e a valorização da continuidade e do sentido conservador da política externa. Embora o conteúdo da tradição não tenha sido objeto de elaboração em termos de doutrina – uma vez que a tradição é considerada um valor em si, positivo na medida em que identifica a nação e lhe confere legitimidade internacional –, estava implícita a dimensão pacifista da diplomacia brasileira. Nesse sentido, toda boa política externa seria conservadora, ou seja, apegada à tradição, porque baseada nos “precedentes”. E o conteúdo da tradição diplomática brasileira seria o pacifismo, a defesa da paz e a busca de soluções pacíficas para as controvérsias internacionais.

Instinto de conciliação nas negociações para acabar com a Guerra do Chaco

Realizada por Getúlio Vargas no encouraçado *São Paulo*, a chamada “viagem ao Prata” durou de 16 de maio a 8 de junho

2 *Relatório do MRE referente ao ano de 1934, Introdução, p. XI-XVII.*

de 1935; foi a segunda viagem oficial de mandatário brasileiro ao exterior³ e incluiu visitas a Buenos Aires e a Montevidéu, em retribuição às visitas ao Rio de Janeiro do presidente argentino, general Agustín P. Justo (1876-1943), em outubro de 1933, e do presidente uruguaio, Gabriel Terra (1873-1942), em agosto do ano seguinte. Na capital portenha, a visita coincidiu, não por acaso, com o início de mais uma rodada de negociações para estabelecer a paz entre o Paraguai e a Bolívia, da qual resultou o fim da guerra que, desde 1932, exauria os dois países em torno da disputa pela soberania sobre a vasta região do Chaco Boreal. O papel de Macedo Soares, que permaneceu em Buenos Aires após a partida de Vargas para a capital uruguaia, é enaltecido pelo registro oficial brasileiro da mediação diplomática, que conduziria à assinatura do *Protocolo sobre a Convocação da Conferência de Paz* (DANESE, 1999, p. 292-6).

Após sucessivas tentativas de mediação envolvendo os países vizinhos, os Estados Unidos e a Liga das Nações – nas quais interesses estratégicos conflitantes refletiam-se na busca por protagonismo diplomático –, as negociações transcorridas em Buenos Aires em maio e junho de 1935 lograram por fim às hostilidades. Ilustrativa da rivalidade e da preocupação com o prestígio foi a omissão do Brasil como destinatário de convite formulado a países vizinhos pelas chancelarias da Argentina e do Chile para participar de conferência para discutir temas econômicos decorrentes do conflito. Atribuída a erro datilográfico, a falta foi posteriormente desculpada, não sem que antes Macedo Soares assinalasse, em nota aos ministros argentino e chileno no Rio de Janeiro, sua surpresa pelas ausências de Brasil, Estados Unidos e Uruguai. A reação ao incidente provocou atritos entre Macedo Soares, que pretendia colocar o Rio de Janeiro no centro das negociações, e Oswaldo

3 As viagens internacionais de Pedro II haviam sido realizadas em caráter privado. Em 1900, o presidente Campos Salles visitara Buenos Aires em retribuição à visita do presidente argentino Julio Rocca ao Rio de Janeiro no ano anterior.

Aranha (1894-1960), embaixador em Washington, que defendia a formação de novo grupo negociador como desdobramento da proposta argentino-chilena. Seguro de que as negociações não prosperariam caso delas não participassem representantes dos beligerantes, Macedo Soares sugeriu que os chanceleres de Bolívia e Paraguai fossem convidados para negociações diretas entre si com o apoio dos mediadores (SILVEIRA, 2008, p. 16-23; LANÚS, 2001, p. 494-521).

O chanceler argentino Carlos Saavedra Lamas (1878-1959) reiterou ao ministro do Brasil em Buenos Aires suas desculpas pela alegadamente inadvertida omissão e, em 9 de maio, foi constituído o Grupo de Mediadores, formado por representantes de Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, Peru e Uruguai, ao qual se juntaram os chanceleres boliviano e paraguaio, em 22 de maio. Após intensas negociações, nas quais Macedo Soares sobressaiu-se por suas habilidades de conciliador, os protocolos de paz foram assinados a 12 de junho e estabeleceram, entre outras medidas, o fim imediato das hostilidades, a desmobilização dos exércitos, a proibição de aquisição de material bélico e a constituição de uma comissão militar neutra para supervisionar o cessar-fogo. A simbolizar o reconhecimento do governo local pela sua conduta nas negociações, Macedo Soares retornou ao Rio de Janeiro a bordo do *25 de Mayo*, cruzador da Marinha de Guerra argentina. A questão territorial somente seria definida após a longa Conferência de Paz, reunida na capital argentina de junho de 1935 a janeiro de 1939. Pela sua contribuição para o restabelecimento da paz, Saavedra Lamas se tornaria, em dezembro de 1936, o primeiro latino-americano a receber o Prêmio Nobel. Por ocasião de visita à La Paz, no seu segundo período como chanceler, Macedo Soares seria objeto de singela, porém significativa manifestação de mães e esposas bolivianas de veteranos da Guerra do Chaco, que se colocaram em frente à Embaixada do Brasil para demonstrar sua

gratidão e homenagear com flores o ministro brasileiro (LANÚS, 2001, p. 521-532; AMARAL, 1982, p. 146 e 165-89).

Ao reassumir o Itamaraty após regressar de Buenos Aires, em discurso proferido durante cerimônia interna em sua homenagem, Macedo Soares invocou as “nobres e generosas tradições desta Casa” como base para sua atuação durante as negociações do Protocolo de Paz. E essas tradições se sintetizariam no desejo de paz, “empenho comum da diplomacia brasileira”. Para demonstrar com fatos essa tradição diplomática de cultivar relações pacíficas e soluções jurídicas para os conflitos internacionais, Macedo Soares elencou as seguintes evidências: as constituições de 1891 e de 1934, que condenavam a guerra de conquista e adotavam o princípio da arbitragem obrigatória nos litígios internacionais; a solução pacífica das questões de fronteira por Rio Branco; a defesa por Rui Barbosa (1849-1923) do princípio da igualdade jurídica dos Estados; a contribuição de Raul Fernandes (1877-1968) na criação da Corte Permanente de Justiça Internacional; a mediação de Afrânio de Melo Franco na solução do conflito entre Colômbia e Peru sobre o caso de Leticia e sua contribuição para o Tratado Antibélico de Não Agressão e Conciliação, assinado por ocasião da visita do presidente Agustín P. Justo ao Brasil. Semanas depois, em discurso para estudantes de Direito, reiterou que, durante as negociações, se apoiou na tradição pacifista da política externa brasileira e agregou os seguintes exemplos dessa tradição: José Bonifácio (1763-1838) e Gonçalves Ledo (1781-1847); o manifesto às nações amigas firmado pelo príncipe regente, futuro Pedro I (1798-1834); a ação do Império no combate às tiranias; e a atuação de Epitácio Pessoa (1865-1942) como magistrado da Corte Permanente de Justiça Internacional de Haia (SOARES, 1937, p. 51-5 e 65-8).

Cooperação internacional para combater a ameaça comunista

A insurreição visando a instauração de um governo comunista, em novembro de 1935, desencadeou violenta repressão e intensificou a hostilidade do governo em relação à União Soviética, país com o qual o Brasil não mantinha relações diplomáticas. Na visão de Macedo Soares, não havia dúvidas quanto à natureza comunista do levante nem de que tivesse sido financiado por Moscou. A divulgação de informações sobre elevadas movimentações financeiras realizadas pela Legação soviética em Montevideu fortaleceu a convicção de Macedo Soares sobre o envolvimento de Moscou na Intentona. Deflagrados os levantes no Nordeste e ainda antes da rebelião na Praia Vermelha, a Embaixada em Montevideu já havia sido instruída a fazer gestões junto ao governo de Gabriel Terra para desautorizar o funcionamento da agência comercial soviética (Yuzhamtorg) na capital uruguaia. Com a notícia da insurreição no Rio de Janeiro, o objetivo das *démarches* brasileiras passou a ser o rompimento das relações diplomáticas entre Montevideu e Moscou. Convencido pela apresentação de documentos que comprovariam a compra de moeda brasileira pela Legação soviética, o presidente Terra autorizou, em 27 de dezembro, a emissão da nota de rompimento (HILTON, 1986, p. 121-8).

Foi intensificada a cooperação com os governos de países que também lutavam contra a infiltração comunista. De Buenos Aires, Saavedra Lamas solidarizou-se com Macedo Soares pela supressão do levante. Em Londres, o governo britânico foi prestativo e forneceu pistas que levaram à prisão de um casal de agentes do Comintern. No Rio de Janeiro, os documentos apreendidos pela Polícia depois de dominada a insurreição foram disponibilizados ao embaixador norte-americano e funcionário diplomático dos

EUA foi autorizado a entrevistar-se com presos políticos de alegada nacionalidade norte-americana. A morte do cidadão norte-americano Victor Barron na prisão provocou a intensificação das críticas à Polícia brasileira na imprensa dos EUA. O governo dos EUA aceitou a versão oficial de suicídio (HILTON, 1986, p. 128-48).

Ao reconhecer os soviéticos como inimigos que tentaram subverter a ordem no Brasil, a diplomacia brasileira passou a identificar aliados naqueles que se opunham à União Soviética. Nesse contexto, Macedo Soares defendeu, sem sucesso, o reconhecimento do estado de beligerância das forças espanholas sob o general Francisco Franco (1892-1975), que haviam se rebelado contra o governo republicano de Madri, considerado aliado de Moscou. Além disso, o chanceler instruiu José Joaquim de Lima e Silva Moniz Aragão (1887-1974), nomeado, em 1936, como primeiro embaixador do Brasil em Berlim, a estabelecer contato com a polícia política e com outros órgãos alemães com vistas a colher informações sobre as atividades e planos do Comintern para o Brasil (HILTON, 1986, p. 148-59; RODRIGUES, 1995, p. 352-9).

Resistência ao fechamento do regime e interventor na restauração democrática

Macedo Soares demitiu-se da chefia do Itamaraty em 26 de novembro de 1936, quando foi substituído por Mário de Pimentel Brandão (1889-1956). Pretendia disputar as eleições presidenciais, previstas para janeiro de 1938; logo constatou que carecia de apoio. No início de 1937, representou o Brasil na segunda cerimônia de posse de Franklin Delano Roosevelt (1882-1945) como presidente dos EUA. Vargas convidou-o a voltar ao Ministério. Antes de aceitar a pasta da Justiça, Macedo Soares negociou e obteve o compromisso de Vargas de que seriam restauradas as garantias constitucionais e de que o estado de guerra não seria renovado. Acreditava que o

combate à subversão poderia ser empreendido dentro do quadro constitucional, que garantia as liberdades individuais.

Macedo Soares assumiu o Ministério da Justiça e Negócios Interiores, em 3 de junho de 1937, numa conjuntura ainda sob os efeitos da aventura comunista de novembro de 1935. Com vistas a garantir apoio durante a volta da normalidade constitucional, Macedo Soares manteve entendimentos com líderes do Congresso Nacional, que, pela primeira vez desde novembro de 1935, recusaram-se a renovar o estado de guerra. Desejando assegurar a vigência do estado de direito e, assim, criar um ambiente de distensão política, determinou a libertação de 345 presos políticos que não tinham sido formalmente acusados, o que lhe valeu a antipatia e a desconfiança do alto comando militar. Num gesto humanitário, visitou o Quartel da Polícia Especial, onde estavam presos, em condições precárias, Luís Carlos Prestes (1898-1990) e Harry Berger-Arthur Ewert (1890-1959). A hostilidade dos militares evidenciou-se na recusa do chefe de Polícia, Filinto Müller (1900-1973), com apoio do ministro da Guerra, general Eurico Dutra (1883-1974), a obedecer à ordem de transferir Prestes e Berger-Ewert para a Casa de Correção (HILTON, 1986, p. 160-7).

Em reunião com o presidente, no Palácio Guanabara, os ministros militares e o chefe de Polícia queixaram-se da soltura dos presos políticos e do fim do estado de guerra. Presente, Macedo Soares argumentou que a suspensão indefinida das garantias constitucionais não traria a paz social; sustentava que a modernização do Judiciário e da Polícia, dentro do regime constitucional, seria a melhor forma de enfrentar a propaganda financiada por Moscou. As divergências entre ele e a cúpula militar aprofundavam-se, apesar do anticomunismo do ministro da Justiça, que participou da criação da Defesa Social Brasileira (DSB), entidade que se propunha a apoiar o regime por meio de

propaganda e serviço de informação na luta contra a infiltração comunista no Brasil⁴ (HILTON, 1986, p. 168-71).

Nesse quadro de tensão política, forjou-se, em setembro, na cúpula militar propensa a uma solução autoritária, um plano subversivo, batizado de Plano Cohen, apresentado pelo governo como justificativa para a suspensão dos direitos constitucionais, decretada pelo Congresso, por 90 dias, em 2 de outubro de 1937. Em meados de setembro, Macedo Soares ainda tentara convencer o comando militar, em reunião no Gabinete de Dutra, de que seria possível reformar a Constituição, sem a necessidade de suprimir as liberdades essenciais. Vargas determinou a criação da Comissão Superintendente do Estado de Guerra (CSEG), para a qual designou Macedo Soares e dois generais, cuja função seria a de coordenar as ações de repressão, como impedir o recebimento de transmissões radiofônicas soviéticas, elaborar programa educacional anticomunista, identificar órgãos de imprensa e livros que deveriam ser censurados. Macedo Soares era a favor da garantia das liberdades individuais e da preservação do sistema democrático representativo⁵; por essa razão acabou por desentender-se com os demais membros da CSEG e pediu exoneração da Comissão e do Ministério, em carta de 5 de novembro ao presidente. A 10 de novembro consumava-se o golpe que instaurou o Estado Novo com o fechamento do Congresso, a dissolução dos partidos políticos, o cancelamento das eleições e a outorga de nova Constituição, de inspiração corporativista, que conferia poderes discricionários ao

4 Presidida pelo Cardeal Sebastião Leme (1882-1942), a cerimônia oficial de lançamento da DSB foi realizada no Palácio Itamaraty.

5 Sua crença na democracia representativa pode ser sintetizada no seguinte trecho de discurso que proferiu em Campinas, em 1934: "A política partidária é a organização da opinião; e ela se exprime pelo voto, que é o instrumento da democracia. A urna é, pois, a fonte da legitimidade dos mandatos políticos, o que é simultaneamente a base moral e jurídica do Estado moderno" (SOARES, 1937, p. 24).

presidente⁶ (SKIDMORE, 1982, p. 49; HILTON, 1986, p. 178-83; AMARAL, 1982, p. 190-203).

Embora tenha se mantido afastado do primeiro escalão do governo, Macedo Soares, como muitos intelectuais de sua época, colaborou com o Estado Novo, tendo se mantido como presidente do IBGE. Depois do golpe militar que, liderado pelo general Góes Monteiro, depôs Vargas, em 29 de outubro de 1945, as eleições para os governos e assembleias legislativas estaduais foram suspensas e novos interventores foram nomeados para substituir àqueles indicados por Vargas. Macedo Soares foi nomeado por José Linhares (1886-1957), presidente do Supremo Tribunal Federal, empossado como presidente da República, para o cargo de Interventor Federal em São Paulo.

No discurso de posse, pronunciado em 5 de novembro de 1945, Macedo Soares louvou a restauração da vocação democrática, o restabelecimento dos direitos e liberdades públicas e o compromisso com a livre expressão da vontade popular para a escolha dos representantes políticos nas urnas; louvou ainda as Forças Armadas, que, com “desinteresse, generosidade e patriotismo”, foram as responsáveis pela instauração do novo regime político. Como Interventor, priorizou o reequilíbrio do orçamento estadual e a educação pública, com a criação de ginásios e escolas normais em dezenas de municípios; restabeleceu os símbolos estaduais – a bandeira e o brasão de armas –, cujo uso havia sido proibido durante o Estado Novo. Organizou as eleições estaduais de 19 de janeiro de 1947, vencidas por Ademar de Barros (1901-1969), a quem entregou o governo em 14 de março de 1947 (AMARAL, 1983, p. 67-73).

6 A Constituição, que ficou conhecida como “polaca”, fora redigida por Francisco Campos (1891-1968), novo Ministro da Justiça, a quem Macedo Soares passou a Pasta nas vésperas do golpe.

Simbiose cultural e promoção da cooperação acadêmica internacional

Quando estava na chefia do Itamaraty, em 1936, Macedo Soares foi nomeado, por Getúlio Vargas, presidente do Instituto Nacional de Estatística (INE). Depois de insistir para que aceitasse a incumbência, diante das repetidas recusas, o presidente nomeou-lhe à revelia. Criado em 1934, o INE foi transformado no IBGE em 1938. Macedo Soares foi o primeiro presidente do IBGE, cargo que ocupou até 1951; voltou a exercer a função em 1955-1956. No discurso pronunciado na primeira posse, o chanceler sublinhou a relevância dos dados estatísticos para orientar a elaboração e a condução de políticas públicas bem como para identificar e prevenir desvios; reconheceu na iniciativa importante contribuição para a padronização dos critérios de quantificação de dados e para o entrosamento dos serviços de estatística e geografia dos diferentes órgãos públicos (SOARES, 2008, p. 59-61).

Em 1938, foi eleito para a Academia Brasileira de Letras (ABL), da qual foi presidente em 1942 e 1943, acumulando com a presidência do IBGE e a do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB). Sua vinculação com o IHGB tivera início em 1921, quando foi aceito como sócio-correspondente depois da publicação, no ano anterior, de *Falsos Troféus de Ituzaingó*. Em 1939, sua rápida ascensão de sócio-benemérito à presidente do IHGB deveu-se à coincidência entre a necessidade institucional de renovação dos quadros dirigentes e a identificação por Max Fleiuss (1868-1943), secretário perpétuo do Instituto, de Macedo Soares como intelectual com espírito de liderança, disponível, generoso e empreendedor, além de bem relacionado nos meios políticos e diplomáticos, nos negócios e nas instituições de cultura (GUIMARÃES, 2008, p. 9-11).

Sua eleição como presidente do IHGB pode ser considerada como uma operação de troca simbólica de prestígio entre, de um lado, o político, ex-deputado e ex-ministro de Estado, bem-sucedido homem de negócios e filantropo, conjunturalmente afastado da alta política, e, de outro, a mais tradicional instituição de saber histórico, em permanente busca da continuidade do apoio oficial. Com efeito, durante o Estado Novo, o IHGB desfrutou do apoio de Vargas num momento de diversificação dos atores, oficiais e privados, no mundo da cultura, decorrente da criação e organização de instituições universitárias e de preservação do patrimônio e da memória⁷.

Como presidente de prestigiosas instituições de cultura – oficiais, como o IBGE, ou paraoficiais, como o IHGB e a ABL –, Macedo Soares procurou desenvolver atividades conjuntas que beneficiassem a todas, além de reforçar seu prestígio pessoal. Aproveitando-se do exercício simultâneo dos cargos máximos dessas instituições, promoveu intensa atividade de cooperação acadêmica. A título de exemplo, mencionem-se as reuniões internacionais sobre Geografia e Cartografia promovidas pelo IBGE e realizadas no IHGB, além de vários congressos científicos, seminários e conferências. No IHGB, tomou a iniciativa de aproximação com os institutos históricos da América do Sul, em especial dos países da bacia do Prata, com o objetivo de fortalecer uma identidade sul-americana comum. Nesse sentido, ampliou o quadro de sócios correspondentes estrangeiros, promoveu e participou de missões culturais e eventos acadêmicos internacionais. Significativo

7 Mencionem-se, a título de exemplo: a Universidade de São Paulo (USP), criada em 1934; a Universidade do Distrito Federal, de 1935, que seria absorvida pela Universidade do Brasil, em 1937; o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional (SPHAN), criado em 1937; e os museus criados durante o Estado Novo, como o Museu Nacional de Belas Artes, de 1937, o Museu Imperial de Petrópolis, de 1940 (inaugurado em 1943), e o Museu da Inconfidência de Ouro Preto, inaugurado em 1944.

exemplo dessa vontade de aproximação e entendimento ficou registrado na simbólica doação à Academia de Nacional de História, da Argentina, de metade de uma moeda de ouro, cunhada em 1851, com a esfinge de Pedro II (1825-1891). Mesmo fora do Itamaraty, pode-se considerar que Macedo Soares colocou em prática uma “diplomacia cultural” a serviço da intensificação das relações com os países vizinhos (CAMARGO, 2008, p. 28-09).

Historiador e ideólogo de um “nacionalismo territorial”

Se for possível conhecer facetas do pensamento de Macedo Soares sobre a política exterior do Brasil quando se estuda o seu papel na promoção de atividades culturais, o mesmo se poderia dizer do estudo de sua produção historiográfica. Suas obras de interesse histórico incluem dois trabalhos que hoje poderiam ser considerados como de História do tempo presente: *Justiça: a revolta militar em São Paulo*, depoimento sobre o movimento tenentista de 1924, escrito durante o autoexílio em Paris, e *O Brasil e a Sociedade das Nações* (1927), também escrita no exterior, referência ainda válida para o estudo da participação brasileira nas negociações de Versalhes e na criação da Liga das Nações, assim como para a análise do processo de desligamento do Brasil da instituição de Genebra.

Ao lado dos mencionados, os mais importantes trabalhos de História de Macedo Soares têm em comum a transcrição de fontes primárias, a apresentação em edições de luxo e um conteúdo analítico de menor relevância do que o valor documental. *Fontes da História da Igreja Católica no Brasil*, de 1954, obra de erudição rara na historiografia brasileira, oferece indicações sobre acervos documentais de museus, arquivos, bibliotecas e instituições públicas, eclesiásticas e privadas, do Brasil e do exterior, onde se podem consultar documentos para a elaboração de uma história da

Igreja católica no Brasil, objetivo que Macedo Soares almejou. Em *Santo Antonio de Lisboa, militar no Brasil*, de 1942, Macedo Soares transcreve documentação sobre religioso português do século XIII que foi santificado e cuja adoração propiciava o recebimento, pelos administradores do culto, do soldo correspondente à patente que lhe atribuíam em diferentes unidades militares da América portuguesa; tema original que revela sensibilidade do autor para uma perspectiva historiográfica que hoje seria considerada própria da História das mentalidades (NEVES, 2008; LACOMBE, 1968, WILLEKE, 1968).

Para explorar o que seria o “pensamento diplomático” de Macedo Soares, *Fronteiras do Brasil no Regime Colonial*, de 1939, possuiria maior interesse, sem dúvida em razão do tema. Tese apresentada no III Congresso de História Nacional, em comemoração ao primeiro centenário da fundação do IHGB, com uma introdução e oito capítulos, seguidos de bibliografia e parecer dos relatores, a edição, que inclui oito mapas e diversos ornamentos gráficos desenhados por José Wasth Rodrigues (1891-1957), transcreve dez bulas papais dos séculos XV e XVI e sete tratados, datados entre 1494 e 1821, sobre os limites dos domínios coloniais portugueses, além do tratado de reconhecimento do Império do Brasil por Portugal, de 1825, precedidos de textos introdutórios do autor.

Nessa obra, a escrita da História está condicionada por uma perspectiva ideológica que não hesita em recorrer a um “nacionalismo territorial” para justificar, com base na História, a “fronteira” ou, em outras palavras, a formação e definição do território nacional brasileiro contemporâneo. Segundo Macedo Soares “No Novo Mundo nunca houve sentimento dinástico, nascemos com a ideia nacionalista”; ou seja, os nacionalismos americanos antecederiam a formação das nações e dos Estados Nacionais. Para o historiador/ideólogo, o território possuiria

valor como patrimônio original e constituinte da nacionalidade e, nesse sentido, como formador da identidade nacional: “A fronteira completa, define e especifica o país, sede de um povo organizado. A fronteira assegura o instinto de propriedade tão natural e imperioso nos povos, como nos indivíduos”. Segundo essa concepção “territorial” do nacionalismo, a plenitude da consciência nacional somente seria alcançada quando as fronteiras deixassem de ser uma abstração para a maioria dos brasileiros, somente então os brasileiros tomaríamos posse da integralidade do território nacional (SOARES, 1939, p. 5; NEVES, 2008, p. 38-9).

Pode-se identificar no trabalho a ênfase na caracterização da expansão territorial luso-brasileira – e a conseqüente conformação do território do que viria a ser o Brasil – como resultado do esforço bandeirante: “Em fins do século XVI começou a epopeia desbravadora do oeste e do sul do Brasil, sublimemente realizada pelo bandeirismo”. Os bandeirantes seriam os criadores do império colonial português na América e para ilustrar a argumentação cita, em epígrafe ao capítulo sobre as negociações do Tratado de Madri, de 1750, frase de Rocha Pombo (1857-1933), historiador então consagrado: “Sem a obra das bandeiras paulistas o Brasil não seria o que é”. Sem ser um clássico historiográfico, *Fronteiras do Brasil no Regime Colonial* compartilha com outras obras da época a preocupação com a construção de um sentimento de nacionalidade e com a criação de uma consciência nacional (SOARES, 1939, p. 92 e 122; NEVES, 2008, p. 39).

Vale registrar que o livro é concebido como uma homenagem ao Exército Nacional – defensor e demarcador das fronteiras, seu “guarda ingênito [...], na paz e na guerra” – e, em especial, ao general Cândido Rondon (1865-1958), o “general sertanejo”, desinteressado e exemplar servidor do Brasil. O Exército, singularizado em Rondon, com esforço, dedicação e patriotismo na realização da “obra de conquista e fundação nacional”, seria,

segundo a formulação de Macedo Soares, um continuador da obra bandeirante. O anacronismo do ideólogo/historiador se revela com clareza na seguinte passagem sobre o período 1580-1640: “É possível que Portugal tenha perdido com a dominação espanhola, mas o Brasil, não há dúvida, lucrou e não pouco, com os reinados dos três Felipes” (SOARES, 1939, p. 6 e 92).

Consoante essa visão, o Brasil seria uma entidade a-histórica, que precederia a independência política/ o “descobrimento”. A própria definição territorial do Brasil – na verdade, domínios portugueses para além do “mar oceano” – precederia seu conhecimento histórico e geográfico. Assim, o território precederia a nação e o Estado. Embora essa seja uma visão do historiador Macedo Soares, sua lógica nacionalista estaria na base do seu pensamento político-diplomático: um nacionalismo – anterior à nação – fundado sobre a unidade de um grande território constituiria como que um lastro do pensamento do diplomata e do estadista Macedo Soares (SOARES, 1939 p. 3-4; NEVES, 2008, p. 38-9).

DE VOLTA AO ITAMARATY: HISTÓRIA E POLÍTICA EXTERNA NOS TEMPOS DE JK (1955-1958)

A Diplomacia a serviço da História e vice-versa: pesquisa, “consultoria” e museu

Aos 72 anos, José Carlos de Macedo Soares foi nomeado chanceler pela segunda vez em 12 de novembro de 1955, momento de grave instabilidade institucional, cuja origem relaciona-se com a crise política que se aprofundou com o suicídio de Vargas, em agosto de 1954. Diante da expectativa de golpe para impedir a posse de Juscelino Kubitschek (1902-1976), vencedor das eleições

presidenciais de 3 de outubro de 1955, o general Henrique Teixeira Lott (1894-1984), então ministro da Guerra, depôs Carlos Luz (1894-1961), presidente da Câmara dos Deputados, que ocupava interinamente a presidência da República em razão da internação, por razões médicas, de Café Filho (1899-1970), vice de Getúlio. Nereu Ramos (1888-1958), vice-presidente do Senado Federal, foi empossado como presidente da República em seguida ao “golpe preventivo” de 11 de novembro, e formou novo ministério para o qual convidou para as Relações Exteriores seu antigo colega na Assembleia Constituinte de 1933/1934. Juscelino Kubitschek, empossado em 31 de janeiro de 1956, manteve Macedo Soares à frente do Itamaraty até julho de 1958, quando aceitou seu pedido de demissão.

Três iniciativas de Macedo Soares durante sua segunda gestão no MRE demonstram sua convicção na possibilidade de aplicação política do conhecimento histórico, que procurou valorizar: (I) a disponibilização do serviço diplomático para a pesquisa histórica; (II) a revitalização da Comissão de Estudos de Textos da História do Brasil (CETHB); e (III) a criação do Museu Histórico e Diplomático (MHD).

Retomando prática dos tempos do Império, pela Portaria de 16 de janeiro de 1956 o ministro determinou que fossem realizadas pesquisas em arquivos de países europeus em busca de documentos de interesse para a História do Brasil. De acordo com a Portaria, funcionários lotados nas embaixadas em Lisboa e Madri seriam designados para elaborar um índice geral de documentos relativos ao Brasil, que seria enviado à CETHB, a quem competiria – como ao IHGB durante o Império – dar instruções sobre a condução das

pesquisas, indicar quais os documentos a serem copiados e, depois de receber as cópias, determinar onde deveriam ser arquivadas⁸.

Essa iniciativa revelaria uma visão instrumental da Diplomacia, entendida como facilitadora da pesquisa histórica. Neste sentido, a utilização de diplomatas ou da estrutura das missões diplomáticas para pesquisar em arquivos poderia ser interpretada como a instrumentalização do serviço exterior para objetivos historiográficos, numa operação que reproduziria a preocupação, de inspiração iluminista, com a escrita da História da nação, em conformidade com os objetivos da criação do IHGB, em 1838.

Outra medida do ministro Macedo Soares de valorização dos assuntos relacionados à História consistiu na reativação da Comissão de Estudos de Textos da História do Brasil, unidade consultiva criada por Portaria de Oswaldo Aranha, de 13 de abril de 1943, então integrada por cinco membros – entre historiadores, diplomatas e militares – designados pelo ministro de Estado, que presidiria os trabalhos⁹. O *Relatório* referente a 1955 indica que a Comissão realizou 29 sessões naquele ano e apresentou 150 pareceres¹⁰. Sob a chefia de Macedo Soares, a CETHB foi reorganizada nos termos da Portaria de 28 de maio de 1956: passou a ter dez membros, um dos quais seria o chefe do Serviço

8 Portaria de 16 de janeiro de 1956 do ministro das Relações Exteriores, embaixador José Carlos de Macedo Soares. AHI, Parte II, Documentação interna, 134/3/15, Portarias (1943-1959). Apesar de determinação do ministro de Estado, a designação de pesquisadores não seria necessariamente bem recebida nas missões diplomáticas. Pelo menos é o que se depreende do testemunho de Eliseu Araújo Lima, pesquisador estranho ao MRE, enviado, em 1956, a Madri, que se tornaria funcionário do Arquivo Nacional. No arquivo do IHGB podem-se consultar cartas de Eliseu Araújo Lima para Macedo Soares, de 1956, nas quais descreve o andamento das pesquisas, bem como as dificuldades de relacionamento com o pessoal da Embaixada. IHGB, fundo José Carlos de Macedo Soares, lata 796, pasta 11.

9 Portaria 13 de abril de 1943 do Ministro Oswaldo Aranha. AHI, Parte II, Documentação interna, 134/3/15, Portarias (1943-1959).

10 *Relatório* do MRE referente a 1955, Rio de Janeiro, MRE/Serviço de Publicações, p. 205.

de Documentação do MRE, que exerceria a função de secretário-geral da Comissão; passaria a ter um representante do IHGB, do qual, como se viu, Macedo Soares era presidente perpétuo, e previa ainda três auxiliares para a Comissão¹¹.

Não foi somente pelo aumento do número de membros que Macedo Soares pretendeu conferir maior consistência ao trabalho a ser desenvolvido pela CETHB. As competências da Comissão foram ampliadas. Além da elaboração de bibliografias de História do Brasil, da preparação de uma relação bibliográfica das principais obras e artigos sobre assuntos da História do Brasil, com resumos e transcrições, e da revisão das informações compendiadas, com indicação das inexatidões, tornaram-se atribuições da Comissão: a organização e publicação dos *Anais do Itamaraty*, periódico, cuja publicação havia sido interrompida, com transcrições de fontes primárias do acervo do AHI ou de outros arquivos sobre temas de história da política exterior do Brasil; a elaboração de instruções para orientar pesquisas em arquivos estrangeiros; o estudo do material resultante e a proposição do destino que lhe deveria ser dado e da parte que o MRE deveria conservar em seus arquivos. Foi mantida a competência para apresentar pareceres sobre questões de História relacionadas à política externa. Ao dar conta das atividades desenvolvidas pela CETHB, o *Relatório* referente a 1957 menciona o empenho de Macedo Soares de “dar à Comissão um papel correspondente à Divisão Histórica do Departamento de Estado americano, que mantém vasto programa de pesquisas no exterior”, o que demonstra a sintonia do ministro com iniciativas de outras chancelarias para a construção da História nacional e a preservação da memória¹².

11 Durante a gestão de Macedo Soares o número de membros da CETHB foi ainda elevado a 11. Em 1959, Negrão de Lima, seu sucessor, elevou a 12 membros a composição da CETHB, mais do que o dobro da composição original. AHI, Parte II, Documentação interna, 134/3/15, Portarias (1943-1959).

12 *Relatório* do MRE referente a 1957. Rio de Janeiro, MRE/Seção de Publicações, 1958, p. 329.

Quando, nas sucessivas portarias de criação e reorganização da CETHB, discrimina-se entre as competências da Comissão a de elaborar pareceres para o ministro de Estado sobre assuntos históricos relacionados à política externa, o conhecimento histórico é valorizado como subsidiário da ação diplomática: reconhecia-se a possibilidade de que o historiador pudesse desempenhar o papel de um consultor para fins políticos. Assim, a revitalização e o fortalecimento institucional da CETHB bem como o reconhecimento de sua função como potencial fonte de informações para a formulação político-diplomática são reveladores da visão pragmática que Macedo Soares tinha do conhecimento histórico.

Uma terceira iniciativa de Macedo Soares que demonstraria sua visão pragmática da História e da memória diplomáticas como instrumentos políticos foi a criação do Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty (MHD). Cerca de 40 dias após assumir a Pasta, Macedo Soares logrou submeter ao presidente Nereu Ramos decreto de criação do Museu, não sem antes ouvir o embaixador Hildebrando Accioly (1888-1962), consultor jurídico do Ministério. Em seguida à criação, Macedo Soares solicitou projeto de regulamento interno para o MHD ao então diretor do Museu Histórico Nacional, Gustavo Barroso (1888-1959), antigo expoente do Integralismo, idealizador daquele Museu, criado em 1922, e responsável pela criação de curso pioneiro de formação de profissionais de museus.

As decisões de criar o MHD, reativar da CETHB e mandar pesquisar documentos históricos em arquivos estrangeiros têm em comum a preocupação com a construção e a preservação da História e da memória diplomáticas, integradas numa estratégia de valorização do conhecimento histórico como instrumento da ação política.

Crítica do “jurisdicismo”: “despolitização” e imobilização da diplomacia

Essas iniciativas revelam uma visão da História e da prática diplomática nas quais a História da nação ocupa um lugar central e, neste sentido, podem contribuir para identificar traços do “pensamento diplomático” de Macedo Soares. A análise de dois textos assinados por Macedo Soares pode enriquecer a reflexão sobre seu pensamento a respeito da política internacional e da presença do Brasil no mundo.

Em resposta a questionário formulado pelo *Jornal do Comércio* sobre o anteprojeto da carta das Nações Unidas, elaborado durante as conferências de Dumbarton Oaks, nos EUA, em setembro e outubro de 1944, Macedo Soares demonstrou ceticismo quanto ao futuro da nova organização em gestação. Considerava que, nos moldes previstos, seria uma organização internacional coercitiva, que, para impedir as guerras, empregaria a força armada das grandes potências. Considerava, em última análise, que as Nações Unidas seriam uma união dos Estados Maiores das forças armadas dos membros para o policiamento dos Estados turbulentos. Reconhecia, no entanto, que poderia ser adequada para realizar a transição da guerra para paz. Ao Conselho de Segurança seria atribuída a função de ser o fiador da paz e da segurança internacionais; assim agiria com mandato e recursos dos membros. Apontava a contradição entre o princípio da igualdade soberana dos Estados – enunciado como base da organização – e a composição do Conselho de Segurança, que previa membros permanentes e temporários. Notava que a paz a ser garantida pela nova organização – que seria obtida não por um armistício, mas pela rendição incondicional das forças do Eixo – estaria fundada num condomínio das grandes potências.

Apesar da crítica ao realismo das Nações Unidas, assinalava que o Brasil reconhecera, desde 1918, a realidade do poder na Liga das Nações ao aceitar a permanência das grandes potências no Conselho. Idealista, não deixava, contudo, de reclamar a “hora do Direito”, o compromisso com a democracia representativa e com a garantia das liberdades democráticas, a despeito das disparidades entre os níveis de cultura e de organização política dos Estados. Para Macedo Soares, o Brasil não deveria assumir as responsabilidades dos membros do Conselho de Segurança; deveria, sim, interessar-se pela participação no Conselho Econômico e Social, com vistas a discutir soluções para os problemas econômicos, sociais e humanitários e promover o respeito aos direitos humanos e às liberdades fundamentais (SOARES, 1945, p. 22-7).

A ideia da política externa como fator de continuidade, anunciada no discurso de posse como chanceler, em 1934, foi reiterada no *Relatório* referente a 1955, onde Macedo Soares afirmou que o MHD, conservando e expondo os objetos, móveis e documentos existentes no Palácio Itamaraty, estaria contribuindo “para preservar o sentimento de veneração e respeito que todos devem ao nobre passado do Brasil”. Num desdobramento jurídico dessa visão da política externa, Macedo Soares acreditava que a solução dos problemas internacionais estaria no estudo dos precedentes, como se as controvérsias internacionais pudessem ser solucionadas por critérios baseados na História – e não por critérios políticos. Além disso, o ministro compartilhava uma visão “positivista” da investigação histórica, como se fora um inquérito por meio do qual se revelaria a verdade, escondida pelos vestígios do passado¹³.

Por um lado, a partir dessa forma de pensar a política internacional e a condução da política externa, identificam-se

13 *Relatório* do MRE referente a 1955. MRE, Rio de Janeiro, “Exposição”, p. 199.

dois desdobramentos limitadores da ação diplomática: (I) atribuir à História a chave para a solução das controvérsias internacionais significaria “despolitizar” a atividade diplomática, que ficaria limitada a uma dimensão jurídica; (II) decorrente desse “jurisdicismo histórico” e considerando a multiplicidade de interpretações possíveis da História, inclusive contraditórias entre si, essa perspectiva contém o risco de imobilizar a ação diplomática.

A propósito do jurisdicismo na condução das relações exteriores, é oportuno reproduzir avaliação crítica de José Honório Rodrigues (1913-1987) sobre a estagnação doutrinária da política externa brasileira entre a morte de Rio Branco e os meados dos anos 1950:

O jurídico voltou a dominar totalmente o político e a diplomacia é, como antes, uma dinastia de classe, pelo menos até a criação do Instituto Rio Branco. O papel do direito internacional, embora reduzido nas relações entre os Estados, é exaltado e a política deve subordinar-se ao direito, que é uma espécie de camisa de força, que os diplomatas usam para o disfarce de sua inexpressividade política ou de sua incapacidade na defesa dos interesses do Estado (RODRIGUES, 1966, p. 57-8).

Por outro lado, um desdobramento positivo da valorização dessa História foi sua instrumentalização para uso político-diplomático, seja por meio da racionalização e modernização dos arquivos, seja por meio da utilização da História diplomática e da memória institucional como veículo de comunicação social a serviço do Itamaraty, objetivo da criação do MHD. Daí a preocupação com a organização dos arquivos por meio de um trabalho de catalogação e classificação de forma a facilitar o acesso aos documentos, que deveriam ser agrupados em dossiês temáticos para consulta.

A política externa de Juscelino Kubitschek: ambiguidades e contradições

A capacidade de conciliar crescimento econômico e industrialização, de um lado, e democracia e estabilidade institucional, de outro, contribuiu para que o governo de Juscelino Kubitschek entrasse para a História como uma espécie de “idade de ouro”, apesar das tentativas de golpe, da sucessão de crises financeiras, da inflação e das greves que marcaram aquele período. Embora controlada, a polarização da opinião pública em torno do modelo de desenvolvimento econômico – com maior ou menor intervenção do Estado e com maior ou menor participação do capital estrangeiro – foi uma característica do período que se refletiu na política exterior. A dimensão externa passou a ser percebida como fundamental para o desenvolvimento nacional. Como resultado do processo de desenvolvimento, à medida que a industrialização avançava e a economia se diversificava, a sociedade e o Estado se tornavam mais complexos. Nestas condições, a formulação da política externa receberia o influxo de interesses e percepções de uma multiplicidade de atores e de agências burocráticas. Daí a dificuldade para definir a política externa de JK, que apresentaria ambiguidades e contradições (MOURA, 1991, p. 24; apud GONÇALVES, 2003, p. 165).

Macedo Soares esteve à frente do Itamaraty durante metade do mandato presidencial de JK. Seu pedido de demissão do Ministério está relacionado com o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), em maio de 1958, que é considerado como marco divisório numa periodização que distingue o período de 1954 a 1958, de alinhamento com os EUA, do período de 1958 a 1961, quando teria sido retomada uma política de barganha com Washington e empreendida uma tentativa de ampliação das parcerias internacionais (VIZENTINI, 1995, p. 133-9). Embora a

periodização proposta seja discutível, o fato é que durante a segunda gestão de Macedo Soares, alguns temas da agenda diplomática tiveram grande repercussão na opinião pública e sua condução favoreceu a identificação do Itamaraty como agente de uma postura conservadora, senão retrógrada na formulação da política externa (GONÇALVES, 1993, p. 165-95).

Limitações do alinhamento tradicional: Suez, Noronha, Portugal e Leste europeu

De modo esquemático, podem ser mencionados como posturas tradicionais da política externa os seguintes exemplos, que reafirmariam a alinhamento do Brasil ao Ocidente: a decisão de enviar tropas, em 1957, para a missão de paz das Nações Unidas no Oriente Médio, criada após a guerra decorrente da nacionalização do canal de Suez pelo Egito; a negociação de acordo com os EUA para a instalação de uma base de rastreamento de foguetes; o apoio a Portugal na defesa de suas possessões coloniais e a limitação da aproximação com a União Soviética ao relacionamento econômico.

O Acordo por troca de notas de 21 de janeiro de 1957, que autorizava a instalação de base no arquipélago de Fernando de Noronha para observação de projéteis teleguiados pode ser considerado uma tentativa de Kubitschek de cultivar o apoio dos EUA para seu projeto de desenvolvimento e, ao mesmo tempo, para garantir o apoio interno dos militares. Embora reafirmasse um alinhamento tradicional, o acordo envolvia uma barganha política para conseguir o reequipamento das Forças Armadas. A negociação enfrentou forte reação parlamentar, exercida, inclusive, por setores nacionalistas do partido do presidente. Após acalorado debate, o Congresso Nacional concluiu que o Acordo não necessitava de aprovação do Legislativo, pois estaria ao abrigo do acordo bilateral de Assistência Militar, de 1952 (WEIS, 1993, p. 100-2).

No caso das relações com Portugal e do posicionamento brasileiro frente ao processo de descolonização, manifestações retóricas de solidariedade aos movimentos de libertação nacional e de reconhecimento do princípio de autodeterminação dos povos contrastavam com o apoio nas Nações Unidas às potências coloniais. A política externa brasileira no período JK não criticou nem condenou o colonialismo. Esse alinhamento com Portugal teve, em 1957, um de seus momentos mais vergonhosos e, ao mesmo tempo, eloquentes no discurso proferido pelo delegado brasileiro na Comissão de Tutela da Assembleia das Nações Unidas em defesa da tese de que Portugal não teria colônias, mas “territórios de ultramar” (CERVO; BUENO, 2008, p. 300-1; GRIECO, 1957).

Uma face retrógrada e estreita da política externa de JK se manifestaria também no debate sobre a aproximação com a União Soviética, que derivava da necessidade de abertura de novos mercados para as exportações brasileiras. Macedo Soares teria articulado apoio nos meios políticos para evitar o reatamento, defendido por setores ligados à agroexportação, inclusive dentro do governo. Oswaldo Aranha, representante junto à ONU em Nova York, defendia o reatamento das relações diplomáticas e, mais uma vez, divergia de Macedo Soares. Acabou por prevalecer a fórmula do reatamento de relações econômicas, e não diplomáticas. Quando Macedo Soares já não mais ocupava a chefia do MRE, em novembro de 1959, missão comercial do Itamaraty foi enviada a Moscou (MOURA, 1991, p. 38-9).

Último movimento: nacionalista nos Acordos de Roboré, desprestigiado na OPA

Outra tema de política externa que alcançou as manchetes durante a segunda gestão de Macedo Soares no Itamaraty foram os chamados Acordos de Roboré, entre Brasil e Bolívia, conjunto de 31 notas reversais negociadas, em Corumbá e Roboré, pelos

chanceleres Macedo Soares e Manoel Barrau Pelaez (1909-1972) e assinadas, em 29 de março de 1958, em La Paz. A mais importante das notas reversais dizia respeito à exploração de petróleo na Bolívia e procurava atualizar os Tratados bilaterais de 1938 sobre saída e aproveitamento do petróleo boliviano e ligação ferroviária. A polêmica em torno dos Acordos e sua grande repercussão na opinião pública se explicaria por dois motivos. Por um lado, reverberava a clivagem ideológica, em certa medida enganadora para a análise do caso, entre nacionalistas e “cosmopolitas” (ou “entreguistas”, segundo expressão das esquerdas) em torno da intervenção do Estado na economia e do papel do capital estrangeiro no desenvolvimento nacional. Por outro lado, a discussão sobre os Acordos foi amplificada pela oposição e, convertida numa arenga entre o Legislativo e o Executivo, serviu de instrumento para fustigar o governo com objetivos eleitoreiros.

A definição da posição do governo sobre as demandas bolivianas para rever os Tratados de 1938 constitui demonstração da complexidade do processo decisório da política externa, onde incidiam interesses divergentes e rivalidades interburocráticas. Com efeito, às necessidades de especialização da administração pública num contexto de ampliação das funções do Estado correspondeu uma multiplicação de novas instâncias burocráticas, que também representavam um instrumento à disposição da chefia do Executivo para sobrepor-se aos órgãos tradicionais (SKIDMORE, 1982, p. 228). No caso dos Acordos de Roboré, diferentes unidades da administração federal participaram do processo decisório: além de órgãos da administração direta, como o MRE e os ministérios militares, órgãos técnicos, como a CACEX e a SUMOC, empresas públicas, com a Petrobras, o BNDE e o Banco do Brasil, e conselhos, como o Conselho Nacional de Petróleo (CNP), e o Conselho de Segurança Nacional (CSN).

Em síntese, a negociação dos Acordos de Roboré envolvia, entre outras, três questões com grande potencial para controvérsias e manipulação política: (I) O papel da Petrobras. Embora a legislação boliviana vedasse a participação de companhias estatais na exploração do petróleo – o que não impediu o Itamaraty de tentar obter concessões para a Petrobras –, a previsão de concessões para empresas privadas brasileiras foi apresentada pela oposição como uma ameaça ao monopólio estatal do petróleo no Brasil. (II) Os critérios para a definição da nacionalidade brasileira das empresas que receberiam concessões para a exploração do petróleo. De acordo com o processo interno de implementação dos Acordos, coube ao BNDE definir os critérios para a seleção das empresas brasileiras que receberiam concessões na Bolívia. Ao arripio do teor dos Acordos, o BNDE, presidido por Roberto de Oliveira Campos (1917-2001), previu a participação de capital estrangeiro na constituição das referidas empresas. (III) A capacidade de notas diplomáticas para modificar o conteúdo de tratados previamente assinados. Sob o pretexto de atualizarem os Tratados de 1938, as notas reversais sobre petróleo modificaram aqueles tratados. Por essa razão, deveriam ser submetidas ao Congresso Nacional para eventual ratificação, segundo o deputado Gabriel de Resende Passos (1901-1962), relator de parecer contrário às reversais.

Ao longo do processo negociador, o Itamaraty procurou uma composição com os interesses bolivianos, para benefício dos dois países. Apesar da natureza exclusivamente brasileira das empresas que explorariam petróleo na Bolívia ter sido fixada no teor das reversais sobre petróleo, houve desgaste para o Executivo e, em particular, para o MRE. Chamado a depor na CPI convocada para investigar acusações de favorecimento na seleção das empresas, Macedo Soares, que se posicionava por uma solução nacionalista para a questão do aproveitamento do petróleo boliviano, defendeu os Acordos de Roboré e manifestou discordância dos critérios

aplicados pelo BNDE para a seleção das empresas brasileiras. (GUILHERME, 1959, p. 209-14).

A substituição de José Carlos de Macedo Soares por Francisco Negrão de Lima (1901-1981) na titularidade do Itamaraty relaciona-se com o desencadeamento da OPA a partir da carta endereçada por Juscelino, em 28 de maio de 1958, ao presidente dos Estados Unidos, Dwight Eisenhower (1890-1969). Em livro de memórias, Mario Gibson Barboza (1918-2007) apresenta versão sobre chamada a serviço ao Rio de Janeiro, quando era Encarregado de Negócios em Buenos Aires. Na ocasião, foi convocado ao Palácio Laranjeiras, onde teria sido recebido por Juscelino, que lhe encarregou de obter o apoio do presidente argentino, Arturo Frondizi (1908-1995), para discurso que pronunciaria expondo os princípios da OPA. Depois de ser recebido pelo presidente, Barboza apresentou-se no Itamaraty, quando deu conhecimento da missão de que fora incumbido ao secretário-geral, que dela não tinha conhecimento. Macedo Soares tampouco conhecia a iniciativa; sentindo-se desprestigiado, pediria demissão em julho seguinte (BARBOSA, 1992, p. 47-55; GONÇALVES, 2003, p. 185).

Restaria indagar se Macedo Soares teria discordado do conteúdo da argumentação da OPA – que inovava ao vincular o combate ao comunismo à necessidade de superação da pobreza e do subdesenvolvimento – ou se se viu desautorizado por Kubitschek pela forma com que conduziu a iniciativa, confiando a assessor de fora dos quadros diplomáticos – o poeta e empresário Augusto Frederico Schmidt (1906-1965) – a concepção e a liderança na execução daquela que pretendia ser a mais importante negociação diplomática de seu governo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Nesta tentativa de avaliação do papel e da influência de Macedo Soares sobre a doutrina e a prática da diplomacia brasileira não poderia deixar de ser mencionado o artigo, publicado em 17 de janeiro de 1962, no jornal *O Globo*, que assinou, com três outros ex-chanceleres, onde sustentavam que o Brasil deveria se posicionar, na 8ª Reunião de Consulta dos chanceleres americanos, a Conferência de Punta Del Este, pelo isolamento de Cuba por meio do rompimento coletivo de relações diplomáticas. No artigo, coassinado por João Neves da Fontoura (1887-1962), Vicente Rao (1892-1978) e Horácio Lafer (1900-1965), argumentavam que, sendo os objetivos do pan-americanismo a consolidação dos regimes democráticos e a proscrição de todos os regimes totalitários, e tendo Fidel Castro (1926) instaurado um regime ditatorial e se aliado às potências comunistas, a atitude a tomar, sem ferir o princípio da não intervenção, seria expulsar Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA) (GARCIA, 2008: 513-6).

Macedo Soares foi um político ético, democrata e com instinto para a conciliação. Como diplomata sempre defendeu o primado do Direito. É possível que sua visão de mundo estivesse por demais influenciada pela rigidez da bipolaridade ideológica da Guerra Fria e pelo temor da ameaça que o marxismo-leninismo representaria para o Brasil. Talvez por essa razão não teria tido a frieza para perceber que o rompimento de relações diplomáticas por parte da repúblicas americanas teria efeito contraproducente e contribuiria para integrar Cuba ainda mais ao bloco socialista e que, além disso, a expulsão de Cuba da OEA, naquela conferência, contrariava a própria Carta de Bogotá, conforme assinalou o ministro San Tiago Dantas (1911-1964).

Seu “pensamento diplomático” esteve condicionado, de um lado, por uma visão de mundo liberal, adepta do sistema político

representativo e do respeito às liberdades democráticas; de outro, pela defesa do interesse nacional, num nacionalismo que se expressou pelo apego à tradição de uma política externa pacifista, dedicada à busca de soluções jurídicas e conciliadoras. Em ambas vertentes, a liberal e a nacionalista, há em Macedo Soares um reconhecimento da centralidade do Direito, num formalismo jurídico por vezes inibidor da ação diplomática. Assim, para enquadrar numa fórmula as características do “pensamento diplomático” de Macedo Soares, o levantamento factual e conceitual esquematizado neste artigo permitiria elencar: liberalismo, nacionalismo e “jurisprudencialismo”.

Em meados dos anos 1930, a Prefeitura de São Paulo decidiu instalar em zona residencial próxima ao centro histórico um monumento em homenagem a Augusto (63 a.C. – 14 d.C.), primeiro imperador de Roma. O monumento em bronze, fundido em Nápoles, fora doado pelo governo italiano e reproduz estátua original do imperador, *Augusto de Prima Porta*, com o braço direito estendido, como em saudação a militares em parada. A condição de grande metrópole já infundira nos habitantes de São Paulo a descontração cidadina própria das grandes aglomerações urbanas tropicais. Esse humor popular logo gerou um apelido para o monumento: “É ali que mora o Carlito”, numa alusão ao casarão onde residia José Carlos de Macedo Soares, na rua Major Quedinho, para onde o braço estendido do imperador romano apontava.

Essa pequena crônica urbana – mencionada, sem precisão onomástica, pelo antropólogo Claude Lévi-Strauss (1908-2009) e referenciada pelo historiador Guilherme Pereira das Neves –, revela a intimidade e o carinho com que a população paulistana reconhecia e se referia ao antigo professor e então representante político. É incluída como fecho desta fragmentada aproximação ao personagem José Carlos de Macedo Soares como homenagem ao estadista Carlito.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

I. Obras de José Carlos de Macedo Soares

Discursos: Rumos da Diplomacia Brasileira. Rio de Janeiro, José Olympio, 1937.

Fronteiras do Brasil no Regime Colonial. Rio de Janeiro, José Olímpio, 1939.

A Organização Internacional da Paz, resposta ao inquérito realizado pelo "Jornal do Comércio" sobre o projeto de Dumbarton Oaks. Rio de Janeiro, Jornal do Comércio, 1945, p. 21-7.

O Espírito do Itamaraty. Rio de Janeiro, MRE, 1948.

Conceitos de Solidariedade Continental. Rio de Janeiro, MRE, 1959.

II. Obras sobre José Carlos de Macedo Soares

AMARAL, Antonio Barreto do. *José Carlos de Macedo Soares: Embaixador da Paz - Chanceler das Américas: ensaio*. São Paulo, São Paulo Cia. Nacional de Seguros, 1983.

BOSI, Alfredo. "Oração de posse na cadeira 12 da ABL", em *Embaixador Macedo Soares, um Príncipe da Conciliação: Recordando o 1º Presidente do IBGE*. Rio de Janeiro, IBGE, 2008, p. 45-56.

CAMARGO, Alexandre de Paiva Rio. "As fronteiras institucionais das administrações do embaixador Macedo Soares: uma abordagem preliminar", em *Embaixador Macedo Soares, um Príncipe*

da Conciliação: Recordando o 1º Presidente do IBGE. Rio de Janeiro, IBGE, 2008, p. 25-36.

GUIMARÃES, Lucia Maria Paschoal. “José Carlos de Macedo Soares: a investidura na presidência do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro”, em *Embaixador Macedo Soares, um Príncipe da Conciliação: Recordando o 1º Presidente do IBGE*. Rio de Janeiro, IBGE, 2008, p. 7-12.

KELLER, Vilma, “José Carlos de Macedo Soares”, verbete em CPDOC/FGV. *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro Pós-1930*.

LACOMBE, Américo Jacobina. “Macedo Soares – Historiador”, em *Revista do IHGB*, vol. 279, 1968, p. 45-49.

MARTINS FILHO, Enéas. “Resenha Biográfica”, em *Revista do IHGB*, vol. 279, 1968, p. 45-49.

NEVES, Guilherme Pereira das Neves. “Carlito, historiador”, em *Embaixador Macedo Soares, um Príncipe da Conciliação: Recordando o 1º Presidente do IBGE*. Rio de Janeiro, IBGE, 2008, p. 13-24.

OLIVEIRA, Antonio Camilo de. “Macedo Soares e a Política Exterior do Brasil”, em *Revista do IHGB*, vol. 279, 1968, p. 51-6.

SILVA, Edmundo de Macedo Soares e. “O Embaixador José Carlos de Macedo Soares: o homem e a obra”, em *Revista do IHGB*, vol. 346, jan./mar. 1985, p. 175-90.

SILVEIRA, Helder Gordim da. “Macedo Soares e a Atuação da Diplomacia Brasileira na Questão do Chaco Boreal (1932-1935)”,

em *Embaixador Macedo Soares, um Príncipe da Conciliação: Recordando o 1º Presidente do IBGE*. Rio de Janeiro, IBGE, 2008, p. 13-24.

WILLEKE, Venâncio. “Doutor José Carlos de Macedo Soares e a História da Igreja”, em *Revista do IHGB*, vol. 279, 1968, p. 56-8.

III. Obras sobre História do Brasil e da política externa brasileira

BARBOZA, Mario Gibson. *Na Diplomacia, o Traço Todo da Vida*. Rio de Janeiro, Record, 1992.

CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3ª ed.: Brasília, 2008.

CARONE, Edgar. *A República Nova (1930-1937)*. São Paulo, Difel, 1974.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial: história e crítica*. Rio de Janeiro, Topbooks, 1999.

GONÇALVES, Williams da Silva. *O Realismo da Fraternidade: Brasil-Portugal: do Tratado de Amizade ao caso Delgado*. Lisboa, Imprensa de Ciências Sociais, 2003.

GRIECO, Donatello. *Defesa de Portugal na ONU (30 de janeiro de 1957)*. Lisboa, Acadêmica de D. Filipa, Rio de Janeiro, H. Antunes, 1957.

GUILHERME, Olympio. *Roboré: a Luta pelo Petróleo Boliviano*. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1959.

HILTON, Stanley. *A Rebelião Vermelha*. Rio de Janeiro, Record, 1986.

LANÚS, Juan Archibaldo. *Aquel Apogeu: política internacional argentina (1910-1939)*. Buenos Aires, Emecé, 2001.

MOURA, Gerson. “Avanços e recuos: a política exterior de JK”, em GOMES, Angela de Castro (org.). *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro, FGV/CPDOC, 1991, p. 23-43.

RODRIGUES, José Honório & SEITENFUS, Ricardo. *Uma História Diplomática do Brasil (1531-1945)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1995.

RODRIGUES, José Honório. “Uma política externa própria e independente”, em *Interesse Nacional e Política Externa*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1966, p. 46-75.

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1982 (9ª ed.).

SILVA, Hélio. *1932: A Guerra Paulista (O Ciclo de Vargas – volume V)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1967.

SILVA, Hélio. *1934: A Constituinte (O Ciclo de Vargas – volume VII)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1969.

VIZENTINI, Paulo G. F. *Relações Internacionais e Desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis, Vozes, 1995.

WEIS, W. Michael. *Cold Warriors and Coups d'Etat: Brazilian-American Relations (1945-1964)*. Albuquerque, University of New Mexico Press, 1993.

IV. Fontes e obras de referência

FAUSTO, Boris. *História do Brasil*. São Paulo, Edusp, 1995.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro, Contraponto, Brasília, FUNAG, 2005 (2ª ed.).

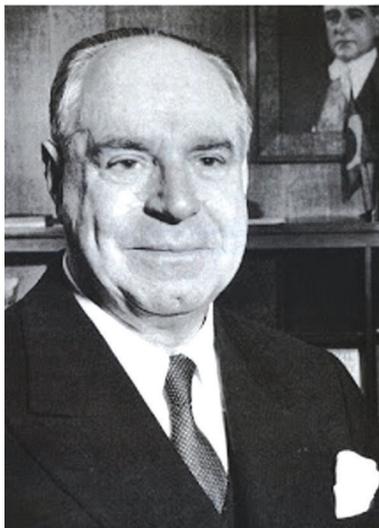
GARCIA, Eugênio Vargas (org.). *Diplomacia Brasileira e Política Externa: documentos históricos (1493-2008)*. Rio de Janeiro, Contraponto, 2008.

MRE/Subsecretaria-Geral de Administração e Comunicações/D CD/CDO. *Ministros de Estado e Secretários Gerais das Relações Exteriores*. Brasília, MRE, 1988.

Nosso Século: memória fotográfica do Brasil no século 20. São Paulo, Abril Cultural, 1980.

PRESIDÊNCIA da República/Casa Civil/Biblioteca. *Governos da República: 15/11/1889 a 15/03/1996*. Brasília, Presidência da República, 1996 (3ª ed.).





**ALMIRANTE ÁLVARO
ALBERTO**

Nascido em 1889, foi Oficial da Marinha e chegou ao posto de almirante por decreto presidencial em reconhecimento à sua contribuição à formação de oficiais da Marinha e do Exército e também à ciência e à pesquisa no Brasil. Entre as muitas atividades que desenvolveu, Álvaro Alberto destacou-se como pioneiro no estudo e nas pesquisas sobre energia nuclear tendo, já em 1939, incluído o estudo dessa disciplina no currículo da Escola Naval. Sua importância para a política externa do País está associada à sua atuação como representante do Brasil na Comissão de Energia Atômica estabelecida pela Resolução nº1 da recém-criada Organização das Nações Unidas, em 1946. Nessa Comissão uma de suas preocupações foi a de utilizar as reservas minerais atômicos, que se acreditava existir no País, para desenvolver a capacitação tecnológica e industrial do Brasil no setor. Foi Álvaro Alberto quem presidiu o Grupo de Trabalho que elaborou o projeto de

criação do Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq). O projeto foi encaminhado ao presidente Dutra e aprovado em janeiro de 1951. Pode-se dizer que, em grande parte, o projeto de criação do CNPq foi também produto de sua experiência e sensibilidade para as questões internacionais. Álvaro Alberto foi presidente da Academia Brasileira de Ciências (1935-37 e 1949-51) e o primeiro presidente do CNPq (1951-1955). Faleceu em 1976.

ALMIRANTE ÁLVARO ALBERTO: A BUSCA DO DESENVOLVIMENTO CIENTÍFICO E TECNOLÓGICO NACIONAL

Eiiti Sato

O objetivo deste ensaio não é o de apresentar uma breve biografia do almirante Álvaro Alberto da Mota e Silva e nem tampouco o de discutir o papel de liderança que desempenhou no estabelecimento de instituições importantes no desenvolvimento da comunidade científica no Brasil. Outros trabalhos já o fizeram e, com certeza, muitos outros ainda se seguirão sem que, necessariamente, o tema seja esgotado. O objetivo deste ensaio, dentro do que foi estabelecido no propósito geral do livro, é o de buscar na figura e na obra de Álvaro Alberto elementos que marcaram de forma significativa a trajetória da política externa brasileira. Em linhas gerais, o trabalho discute possíveis explicações para dois aspectos ou questões que, na trajetória de Álvaro Alberto, se apresentam como duas faces de uma mesma moeda. De um lado, por que Álvaro Alberto, um militar de carreira com notável envolvimento com a comunidade científica no Brasil, deve ser incluído entre aqueles que tiveram um papel de relevância na política externa do País? Na outra face da moeda, discute-se

de que maneira e em que medida as relações internacionais e a política externa brasileira desempenharam papel significativo no estabelecimento do CNPq como instituição central do sistema de ciência e tecnologia do Brasil. Com efeito, a figura pública do almirante Álvaro Alberto ficou fortemente associada à sua atuação no campo da pesquisa científica no Brasil, à frente da Academia Brasileira de Ciências e liderando a criação do CNPq e de outras instituições voltadas para a pesquisa científica, mas ficou também associada à representação brasileira na Comissão de Energia Atômica da ONU e à defesa dos recursos minerais nacionais que poderiam ser utilizados no campo da energia nuclear.

Do ponto de vista da política externa, a atuação de Álvaro Alberto deixou várias heranças importantes. Provavelmente a mais geral entre essas heranças tenha sido o reconhecimento da ciência e da tecnologia como dimensão relevante da interface da nação com o meio internacional. Álvaro Alberto entendia que não bastava apenas reconhecer essa importância e trazer para a agenda externa do Brasil o tema do desenvolvimento científico e tecnológico; seu entendimento era o de que a pesquisa e o aproveitamento do conhecimento científico estavam cada vez mais conectados com as transformações e as políticas de segurança e desenvolvimento de todas as nações.

Um segundo legado de sua atuação foi mostrar que a observação do meio internacional era fundamental para se compreender quais os rumos que tomavam o desenvolvimento científico e tecnológico no mundo e que, portanto, observar esses rumos constituía um elemento essencial para se estabelecer as orientações a serem dadas pelos governos nacionais. Segurança estratégica e ciência tinham se tornado muito mais integradas, especialmente na área da energia nuclear, e a cooperação internacional nesse campo demandava a incorporação de especialistas capazes de compreender o significado e as implicações das descobertas científicas.

Um terceiro legado de Álvaro Alberto foi o seu entendimento de que a noção de “defesa das riquezas nacionais” só poderia ser apropriadamente aplicada por meio do desenvolvimento da capacidade tecnológica do País de aproveitar essas riquezas em suas próprias indústrias. Desenvolver a indústria nacional na área nuclear era a única maneira de, efetivamente, distribuir para toda a nação os benefícios da posse de jazidas minerais. O fato de que o conceito de “doença holandesa” somente emergiu muitos anos depois, não quer dizer que o problema não existisse. Por outro lado, somente dessa forma as nações estrangeiras, em especial as grandes potências, não precisariam ser vistas como oponentes ou como adversários gananciosos a serem combatidos, mas como nações com as quais, na medida do possível, o País deveria buscar linhas de cooperação tanto comercial quanto tecnológica.

A CIÊNCIA E A TECNOLOGIA NO CENÁRIO DE UM MUNDO EM TRANSFORMAÇÃO

Um ponto de partida para a discussão de possíveis explicações para a questão analisada neste ensaio é considerar que qualquer interpretação de possíveis motivações para a ação de mentes empreendedoras deve levar em conta tanto o perfil intelectual e as preocupações do homem quanto o quadro político e sociológico de seu tempo. A frase “*Yo soy yo y mi circunstancia...*” tornou-se uma das frases mais citadas entre aquelas extraídas da obra de Ortega y Gasset por sintetizar essa simbiose inescapável entre o homem e seu tempo¹. Essa simbiose entre o homem e seu meio, entre o pensamento e seu tempo, sempre foi importante, no entanto no século XX, compreender essa relação tornou-se

1 A frase completa diz “*yo soy yo y mi circunstancia y si no la salvo a ella no me salvo yo*” e foi extraída de *Meditaciones Del Quijote*, escrita por José Ortega y Gasset em 1914.

uma questão mais complicada, uma vez que o século XX foi um período de grandes turbulências em decorrência de um verdadeiro turbilhão de mudanças. Vários pensadores produziram obras notáveis mostrando que o século XX foi um século onde ocorreram verdadeiros terremotos na esfera política e social, trazendo transformações e incertezas em que crenças e instituições tradicionais foram substituídas e padrões tecnológicos, que condicionam a existência humana, passaram a durar menos do que uma geração².

Com efeito, na esfera internacional, ao longo da primeira metade do século XX, a geografia política europeia foi redesenhada mais de uma vez, os Estados Unidos e a União Soviética se afirmaram como as grandes potências mundiais, e a bipolaridade ideológica e estratégica se combinou com o advento da era nuclear, mostrando a necessidade de novos conceitos para qualquer tentativa de se compreender adequadamente o jogo de forças no cenário internacional. Nesse ambiente de mudanças, as questões militares extrapolaram de forma radical o domínio estrito do pensamento estratégico, para se tornarem integradas às políticas governamentais para a indústria e para a pesquisa científica. Além disso, mesmo para um país como o Brasil, que sempre valorizou a autossuficiência, as dinâmicas da política internacional nos anos que se seguiram à segunda guerra mundial tornavam-se uma condicionante cada vez mais relevante. Entre as mudanças em curso, a questão do emprego da energia atômica emergiu com grande destaque influenciando as percepções sobre a diplomacia, sobre as estratégias de segurança e também sobre o futuro da pesquisa científica e do desenvolvimento industrial.

O entendimento de que o advento da era nuclear mudava muitas coisas de forma radical era bastante generalizado, mas nem sempre

2 Vejam-se, por exemplo, as obras de Hobsbawn (2002) e de Galbraith (1977).

suas implicações eram claramente percebidas. A grande imprensa e as pessoas em geral podiam ficar atônitas ou preocupadas diante do efeito devastador das armas nucleares, mas tinham dificuldade de perceber as muitas implicações e desdobramentos desse fato. As pessoas comuns podem sentir horror, revolta ou preocupação diante da cena de um crime ou diante do desmoronamento de uma ponte, mas o experimentado policial ou o engenheiro especialista, embora possam ter o mesmo sentimento de repulsa diante de uma cena de destruição, terão adicionalmente uma visão mais técnica da cena, que lhes permite estabelecer hipóteses plausíveis a respeito de causas e consequências do evento observado. Álvaro Alberto estava entre os poucos que, por sua formação militar e por sua familiaridade com o meio científico, podiam perceber com mais clareza a extensão e o significado das mudanças em curso para a nação brasileira.

No domínio das questões militares as armas atômicas mudavam completamente a noção de equilíbrio estratégico. Não se tratava mais de aumentar o alcance e a precisão das armas existentes ou de aumentar os efetivos e deslocar tropas para um maior número de regiões. As bombas atômicas lançadas sobre o Japão fizeram em menos de uma semana o que dezenas de divisões tradicionais bem armadas teriam dificuldade de realizar em meses de combate. O caráter devastador das armas nucleares havia deixado estadistas, analistas e a população em geral diante de questionamentos de conceitos essenciais acerca do problema de se compreender e formular estratégias de segurança em bases até então impensadas. Tratava-se de uma sensação radicalmente diferente das experiências vividas anteriormente como, por exemplo, por ocasião da queda de Constantinopla quando as noções tradicionais de segurança estratégica também passaram a ser questionadas. O escritor Stefan Zweig, ao fazer um relato da queda de Constantinopla, lembra que as muralhas que circundavam

Constantinopla haviam se revelado eficientes para proteger a cidade por mais de mil anos, mas os grandes canhões mandados fabricar por Maomé II, em pouco tempo, mostraram que aquelas sólidas muralhas não conseguiriam resistir ao poder de fogo da nova arma de guerra. Na realidade, por milênios, muros altos e sólidos haviam sido cruciais para resistir ao ataque de exércitos formados de soldados, arqueiros e cavaleiros apoiados por catapultas e outras máquinas de guerra utilizadas ao longo dos séculos para sitiar cidades fortificadas (ZWEIG, 1999, p. 41-73). Troia, diz a história, como tinha meios para garantir víveres e outros suprimentos, só foi conquistada pela astúcia de Ulisses, que percebera que os muros da cidade eram invulneráveis aos ataques do poderoso exército grego. Em outras palavras, construir muralhas – como havia feito Adriano, Teodósio e tantos outros reis e generais notáveis nas cidades europeias até a Idade Média – deixava de ser fator decisivo na proteção de cidades ou de regiões. Apesar de tudo, mais de dois séculos haviam se passado desde que a pólvora fora inventada e, mais importante, cerca de quatro séculos ainda iriam se passar até que a tecnologia das armas de fogo tornasse as tradicionais armas brancas totalmente obsoletas.

Com efeito, o advento da era nuclear foi algo completamente diferente. Trouxe consigo o impacto de mudanças súbitas e bem mais fundamentais. As bombas atômicas, que haviam devastado Hiroshima e Nagasaki, mais do que uma formidável arma de destruição, num só golpe haviam deixado claro que o mundo estava no limiar de uma nova era, trazendo consigo uma série de novos dilemas. No entanto, possuir armas nucleares passava a não depender apenas da decisão política de governantes e da disponibilidade de capacidade financeira. Nesse domínio, decisões governamentais passavam a depender também da existência de uma comunidade científica doméstica ativa e de uma complexa infraestrutura tecnológica e industrial, que poucas sociedades

efetivamente possuíam. Por outro lado, na esfera internacional, diante do fato de que jamais a humanidade havia se defrontado com a possibilidade de que uma guerra pudesse produzir destruição em escala tão vasta e até mesmo colocar em risco a própria continuidade da espécie humana, a opção dos governos no sentido de construir sua capacitação em tecnologia nuclear passou a demandar a concordância da comunidade internacional, em especial das grandes potências.

Nesse quadro, os padrões de convivência internacional também se transformavam demandando novas formas de ação diplomática e novas bases institucionais. A realização de conferências internacionais, e até mesmo a existência de organizações internacionais já era um fato, todavia, juntamente com a criação da ONU em substituição à Liga das Nações, pode-se dizer que o multilateralismo de nossos dias efetivamente teve início. A ONU diferia da Liga das Nações tanto pela forma quanto pelas circunstâncias e também por seus mecanismos operacionais, entre eles o multilateralismo. Um elemento característico desse multilateralismo é o reconhecimento de que muitas questões que, em princípio, estariam afeitas à ação soberana dos Estados Nacionais passaram a ser consideradas como objeto de apreciação da comunidade internacional devido às suas inevitáveis implicações para os interesses e as necessidades de outras nações. Nesse sentido, se afigura bastante sintomático que a *Resolução N° 1* da recém-estabelecida organização tenha sido a criação da Comissão de Energia Atômica cujo propósito era o de debater e encaminhar propostas para um regime capaz de regular e monitorar as questões derivadas do desenvolvimento da tecnologia nuclear³.

3 A United Nations Atomic Energy Commission (UNAEC) foi estabelecida em 24 de Janeiro de 1946. Foi a Resolução no. 1 da Assembleia Geral da ONU e estabeleceu como propósito da Comissão produzir propostas específicas sobre: (a) como promover o intercâmbio entre as nações de informações científicas básicas para o uso pacífico da energia nuclear; (b) como controlar a energia atômica para assegurar que seria usada apenas para fins pacíficos; (c) como promover a eliminação das armas

Diante dessas circunstâncias, compreende-se melhor as razões que levaram o governo brasileiro a indicar Álvaro Alberto, militar e cientista, para chefiar a representação do Brasil junto à Comissão de Energia Atômica da ONU. Por outro lado, compreende-se também quão privilegiada era essa posição para alguém como Álvaro Alberto – familiarizado tanto com o meio militar quanto com o ambiente da pesquisa científica – como observador de tendências em curso no mundo da ciência e das questões de segurança. Com efeito, a experiência de Álvaro Alberto nessa Comissão serviu para mostrar não apenas a extensão das dificuldades de se obter consenso em matéria de segurança internacional, mas permitiu também perceber com mais clareza que a segurança deveria ser vista para além das questões estritamente militares. Na nova era, a ciência e a tecnologia ganhavam importância para o desenvolvimento das sociedades modernas e só poderiam ser adequadamente vistas e avaliadas tendo como referência os desenvolvimentos na política internacional. As discussões acerca das implicações e do significado das armas atômicas para a segurança e para a ordem política mundial deixavam claro que passava a existir uma distinção bastante radical entre aqueles que possuíam essa tecnologia e os que não a possuíam. Por outro lado, de várias maneiras, a posse da tecnologia nuclear constituía um verdadeiro “passaporte” para a maturidade da ciência e da tecnologia de uma nação. Como consequência, as nações que buscavam o desenvolvimento dessa capacitação não poderiam ser vistas necessariamente como agressivas e potencialmente hostis à paz mundial.

A forte rejeição ao Plano Baruch por parte da União Soviética e também por outros países, entre eles o Brasil, derivavam em

atômicas e outras armas de destruição em massa existentes nos arsenais nacionais; (d) como prover garantias efetivas para proteger as nações, que aderissem às medidas propostas, de fatores fortuitos e de violações por parte de outras nações.

grande parte dessas percepções⁴. No caso da União Soviética, a preocupação se concentrava mais na questão da segurança, mas no caso do Brasil, claramente, a preocupação de Álvaro Alberto se concentrava mais na questão do domínio da tecnologia nuclear como fator de desenvolvimento científico e como base para o aproveitamento de recursos naturais que se acreditava abundantes no País. Como sua mente era familiarizada também com o mundo da ciência, podia ver com particular clareza o papel crucial que a atividade científica e tecnológica passava a ter nas sociedades modernas tanto nas questões de segurança quanto para a prosperidade das nações. Na realidade, os trabalhos da Comissão tinham um objetivo manifestamente diplomático, mas envolviam diretamente um bom domínio dos aspectos estratégicos e científicos trazidos pela energia atômica. É dentro desse quadro que deve ser vista a indicação de Álvaro Alberto para a Comissão de Energia Atômica da ONU, bem como sua atuação ao longo do tempo em que a Comissão permaneceu atuante.

A TECNOLOGIA CIVIL E OS RECURSOS DO PODER MILITAR

A percepção de que a tecnologia civil e o desenvolvimento de armamentos sempre mantiveram estreita relação entre si é muito antiga, mas foi no século XX que essa relação tornou-se mais evidente, mais complexa e mais crítica⁵. Foi sobretudo com

4 Dean Acheson e David Lilienthal prepararam uma proposta de regime de licenciamento para países em busca da tecnologia de energia nuclear com fins pacíficos. O licenciamento estimularia o uso civil da energia nuclear, no entanto, o presidente Truman nomeou Bernard Baruch, empresário de sucesso e conselheiro da Casa Branca, para apresentar o plano à Comissão de Energia Atômica da ONU. Baruch modificou a proposta preparada por Acheson e Lilienthal propondo um regime bem mais rigoroso e intrusivo para quaisquer pesquisas e produtos atômicos — civis e militares — por meio de uma Autoridade de Desenvolvimento Atômico, sob a supervisão mais direta dos EUA e não da ONU.

5 A obra *Makers of Modern Strategy. From Machiavelli to the Nuclear Age*, organizada por Peter Paret (Princeton University Press, 1986) traz o ensaio Vauban: The Impact of Science on War (p. 64-90)

o advento da era nuclear que o conceito de *tecnologia sensível* foi sendo incorporado ao vocabulário corrente da política internacional, designando as tecnologias que podem ter uso tanto civil quanto militar. A expressão em inglês *dual technology* deixa mais explícita essa noção de uso duplo da tecnologia. Além da tecnologia nuclear, em outros domínios esse uso duplo também foi se tornando cada vez mais evidente como ocorre na tecnologia espacial, na construção de foguetes lançadores de satélites, na indústria da aviação, no desenvolvimento de computadores, na química industrial, etc. Foguetes podem ser usados no lançamento de satélites, mas podem servir também para carregar ogivas nucleares; os satélites, por sua vez, podem servir para transmitir imagens e monitorar alterações ambientais, mas podem servir também para espionar e orientar o disparo de mísseis. Todas as tecnologias, em alguma medida, trazem em si algum potencial de uso duplo, o problema é que no caso de certas tecnologias é mais difícil de se separar o uso civil do uso militar. Nos debates travados no âmbito da Comissão de Energia Atômica da ONU havia, da parte da União Soviética, o receio de que sem armas nucleares a nação permanecesse perigosamente vulnerável diante do poderio americano dramaticamente revelado em Hiroshima e Nagasaki. Ao mesmo tempo, os representantes de outras nações, entre eles o Brasil, viam quão próximos estavam os investimentos em segurança e o futuro da pesquisa científica e tecnológica. A era nuclear tornou muito mais difícil circunscrever o desenvolvimento científico e tecnológico apenas à esfera civil.

Na realidade, de forma mais inquietante, o desenvolvimento e a produção das primeiras bombas atômicas haviam revelado que a relação entre a pesquisa científica pura e seu emprego para fins

no qual Henry Guerlac discute a importância que Luis XIV atribuía a Sébastien Le Prestre de Vauban, engenheiro militar cujo trabalho era o de orientar o exército francês a respeito de técnicas para defender fortalezas e sitiadas cidades fortificadas.

militares havia se invertido. Isto é, tradicionalmente, primeiro ocorria algum avanço nos conhecimentos em virtude de pesquisas realizadas em universidades ou laboratórios e, em seguida, desenvolvia-se o emprego desses conhecimentos em artefatos militares. Entre os muitos desenvolvimentos que seguiram essa lógica talvez o caso mais notável tenha sido o da dinamite. O desenvolvimento do potencial de uso da dinamite trouxe a Alfred Nobel grande fortuna pelo aproveitamento na mineração, na abertura de túneis e na construção de represas e de outras obras que demandavam o uso de explosivos. No entanto, a dinamite serviu também de base para um substancial aumento do poder de destruição das bombas, granadas e outras armas de guerra. Paradoxalmente, a fortuna amealhada com a industrialização dessa tecnologia da guerra e da destruição serviu para o estabelecimento do mais notável incentivo às ações e à reflexão sobre a paz: o Prêmio Nobel da Paz. Especialmente no caso de Álvaro Alberto, o exemplo de Alfred Nobel deve ter estado sempre presente pois ministrava a disciplina “Química dos Explosivos” na Academia Naval e, embora não tenha conseguido sucesso semelhante ao de Alfred Nobel, foi também industrial fabricante de explosivos.

O fato é que, em larga medida, o advento da era nuclear inverteu a tradicional lógica na qual o conhecimento científico era desenvolvido em universidades e laboratórios e depois os estrategistas procuravam aplicar esses conhecimentos no desenvolvimento de armas e de outros equipamentos militares. Não quer dizer que anteriormente, em alguns casos, a pesquisa na área militar não gerasse novos conhecimentos. Muitos aprimoramentos realizados para fins militares, sobretudo na primeira guerra mundial, serviram, em seguida, para aumentar a eficiência nos transportes e a produtividade na indústria. Na era nuclear, todavia, a pesquisa para fins militares passou a se confundir com a própria pesquisa científica e o avanço dos conhecimentos.

Se a dualidade entre objetivos civis e militares aparecia cada vez mais evidente nas armas e nos equipamentos empregados na guerra, o mesmo também não poderia deixar de acontecer com o homem em relação às suas ocupações, ou seja, com o cientista e o produto de seu trabalho. Os nomes envolvidos com o desenvolvimento das armas nucleares passaram a ser os mesmos que debatiam as questões situadas nas fronteiras da ciência da física: Albert Einstein, Werner Heisenberg, Niels Bohr, Enrico Fermi, Leo Szilard, Carl von Weizsacker, Ernest Rutherford, Richard Feynman, Arthur Compton, Eugene Wigner, Von Neumann, entre outros.

Para se compreender a atmosfera da pesquisa naquela época é preciso levar em conta o fato de que é da natureza humana interessar-se por aquilo que move as atenções da grande maioria das pessoas num certo momento. Nas sociedades humanas, a moda, os assuntos do momento, ou os últimos acontecimentos sempre chamaram a atenção das pessoas em toda parte e, com a comunidade científica, não poderia ser diferente. Seria difícil pensar que a comunidade científica no Brasil, em franca expansão, ficasse alheia às pesquisas que moviam as instituições e os nomes mais notáveis da ciência no mundo na primeira metade do século XX. Nos tempos de Galileu e de Newton a Astronomia era considerada a “rainha das ciências”, isto é, os grandes nomes da ciência eram astrônomos como Kepler, Huygens, Cassini e Tycho Brahe, além do próprio Newton e de Galileu. Obviamente que a atividade científica não se restringia apenas à Astronomia havendo outros destacados nomes como Francis Bacon, Blaise Pascal e Leibniz, que não se dedicaram diretamente a esse ramo da ciência, mas é notável o interesse que a Astronomia despertava para a grande maioria daqueles que atuavam ou que pensavam um dia dedicar-se à atividade científica. Quando Luis XIV fundou a Académie Royale des Sciences em 1666, uma das primeiras iniciativas foi

construir um observatório astronômico e, uma década depois, na Inglaterra, o rei Charles II estabeleceu o Observatório Real de Greenwich e criou uma nova posição de elevado reconhecimento social, o de Astrônomo Real, que correspondia ao cargo de diretor do Observatório de Greenwich.

Nesse sentido, algo semelhante ocorria com o ambiente científico na esteira da segunda guerra mundial em relação à física, em especial em relação à física nuclear. Um país para tornar-se participante pleno da comunidade científica internacional precisava construir sua capacitação no domínio da energia nuclear. Isto é, aquilo que cientistas como Fermi, Bohr e Arthur Compton pensavam e pesquisavam, é o que se afigurava relevante e despertava a curiosidade e o interesse das sociedades científicas em toda parte, inclusive no Brasil. Com efeito, há vários fatos na história da ciência no Brasil que são evidências claras dessa estreita ligação da comunidade científica no Brasil com esse círculo de cientistas que desenvolviam a física atômica. Simon Schwartzman escrevendo sobre a formação da comunidade científica no Brasil conta que, em 1941, Arthur Compton organizou uma expedição científica para realizar medições dos impactos causados pelos raios cósmicos sobre os Andes bolivianos e sobre a cidade de São Paulo. Entre os cientistas que participavam do projeto estavam Gleb Wataghin, que viera da Itália para liderar a instalação do Instituto de Física da Universidade de São Paulo, e também os jovens cientistas brasileiros Marcelo Damy de Sousa Santos e Paulus Aulus Pompéia. No ano seguinte, Arthur Compton deixou esse projeto ao ser nomeado Diretor do *Metallurgical Laboratory*, onde se desenvolvia o *Projeto Manhattan* cujo objetivo era o desenvolvimento da bomba atômica (SCHWARTZMAN, 2001, p. 204).

O caso de Gleb Wataghin é bastante revelador desse ambiente dominante na comunidade científica brasileira. Wataghin veio da Itália para o Brasil juntamente com Luigi Fantapié para associar-se

ao projeto de criação do Instituto de Física e da própria Universidade de São Paulo, em 1934. Seu papel era fazer com que o Instituto de Física se constituísse num centro de pesquisa científica de ponta, o que significava estar ligado àquele notável círculo de cientistas envolvidos com as pesquisas nucleares, como Arthur Compton e Enrico Fermi. Por meio de Wataghin nomes que se tornariam notáveis na ciência brasileira como Cesar Lattes, Paulus A. Pompéia, Marcelo Damy, Mario Schenberg e Oscar Sala, podiam aprender e discutir os desenvolvimentos que ocorriam nas fronteiras da física (SCHWARTZMAN, 2001, p. 204). Outro fato revelador dessa estreita conexão entre a comunidade científica brasileira e o cerne do grupo pensante da física nuclear no mundo foi a vinda, já na década de 1950, de Richard Feynman, que trabalhara diretamente como físico teórico no *Projeto Manhattan* e que mais tarde, em 1965, seria agraciado com o Prêmio Nobel de Física. Feynman esteve no Rio de Janeiro como professor por quase um ano no início da década de 1950 ensinando física no Centro Brasileiro de Pesquisas Físicas⁶.

O fato é que a relação entre o mundo da pesquisa científica e o da segurança estratégica claramente havia se invertido, isto é, as possibilidades de emprego militar do conhecimento servia de estímulo e de orientação para pesquisa científica. Qualquer comunidade científica nacional, que quisesse participar dos debates científicos mais relevantes, precisava atuar no campo da pesquisa em energia nuclear e a pesquisa nuclear, por sua vez, inevitavelmente se associava, como ocorre até hoje, à produção de armas atômicas.

A observação desses fatos é muito importante para se compreender porque a criação do CNPq no início da década de

6 Feynman escreveu um livro em que relata suas memórias na forma de crônicas bem humoradas. Sua passagem pelo Brasil é relatada na crônica intitulada *O Americano outra Vez!* (R. P. Feynman, *Deve Ser Brincadeira, Sr. Feynman*, Editora UnB, 2000. p. 225-245).

1950, sob a liderança de Álvaro Alberto, se associa à preocupação com o desenvolvimento no País da capacidade científica e técnica em energia nuclear. Na Exposição de Motivos para a criação do CNPq encaminhada ao presidente Eurico Gaspar Dutra, preparada por uma comissão de notáveis cientistas, sob a presidência de Álvaro Alberto pode-se ler:

[...] Todos os países vanguardeiros da civilização procuram dar o máximo desenvolvimento à cultura, incrementando a ciência, a técnica e a indústria como bases de seu progresso e de seu prestígio [...]. A fundação da indústria de energia atômica avulta entre os objetivos colimados. Indústrias subsidiárias já existem algumas, e outras dependem da formação de técnicos e das possibilidades econômico-financeiras⁷ (A CRIAÇÃO..., 2000, p. 184).

Em outras palavras, sob a perspectiva do mundo da pesquisa havia uma clara preocupação de que a comunidade científica brasileira pudesse integrar-se aos avanços em curso na ciência no mundo, e a capacitação na área de energia nuclear se afigurava como algo de importância primordial.

A ideia de que era preciso criar uma instituição para promover e coordenar a atividade científica no Brasil era uma consequência natural da observação desses desenvolvimentos que ocorriam no mundo. Por outro lado, para se compreender adequadamente o significado da criação de um Conselho Nacional de Pesquisas para o País naquele momento é também importante considerar a experiência do desenvolvimento da energia atômica pelo seu lado institucional. No Brasil, as instituições universitárias estavam

7 A Comissão foi composta por 22 integrantes, a maioria cientistas e pesquisadores como César Lattes, Francisco Maffei, Luiz Cintra do Prado, Marcello Damy, Theodoreto A. Souto e o próprio Álvaro Alberto.

voltadas essencialmente para o ensino enquanto os laboratórios de ciência aplicada como o Instituto Biológico, o Instituto de Manguinhos e o Instituto Agronômico de Campinas estavam voltados para fins específicos como combater a praga do café ou desenvolver vacinas para evitar epidemias estando, portanto, pouco atentos para a pesquisa científica de ponta⁸. A criação da Universidade de São Paulo em 1934 era fruto da crescente preocupação que se disseminava nos círculos ilustrados em relação ao desenvolvimento de uma verdadeira comunidade científica brasileira em condições de, efetivamente, “fazer ciência”. Nesse quadro é fácil compreender o quanto essa percepção se fazia presente num ambiente como o da Academia Brasileira de Ciências, onde Álvaro Alberto já havia se tornado uma destacada liderança. O entendimento era o de que o Estado deveria ter papel decisivo na promoção do desenvolvimento científico e tecnológico e, para tanto, o canal natural seria a constituição de um Conselho Nacional de Pesquisas. O caso dos Estados Unidos era o mais notável, mas outros países como o Canadá, a Itália, a França e a Inglaterra são citados nominalmente na própria Exposição de Motivos para a criação do CNPq, como exemplos ou modelos de que o Brasil deveria se valer para estabelecer seu próprio Conselho Nacional de Pesquisas. Após resumir o papel e a trajetória do National Research Council do Canadá, a Exposição de Motivos argumenta:

Os resultados fornecidos por essa excelente organização inculcam-na como paradigma, que o tem sido, efetivamente, para instituições similares. Outros modelos de grande utilidade são, também, as legislações similares da França, da Itália, da Inglaterra, dos Estados Unidos (A CRIAÇÃO..., 2000, p. 185).

8 Ver especialmente o capítulo 4 de Schwartzman (2001).

O advento da era nuclear trouxe consigo outro desenvolvimento que serviu para impulsionar ainda mais essa percepção de que a atividade científica passava a depender mais diretamente das políticas governamentais. Foi nessa época que se consolida a noção de *Big Science* como padrão de organização da pesquisa científica. A expressão *grande ciência* derivava do entendimento de que o avanço da ciência e do conhecimento deixava de ser produto dos achados realizados pelo gênio escondido atrás da figura romântica do cientista, um tanto desajustado e incompreendido na sociedade, trabalhando solitariamente em seu laboratório na universidade ou instalado nos porões de sua própria casa com suas buretas, tubos de ensaio, retortas e outros equipamentos rudimentares. O conhecimento agora passava a avançar por meio de grandes projetos integrados envolvendo numerosos cientistas de diferentes especialidades, organizados em equipes multidisciplinares e baseados em instalações e recursos tecnológicos caros e complexos como aceleradores de partículas, espectrofotômetros e geradores e transformadores de energia centenas de vezes mais potentes do que aqueles utilizados nas residências. Mais tarde, Alvin M. Weinberg, que foi Diretor do Oak Ridge National Laboratory, ao observar esses acontecimentos escrevia que a *Big Science* era produto de três desenvolvimentos que ocorreram separadamente, mas em grande medida de forma simultânea: 1) o aumento massivo da produção científica e, conseqüentemente, da quantidade de informação científica disponível; 2) a institucionalização da ciência aplicada de forma multidisciplinar e orientada para propósitos de largo alcance e estabelecidos com objetivos político-estratégicos; 3) talvez a mais importante, a crescente complexidade e os altos custos dos equipamentos e das instalações necessárias à pesquisa científica (WEINBERG, 1972, p. 113-140).

Nessas circunstâncias, apenas as grandes corporações e, em certos casos, apenas os governos ricos e poderosos possuíam de

fato os recursos financeiros necessários para esses projetos. Em outras palavras, os achados da ciência e da pesquisa deixavam de ser apenas fruto do gênio, do interesse e das vocações individuais para se tornarem produtos de políticas governamentais. O *Projeto Manhattan*, que gerou a bomba atômica, havia sido o caso mais paradigmático dessa forma de fazer ciência. Nasceu de uma decisão estratégica do governo americano e foi notavelmente organizado como um projeto da *big science*. Arthur Compton era o Diretor do *Metallurgical Project*, mas o projeto era amplo e a tecnologia da reação em cadeia iria necessitar de físicos, matemáticos, químicos, metalurgistas, especialistas no manejo de equipamentos sensíveis, engenheiros de diversas especialidades para transformar os achados em instrumentos e processos controlados, e até mesmo biólogos revelaram-se necessários para monitorar e evitar que os níveis de radiação comprometessem o ambiente dos laboratórios. Para Compton e seus colegas estava muito claro que a reação em cadeia ia muito além de um trabalho de física experimental. Esse conjunto de pesquisadores precisava trabalhar de forma integrada e ter à sua disposição uma enorme soma de recursos e de instalações laboratoriais. Tudo isso, por sua vez, estava subordinado ao *Office of Scientific Research and Development – OSRD*, que era uma agência ligada diretamente à Casa Branca⁹. A OSRD estava sob a Direção de Vannevar Bush, que era um experimentado cientista e engenheiro, e fazia parte do mundo das decisões estratégicas

9 Em carta dirigida a Vannevar Bush, o Presidente Roosevelt dizia "... o Escritório de Pesquisa e Desenvolvimento Científico, do qual o senhor é o diretor, representa uma experiência única de trabalho em equipe e de cooperação na coordenação da pesquisa científica e na aplicação do conhecimento científico existente para a solução de problemas técnicos fundamentais na guerra. Seu trabalho tem se desenrolado com o máximo sigilo e sem nenhum tipo de reconhecimento público; mas resultados tangíveis podem ser vistos nos comunicados que chegam das frentes de batalha do mundo inteiro... Não existe, entretanto, nenhuma razão para que as lições aprendidas nessa experiência não sejam aplicadas vantajosamente em tempos de paz..." (*Letter on Plans for Postwar Scientific Research and Development*, Document Archive, 122, 22/11/1944).

tomadas diretamente pela cúpula do governo que decidia os rumos da política americana.

Originalmente não se pensava o CNPq como uma grande burocracia ou agência de distribuição de recursos financeiros para a pesquisa de forma atomizada, mas simplesmente como um Conselho de alto nível trabalhando diretamente com a cúpula governamental e estabelecendo as linhas gerais de uma política científica para o País. O entendimento era o de que a existência desse Conselho era a forma pela qual se poderia viabilizar o ingresso do País no mapa das nações com capacidade de atuar verdadeiramente nas fronteiras do conhecimento. Em conferência proferida na Academia Brasileira de Ciências em dezembro de 1948, Álvaro Alberto cita o *Relatório Vannevar Bush* feito para o presidente Truman e publicado posteriormente sob o título *Science, the Endless Frontier*. John R. Steelman, conselheiro científico do presidente ao apresentar o relatório afirma:

Na guerra, o laboratório tornou-se a primeira linha de defesa e o cientista o guerreiro indispensável [...]. A nação que ficar para trás no conhecimento científico fundamental – que se deixar distanciar na exploração do desconhecido – será severamente handicapped em qualquer guerra que sobrevier (TRECHOS..., 2001, p. 250-1).

Como lições a recolher, Álvaro Alberto argumenta que “os exemplos – positivos e negativos – que vimos de invocar são ambos férteis em ensinamentos úteis. Temos que estabelecer uma política da ciência e da pesquisa, em harmonia com os interesses nacionais” (TRECHOS..., 2001, p. 252).

À QUESTÃO DAS RESERVAS MINERAIS PARA A ENERGIA NUCLEAR

Adicionalmente à preocupação com a pesquisa científica, outra linha de preocupação de Álvaro Alberto e da representação brasileira junto à Comissão de Energia Atômica da ONU era com o domínio da tecnologia nuclear para que o País pudesse aproveitar devidamente suas reservas minerais. Noticiava-se a existência no País de consideráveis reservas de urânio, tório e outros minerais utilizados na indústria nuclear e o entendimento de Álvaro Alberto era o de que a única forma de assegurar a proteção e o aproveitamento efetivo dessas fontes de riqueza mineral seria pelo domínio da tecnologia nuclear e a utilização dessas reservas pela indústria nacional. Defender as reservas minerais existentes no País pela simples imposição de restrições às exportações não seria apenas ineficaz, seria também estéril como fonte de riqueza para a nação. Somente as nações capazes de desenvolver pesquisas e de ter sua própria indústria nuclear podiam beneficiar-se e fazer com que reservas minerais de urânio ou de quaisquer outras matérias-primas da indústria nuclear não se tornassem apenas fonte de cobiça e de pressões internacionais. A expressão *doença holandesa* surgiu no campo da Economia apenas mais tarde, mas é óbvio que muitas pessoas, mesmo que não expressassem de forma sistematizada, percebiam intuitivamente que apenas exportar *commodities* trazia benefícios limitados aos países, além de, em muitos casos, prejudicar o desenvolvimento de setores industriais. O termo passou a ser empregado somente na década de 1960 a partir da observação de que, se por um lado os preços do gás favoreciam as exportações desse recurso pelos Países Baixos, por outro, o aumento nas receitas cambiais trazia como efeito indesejável a valorização da moeda nacional (florin) prejudicando, dessa forma, outras indústrias do país. A lógica no substrato desse argumento é a de que a valorização da moeda nacional reduz os

preços das importações e, ao mesmo tempo, encarece os bens exportados e esse efeito incide sobre o setor de manufaturados que concorre diretamente com produtos fabricados em outros países. O conceito continua sendo objeto de controvérsia, mas os fatos mostram que a esmagadora maioria dos países industrialmente avançados são países que não exportam *commodities*, mas, ao contrário, dependem fortemente da importação de matérias-primas e de outros bens primários¹⁰.

Nesse sentido é que se pode compreender sua proposta de “compensações específicas” para as exportações de minérios utilizados na indústria nuclear. Em outras palavras, minerais como o urânio e o tório deveriam ser exportados tendo como contrapartida a transferência de tecnologias voltadas para o desenvolvimento da pesquisa e do desenvolvimento de uma indústria nuclear no Brasil. Antes de partir para sua missão de representar o País junto à Comissão de Energia Atômica da ONU, Álvaro Alberto encaminhou ao Ministério das Relações Exteriores a proposta para se criar no âmbito daquele ministério uma Comissão Nacional de Energia Atômica como forma de exercer um controle efetivo da execução dessa política de compensações específicas. João Neves da Fontoura, que era na ocasião o ministro das Relações Exteriores, efetivamente constituiu uma comissão para preparar uma proposta de lei para a formação dessa Comissão (ou Conselho) Nacional de Energia Atômica¹¹. Essa Comissão, portanto, deveria ir além do simples controle da exploração e das exportações de minerais atômicos e seus derivados, mas deveria

10 O conceito de “*Dutch disease*” continua sendo objeto de controvérsia e a formulação econômica mais estruturada do argumento foi proposta na esteira da crise do petróleo da década de 1970 por W. Max Corden e J. Peter Neary.

11 Foram convidados para compor essa Comissão: J. A. Alves de Souza (Diretor do Departamento da Produção Mineral) e os professores J. Carneiro Felipe e J. Costa Ribeiro da Universidade do Brasil (hoje UFRJ) e o professor Luis Cintra do Prado, da USP (J. C. Vitor Garcia, *Álvaro Alberto. A Ciência do Brasil*, p. 22, nota 43).

também orientar as estratégias de desenvolvimento dessa área, nas quais as “compensações específicas”, isto é, a cooperação tecnológica por parte dos países importadores – em especial os Estados Unidos – na forma de fornecimento de equipamentos e de treinamento de especialistas seria parte importante. De acordo com a proposta, deveriam fazer parte dessa Comissão representantes dos ministérios militares e das relações exteriores, além de representantes das principais universidades e institutos de pesquisa brasileiras, da Academia Brasileira de Ciências e do Departamento de Produção Mineral.

O empenho entusiasmado de Álvaro Alberto no sentido de impulsionar institucionalmente a pesquisa científica e promover a defesa das reservas minerais nacionais expressava seu forte sentimento nacionalista. É importante, no entanto, compreender que esse nacionalismo não tinha o sentido um tanto pejorativo que hoje costumeiramente se associa ao termo. À época, a expressão estava muito mais próxima do que hoje se costuma referir como patriotismo, na esfera moral, e como promoção dos interesses nacionais, na linguagem diplomática. Nacionalismo significava essencialmente produzir políticas que beneficiassem a nação como um todo e era um sentimento cultivado em toda parte. No plano cultural, quando Álvaro Alberto era ainda um jovem oficial, um dos eventos mais notáveis levados a efeito no Brasil, que evidenciava esse sentimento generalizado de valorização da nacionalidade foi, sem dúvida, a Semana de 1922, onde se destacaram figuras como os pintores Di Cavalcanti e Anita Malfatti, o escritor Mário de Andrade e o músico Heitor Villa-Lobos. A Semana foi marcada pelo ativismo de grupos como o do Movimento Pau-Brasil, o Grupo da Anta, o movimento Verde-Amarelo e o Movimento Antropofágico. Os dois aspectos marcantes nessas manifestações foram, de um lado, a apresentação de uma nova percepção estética para a arte e,

de outro, a valorização das bases históricas e antropológicas que haviam conformado a cultura nacional.

Na esfera política, a geração de Álvaro Alberto viu nascer em 1916 a Liga de Defesa Nacional, com a participação de personagens notáveis da história do Brasil como Olavo Bilac, Rui Barbosa, Pedro Lessa e Miguel Calmon, e que teve como primeiro presidente o próprio presidente Wenceslau Braz. A Liga exercia influência significativa na formação da juventude e suas ações eram voltadas para o civismo e a brasilidade. Além disso, a Liga de Defesa Nacional tinha nas Forças Armadas uma de suas bases de atuação mais ativa e melhor estruturada. Entre as muitas campanhas que marcaram a trajetória da Liga nos tempos de Álvaro Alberto estão a difusão do Hino Nacional e de outros símbolos nacionais e também a campanha “O Petróleo é Nosso”, que mobilizou toda a nação e que, afinal, foi decisiva na criação da Petrobras. Assim, seria impensável que alguém como Álvaro Alberto, inclusive sendo um militar de carreira, ficasse alheio a esse movimento representado pela Liga da Defesa Nacional.

Na realidade, é importante considerar também que, na primeira metade do século XX, movimentos de natureza cívica com o propósito de disseminar os valores da nacionalidade eram comuns em toda parte. Robert Baden Powell, um oficial do exército britânico, fundara o movimento dos Escoteiros em 1907, que se disseminou por todo o mundo. Na Inglaterra, o esforço de mobilização na primeira guerra mundial se beneficiou muito do sentimento cívico incutido por movimentos como o dos escoteiros. Nos Estados Unidos, o National Civic League era provavelmente o mais influente, mas havia muitas outras associações locais com propósitos semelhantes, isto é, disseminar sentimentos de civismo e de exaltação dos valores e dos símbolos nacionais.

Enfim, não há dúvida de que razões patrióticas ou nacionalistas tiveram papel importante nas iniciativas de Álvaro Alberto e que se fez presente tanto nas suas ações chefiando a representação brasileira na Comissão de Energia Atômica da ONU, quanto nas suas propostas para proteger as riquezas nacionais e estabelecer as bases institucionais para modernizar a pesquisa científica e tecnológica no País. Os sentimentos de nacionalismo de Álvaro Alberto era, de alguma forma, compartilhado por toda a sociedade e, assim, o mais importante era a sua avaliação acerca de como deveriam ser encaminhadas tanto as estratégias de desenvolvimento da pesquisa científica no Brasil quanto o seu entendimento de que as riquezas minerais do País não deveriam ser protegidas, mas sim aproveitadas pela nação por meio do estabelecimento de uma verdadeira indústria nacional de energia atômica.

AS INICIATIVAS DE ÁLVARO ALBERTO E O AMBIENTE POLÍTICO INTERNACIONAL

As dificuldades com as quais Álvaro Alberto teve que se defrontar tinham forte relação com o ambiente político internacional que se alterava drasticamente diante dos acontecimentos trazidos pela Segunda Guerra Mundial. Em larga medida, obviamente essas mudanças também influenciavam o jogo de forças políticas na esfera doméstica dos países, geralmente criando obstáculos adicionais à implementação de políticas governamentais. As duas décadas que se seguiram ao final da segunda guerra mundial foram marcadas pelo ambiente político da Guerra Fria cujas características podem ser resumidas em dois termos: temor e desconfiança. *Temor* pelas dimensões catastróficas da destruição trazida pela guerra e também pelo efeito devastador das armas nucleares; *desconfiança* decorrente das incertezas de uma nova ordem que emergia e das

ideologias conflitantes e excludentes que predominavam no seio das principais potências.

No ambiente que emergiu da guerra tornava difícil de se sustentar o princípio jurídico de que a única razão aceitável como justa para uma guerra seria a agressão ou a grave injúria. A tradição jurídica do Ocidente havia introduzido esse princípio no Direito Internacional, no entanto, na era nuclear, uma agressão poderia assumir proporções inaceitáveis. Pearl Harbor se tornara um símbolo perfeito do que seria uma guerra justa no sentido de que a agressão perpetrada pelo Japão contra aquela base naval americana constituía um ato inequívoco de hostilidade armada que justificava uma retaliação, isto é, o início de uma guerra perfeitamente dentro dos princípios do Direito Internacional. Com efeito, o princípio de que somente uma agressão ou uma grave injúria seria justificativa suficiente para uma guerra constituía parte importante da evolução dos códigos do Direito Internacional que, a duras penas, emergira na Europa sobre os escombros das guerras religiosas. A noção de que a religião poderia justificar a guerra havia dividido a Europa de forma sangrenta e, apenas lentamente, os filósofos sociais foram construindo as bases de um Direito Internacional para a modernidade onde ficava abolida a religião como motivo de guerra. Francisco de Vitória, um desses pensadores, mesmo sendo religioso da Ordem dos Dominicanos, foi um precursor desse princípio ao não reconhecer o direito de os espanhóis fazerem a guerra contra os povos indígenas da América pelo fato de os índios não serem governados por reis católicos¹². É interessante notar, no entanto, que nos argumentos de Francisco de Vitória uma das cláusulas associadas ao conceito de “guerra justa” dizia que

12 Entre as obras mais notáveis deixadas por Francisco de Vitória (1483-1546) estão *De Indis* e *De Jure belli Hispanorum in barbaros* (1532), que tratam das relações entre a Espanha e os índios na América. Foi um dos pensadores que retomaram a discussão do conceito de “guerra justa” desenvolvido na Idade Média.

somente os príncipes tinham o direito de declarar a guerra diante de uma injúria grave ou de uma agressão. O ataque desferido pelo Japão em Pearl Harbor fora contra uma base militar, mas não houve qualquer declaração prévia de guerra. Todavia, até que ponto uma potência poderia esperar ser agredida com armas nucleares para só então reagir? Além disso, um ataque nuclear não poderia ser desferido por uma potência sem qualquer aviso ou razão aparente? Que governante, na era nuclear, estaria disposto a não tomar precauções e medidas preventivas para evitar um possível ataque? É importante considerar que a Comissão de Energia Atômica da ONU iniciara seus trabalhos menos de seis meses depois dos bombardeios atômicos às cidades de Hiroshima e Nagasaki.

Nos anos que se seguiram ao fim da segunda guerra mundial os debates nos meios intelectuais mais destacados tentavam compreender a extensão desses dilemas. Mesmo um pensador como C. P. Snow, cujo foco de preocupações era a educação e a natureza do conhecimento científico, ganhou notoriedade por suas conferências reunidas na obra *As Duas Culturas* (1965), onde identificava o enorme descompasso entre o conhecimento que é capaz de produzir a bomba atômica e o conhecimento que leva os homens a decidir fabricá-la e, pior, a empregá-la. Outro pensador muito influente nas décadas de 1940 e 1950, foi Reinhold Niebuhr (1952), que via o trágico e irônico dilema em que os Estados Unidos e o Ocidente tinham diante de si: embora confiantes em suas virtudes, era preciso ter bombas atômicas prontas para serem usadas com a finalidade de evitar um novo conflito mundial e evitar que essas armas voltassem a ser utilizadas. Em outras palavras, era irônico que a possibilidade de um conflito se tornasse cada vez mais inevitável em razão da ameaça e, no entanto, não se pudesse deixar de manter a ameaça justamente com o objetivo de evitar que essa possibilidade se tornasse real.

A interpretação teórica mais completa e que reflete mais plenamente o ambiente internacional do pós-guerra surgiu nas obras de Hans Morgenthau¹³. Com efeito, ao menos três razões faziam com o que o chamado realismo emergisse como pensamento predominante na política internacional. A primeira, mais óbvia, era o fato de que o mundo acabava de sair de uma guerra de dimensões até então inimagináveis afetando severamente todas as grandes nações. A percepção geral era a de que governos imprudentes, ambiciosos ou formados sobre ódios e ressentimentos tinham promovido políticas nacionalistas agressivas produzindo uma guerra que envolveu de forma trágica toda a comunidade internacional. A segunda razão residia no fato de que a desconfiança deixava a esfera moral para tornar-se uma dimensão generalizada da prática política. Num ambiente de incertezas onde o temor e a desconfiança predominavam, os Estados deveriam observar e serem observados continuamente pois, nas suas ações residiriam as melhores esperanças de que focos de tensão não degenerassem em conflitos que poderiam afetar tragicamente seus interesses e, principalmente, sua segurança. No plano do indivíduo é preciso muita força moral para responder o sentimento de ameaça e desconfiança com confiança; no plano dos Estados, pensadores como Maquiavel, Rousseau e Hobbes haviam ensinado que, na maioria das circunstâncias, responder a ameaça e a desconfiança com confiança se aproxima da irresponsabilidade.

A terceira razão dizia respeito às mudanças na relação entre governo e a atividade industrial e tecnológica. Os governos sempre declararam intenções elevadas, mas como nas tragédias gregas, no

13 A primeira edição de *Politics Among Nations*, de Hans Morgenthau, data de 1948 e causou enorme repercussão entre os formuladores de política em toda parte, especialmente em Washington. “Este livro tem por objetivo apresentar uma teoria sobre a política internacional”, escreve Morgenthau e a força de seus argumentos resultava de sua observação cuidadosa e até obsessiva da realidade que o cercava, isto é: os fatos correntes, os temores e o comportamento revelado por Estados e seus governantes.

final, a lógica política é que acabava por determinar o curso dos acontecimentos e, além disso, mesmo um governo cooperativo e bem intencionado um dia será, inevitavelmente, substituído por outro, que pode ter outros propósitos e outras percepções acerca de seus vizinhos e até de seus aliados. Nesse ambiente de temor e de desconfiança, a bomba atômica passava a ser uma espécie de “espada de Dâmocles” pendente sobre os governos e as sociedades¹⁴. A expressão mais concreta desse ambiente de tensões e desconfianças na política internacional era a Guerra Fria e a possibilidade de posse de armas atômicas transformava o sentimento de ameaça em algo dramático, inquietante e mesmo inaceitável.

Em termos cronológicos toma-se como marco do início da Guerra Fria a publicação do famoso *Artigo X* de George Kennan¹⁵, no entanto os fatos mostram que à época da rendição da Alemanha nazista e da capitulação do Japão, a Guerra Fria já ganhava seus contornos com a divisão da Alemanha, com a ocupação dos países do Leste Europeu pelas tropas soviéticas e com o lançamento das bombas atômicas sobre o Japão. O *Artigo X* tem grande importância no sentido de que trouxe para o mundo da política uma interpretação inteligível do fenômeno da bipolaridade ideológica e estratégica na política internacional.

14 Cícero em suas *Tusculanes* relata essa história ou fábula moral na qual Dionísio ao ouvir o bajulador Dâmocles louvar as glórias do poder, oferece-lhe a possibilidade de, num banquete, sentar-se no trono real e desfrutar de todas as honrarias da posição. Dâmocles perde todo o entusiasmo quando vê que, sobre o trono, pendia uma espada amarrada apenas com um fio retirado da cauda de um cavalo.

15 O título do artigo era *The Sources of Soviet Conduct* e fora publicado em julho de 1947 na revista “*Foreign Affairs*” como “X”, ao invés do nome do autor, já que Kennan ocupava um elevado posto no Departamento de Estado. O *long telegram*, que servira de base para o artigo X, fora enviado por Kennan em fevereiro de 1946, quando era Ministro Conselheiro em Moscou, e fora escrito por solicitação do Secretário do Tesouro que queria explicações sobre o comportamento do governo soviético em relação ao FMI e ao Banco Mundial.

Cabe destacar que essa interpretação da política internacional baseada na bipolaridade e no entendimento da existência de um conflito inescapável entre uma aliança americana e outra soviética era compartilhada pelas lideranças de ambos os lados, e também da Grã-Bretanha – a terceira potência que formava a aliança do *Big Three*, que assentara os termos de paz do final da segunda guerra mundial. Na realidade, esse fato tornou-se mais claro somente com o fim do regime soviético meio século depois. A abertura dos arquivos do Kremlin após o fim da URSS trouxe à luz documentos que mostram que quase um ano antes da publicação do famoso *Artigo X*, o embaixador da União Soviética nos Estados Unidos, Nikolai Novikov, enviara para o Kremlin um *long telegram* no qual discutia a política exterior dos EUA argumentando que o conflito entre as duas potências era inevitável, uma vez que, para o sistema capitalista americano, a expansão imperialista era um desdobramento que fazia parte integrante da natureza do capitalismo e que somente a URSS se constituía na força capaz de evitar essa expansão (JENSEN, 1993). Por sua vez, o *long telegram* enviado ao Departamento de Estado por George Kennan no início de 1946, quando era o *Chargé d’Affaires* na Embaixada Americana em Moscou, que dera origem ao *Artigo X*, tinha um conteúdo muito parecido com o do embaixador Novikov, apenas o sentido era, obviamente, o oposto e baseava seus argumentos na observação de que a segurança soviética estava associada à expansão da doutrina comunista pelo mundo e que aos Estados Unidos não caberia outro papel senão o de conter o avanço soviético. Nessa mesma época, em março de 1946, Richard Cables, embaixador britânico em Moscou, também produzira um *long telegram* no qual relatava ao *Foreign Office* (Ministério das Relações Exteriores britânico) o avanço do processo de deterioração das relações diplomáticas entre a URSS, os EUA e a Grã-Bretanha. No telegrama Richard Cables argumentava

que desde o fim da segunda guerra mundial a política da URSS tornava-se cada vez mais hostil ao Ocidente (JENSEN, 1993).

Enfim, os fatos mostram que enquanto a Comissão de Energia Atômica da ONU realizava seus trabalhos, o ambiente de confrontação e até de hostilidade política entre a URSS e as potências do Ocidente capitalista já era evidente e se deteriorava nas declarações e nas atitudes relativas às inúmeras questões que a aliança que derrotara as potências do Eixo deixara por resolver. A divisão da Alemanha, a ocupação dos territórios do Leste Europeu e a disputa pela influência no governo da Turquia, da Grécia e do Egito, eram apenas algumas entre as muitas questões que se revelavam intratáveis no pós-guerra imediato. Até mesmo entre aliados, como os Estados Unidos e a Grã-Bretanha, não havia um sentimento de compreensão e cooperação capaz de reduzir as tensões no ambiente internacional. Há relatos, por exemplo, de que no ambiente da Conferência de Bretton Woods, havia grandes desconfianças entre White e Henry Morgenthau, de um lado, e Keynes e o governo britânico de outro. O governo americano acreditava que o grande objetivo dos britânicos era valer-se do dinheiro americano para manter e reforçar seu sistema colonial, que se encontrava em franco declínio e que os americanos viam com reprovação e até com suspeição (STEIL, 2013). A ocorrência de corridas armamentistas são relatadas até por Tucídides há mais de dois milênios, mas com as armas nucleares a questão ganhava em dramaticidade e urgência. Nada podia melhor ilustrar essa lógica do que o chamado *dilema dos prisioneiros*, uma metáfora característica do realismo político, que procura ilustrar o fato de que na política não se pode confiar nem mesmo nos aliados.

O fato é que uma verdadeira paranoia tomou conta da política americana inclusive no plano doméstico a ponto de alguém como o próprio Harry Dexter White, que representara os Estados Unidos na Conferência de Bretton Woods, ser considerado

suspeito de colaboração com a União Soviética (STEIL, 2013, p. 44-46). Certamente o “McCarthyism” foi o fenômeno mais notável envolvendo essa verdadeira paranoia que tomou conta da política americana nos anos que se seguiram ao fim da Segunda Guerra Mundial. Se os americanos desconfiavam até dos seus nacionais por que haveriam de confiar nos governos estrangeiros? No caso do Brasil, obviamente as pressões vinham principalmente dos Estados Unidos, já que o País estava dentro da área de influência americana, mas na esfera soviética o termo “pressão” nem sequer se aplicaria uma vez que era exercido um verdadeiro controle sobre os governos e as instituições dos países sob sua influência. A situação de certo modo reproduzia o ambiente das guerras religiosas dos séculos XVI e XVII. Foi naquele ambiente de desconfiança e de conflito, que afetava praticamente todas as nações e Estados europeus organizados, que Thomas Hobbes (1993, p. 56), escrevera “realmente, não se pode pensar em nada mais absurdo do que liberar e deixar tornar-se forte um inimigo fraco, mantido antes sob nosso poder”.

A descrição desse ambiente é importante porque permite perceber com maior clareza toda a extensão das dificuldades de se conseguir um acordo que refletisse minimamente algum consenso na Comissão de Energia Atômica da ONU e ajuda também a perceber a dimensão das dificuldades de Álvaro Alberto no sentido de implementar as “compensações específicas” e até mesmo de criar um Conselho de Energia Atômica junto ao Ministério das Relações Exteriores com o objetivo de fazer a interface com o mundo a partir de uma política para o desenvolvimento de capacitação brasileira em energia nuclear. No Primeiro Relatório da Comissão de Energia Atômica da ONU fora incluída, por iniciativa de Álvaro Alberto, uma cláusula dizendo que “a propriedade, pela ADA (Agência de Energia Atômica proposta para ser criada pela ONU), das minas e dos minérios ainda não extraídos, não deve ser considerada

como obrigatória”, no entanto, ainda em 1946, o Congresso dos EUA produziria a Lei McMahon-Douglas que restringia o acesso de empresas e governos estrangeiros aos conhecimentos desenvolvidos na área da energia atômica no território americano (MOTOYAMA, 1996, p. 65-69). Como consequência, mais tarde, já na década de 1950, a iniciativa do Brasil de adquirir centrífugas na Alemanha para o enriquecimento de tório, também capitaneada por Álvaro Alberto, seria abortada por pressões dos Estados Unidos (CERVO; BUENO, 2008, p. 282).

CONSIDERAÇÕES FINAIS: AMBIENTE INTERNACIONAL HOSTIL E UMA COMUNIDADE CIENTÍFICA NACIONAL EM EXPANSÃO

Por qualquer ângulo que se olhe, não há dúvida de que o almirante Álvaro Alberto deixou uma expressiva herança que se associa estreitamente com as relações exteriores do Brasil. Entre os legados mais notáveis emerge o fato pouco lembrado de que foi sua experiência como representante do Brasil na Comissão de Energia Atômica das Nações Unidas que deu o impulso decisivo para a criação do CNPq. A posição de observador privilegiado da questão mais momentosa de seu tempo – o advento da era nuclear – lhe permitiu consolidar a ideia e reforçar a certeza da importância para o Brasil de se criar um Conselho Nacional de Pesquisas capaz de transformar o desenvolvimento científico e tecnológico numa verdadeira política de Estado.

A Resolução nº 1 da Assembleia Geral da ONU, que criou a Comissão de Energia Atômica, estabeleceu que fariam parte dessa Comissão os representantes dos países membros do Conselho de Segurança e mais o Canadá. O Brasil era membro, embora não permanente, e essa participação era importante, entre outras

razões, devido às reservas de minerais atômicos que se supunha existir em grande quantidade no País. Sua familiaridade com as questões de segurança e, ao mesmo tempo, com o meio científico permitia a Álvaro Alberto ver como poucos que a disponibilidade de reservas não significava apenas a posse de uma riqueza de valor comercial e estratégico que os governantes brasileiros deveriam proteger, mas implicava em algo muito mais complicado e mais difícil de ser concretizado: a capacidade de o País desenvolver o domínio da tecnologia nuclear. Na realidade, a simples posse de recursos naturais de qualquer natureza pode beneficiar alguns, mas a única forma de tornar esses recursos uma fonte de benefícios para toda a nação e não apenas para uns poucos, que lucrariam com sua venda, é pelo desenvolvimento da sua capacidade tecnológica de processá-los e de utilizá-los industrialmente.

A existência num país de reservas minerais consideradas de interesse estratégico torna esse país apenas objeto de cobiça e de pressões internacionais, a menos que esteja em condições de aproveitá-las. Com efeito, a própria tradição do Direito Internacional reconhece que o acesso a bens essenciais é um “direito perfeito” das nações. O jurista Emer de Vattel (2004, p. 65) em seu *Direito das Gentes*, publicado em 1758, já reconhecia que “[...] uma Nação tem o direito de obter por preço equitativo as cousas que lhe faltem, comprando-as dos povos que delas não necessitem para eles próprios. Eis o fundamento do direito do comércio entre Nações, e especialmente do direito de comprar”. Em outras palavras, em se tratando de bens essenciais – isto é, bens de interesse estratégico – as nações que as possuem podem discutir preços e condições, mas não podem se recusar a fornecê-los àqueles que dele necessitam. O conceito de “compensações específicas” trazia claramente esse entendimento: o Brasil não deveria se acomodar na condição de simples fornecedor de insumos para a indústria nuclear de outros

países, mas, para isso, precisava desenvolver sua própria capacidade tecnológica para aproveitar esse tipo de matéria-prima.

A conjuntura do pós-guerra, no entanto, impunha grandes dificuldades políticas decorrentes do ambiente de temor e de desconfiança que caracterizava a política internacional. Assim, se por um lado, a proximidade entre a ciência de ponta e o desenvolvimento tecnológico tornava a cooperação internacional uma dimensão essencial, de outro lado, o ambiente de temor e de desconfiança predominante no ambiente político tornava muito difícil a cooperação internacional especialmente numa área tão sensível como é até hoje, a da tecnologia nuclear. A importância da cooperação e do intercâmbio no desenvolvimento de conhecimentos de ponta é ilustrada de forma lapidar pela peça de teatro intitulada *Copenhagen* escrita por Michael Frayn (1998). A peça narra o encontro entre Werner Heisenberg e Niels Bohr em 1941. Não houve qualquer registro documentado do que trataram nesse encontro, mas é fato que em 1941 Heisenberg efetivamente fez uma visita a Niels Bohr e à sua esposa Margrethe e que, provavelmente, teriam jantado e passeado juntos pelo jardim da residência de Bohr. Na peça, Margrethe se sente até ofendida pelo pedido feito nas entrelinhas por Heisenberg para que seu marido coopere com ele, que estaria trabalhando no desenvolvimento de uma arma nuclear nos laboratórios de Munique. A guerra tinha colocado em campos opostos um discípulo e seu mestre, dois cientistas, dois velhos amigos. Ainda assim, era importante conversar sobre o princípio da indeterminação, sobre as possibilidades de fender o átomo numa reação em cadeia e sobre o que estariam fazendo seus velhos conhecidos como Enrico Fermi e Otto Hahn.

Adicionalmente, o advento da era nuclear trouxe também a noção de que políticas nacionais de desenvolvimento científico e tecnológico, em virtude de sua estreita ligação com as questões de defesa e segurança, passavam a ser objeto de consideração

da comunidade internacional. Até hoje o desenvolvimento de capacitação em tecnologia nuclear vai além da decisão soberana dos governos, sendo objeto de atenção de outros países, notadamente das grandes potências. Nesse sentido, foi bastante sintomático o fato de que a primeira resolução produzida pela ONU tenha sido o estabelecimento da Comissão de Energia Atômica com o propósito de tentar estabelecer um regime para regular o desenvolvimento e o uso da energia atômica pelas nações. Em relação ao Brasil, os episódios envolvendo a questão nuclear também servem para contestar a hipótese um tanto simplista, mas bastante comum na historiografia da política externa brasileira, de que o período do Governo Dutra foi uma fase de “alinhamento automático” aos ditames da política americana.

Se por um lado o ambiente internacional constituía um obstáculo difícil de ser contornado, por outro, Álvaro Alberto contava como seus aliados toda a comunidade científica brasileira que, de muitas formas, trabalhava no mesmo sentido e, mesmo sem um entendimento explícito, via as relações entre o mundo da política e do desenvolvimento científico e tecnológico sob a mesma ótica. O entendimento e a postura de Álvaro Alberto tinham os mesmos impulsos que levaram à fundação da Universidade de São Paulo em torno da criação da Faculdade de Filosofia, Ciências e Letras, em 1934, e levaram também à criação da Universidade do Distrito Federal (UDF), no Rio de Janeiro. Antonio Paim (1981, p. 77-79) faz um balanço da importância da UDF na construção, em torno das universidades, de uma comunidade científica mais dinâmica e mais condizente com a pesquisa científica moderna. Em sua análise, Paim destaca o papel de liderança desempenhado por Anísio Teixeira que, como secretário da Educação do Rio de Janeiro, profere a aula inaugural da UDF propondo esse modelo de universidade onde, para além do ensino tradicional, a reflexão e a pesquisa científica deveriam ter lugar de destaque.

Nessa mesma direção, outra iniciativa reflete materialmente e de forma notável esse ambiente que tornava muito próximas a esfera militar, a sociedade e a comunidade internacional. Trata-se da iniciativa de 1946 no sentido de criar em São José dos Campos (SP) o Centro Técnico Aeroespacial (CTA) e o Instituto Tecnológico da Aeronáutica (ITA). A iniciativa era liderada por outro militar, o brigadeiro Casimiro Montenegro Filho, que percebia que a aviação tinha desempenhado um papel decisivo nos destinos da segunda guerra mundial e que, além disso, a indústria aeronáutica teria importância crescente em qualquer cenário futuro tanto do ponto de vista militar, quanto do ponto de vista da aviação civil. Pode-se identificar três vetores importantes na estratégia de implantação do complexo tecnológico de São José dos Campos: 1) a decisão estratégica tomada pelo governo brasileiro de investir num projeto científico e tecnológico amplo e de longo prazo; 2) a consecução de um acordo de cooperação entre a Força Aérea Brasileira e o governo americano, que possibilitou a vinda de notáveis cientistas e docentes do Massachusetts Institute of Technology (MIT) e da Cornell University; 3) a reunião de notáveis especialistas brasileiros não apenas em torno de um complexo de laboratórios, mas também em torno de uma escola de engenharia inovadora e de alto nível, capaz de integrar a pesquisa básica com a pesquisa aplicada para o desenvolvimento da capacitação nacional numa área estratégica como era – e como é até hoje – o da tecnologia aeronáutica. Tal como Álvaro Alberto, Casimiro Montenegro percebera que, ficar à margem da corrente dos avanços da ciência e da tecnologia em áreas tão importantes como a aeronáutica e a nuclear, traria sérias implicações para a segurança e para a posição do País no cenário internacional. Não é preciso dizer que essa iniciativa foi o verdadeiro embrião que, mais tarde, deu origem à Embraer.

Se por um lado, o ambiente internacional se apresentava como obstáculo aos projetos de Álvaro Alberto e da diplomacia brasileira

de desenvolver a capacitação nacional em energia nuclear e a autonomia científica e tecnológica do Brasil, por outro lado, havia bons motivos para que Álvaro Alberto tivesse o apoio e o respeito da comunidade científica brasileira. Álvaro Alberto era um deles. Na verdade, era mais cientista do que militar. Nas suas aulas na Escola Naval, embora a disciplina por ele ministrada fosse “Química dos Explosivos”, suas preocupações iam muito além do conteúdo estrito dos processos de fabricação de explosivos, seus efeitos e suas aplicações militares e civis. Distinguiu-se por sua participação ativa nos debates científicos correntes. Tornou-se membro da Academia Brasileira de Ciências em razão de suas inquietações típicas do cientista. Discutia a lógica de Aristóteles e jamais deixava de ensinar seus alunos a olharem a física e a química na perspectiva das mentes que construíram a ciência moderna como Berthelot, Newton e Lavoisier. Também se revelava bastante atualizado com a ciência de seu tempo apresentando reflexões sobre Nils Bohr, Heisenberg, Rutherford, Irving Langmuir e Wilhelm Ostwald. Uma coleção de seus escritos foi organizada pela Imprensa Naval e publicada a partir de 1960 sob o sugestivo título de “À Margem da Ciência” (v. 1, 1960; v. 2, 1968; v. 3, 1970; v. 4, 1972). Os quatro volumes contém conferências proferidas na Academia Brasileira de Ciências, em congressos científicos e nas universidades brasileiras e de outros países. A coleção traz também artigos publicados em jornais e em revistas científicas. Em seus escritos é marcante a sua preocupação com a natureza da ciência e seus avanços. Com efeito, na palestra proferida em 1948 na Universidade Católica de Washington discutiu a crise do materialismo visto sob o ângulo dos conhecimentos correntes referentes à física atômica (v. 2, p. 61-90). Ainda na década de 1920 travava debates acerca da teoria da relatividade e do significado dos trabalhos do casal Curie (GARCIA; ALBERTO, 2000, p. 14-15).

Em resumo, se Álvaro Alberto tinha contra si um ambiente internacional adverso, quase hostil, por outro lado tinha a seu favor uma comunidade científica e militar atuante e que percebiam a importância da ciência e da tecnologia para a nação. A trajetória de Álvaro Alberto era um testemunho vivo de que o mundo transformara a diplomacia numa atividade mais complexa e mais integrada com segmentos importantes da sociedade, em especial a comunidade científica. Começava a ficar claro que um bom negociador não tem muita condição de sucesso, a menos que seja respaldado por uma sociedade atuante e organizada em instituições robustas e em condições de interagir de forma relativamente equilibrada com outras nações. Na esteira da segunda guerra mundial também se tornava claro que a prática da diplomacia introduzia o multilateralismo e a necessidade de especialistas para atuarem sistematicamente junto às missões diplomáticas. Muito embora a Comissão de Energia Nuclear da ONU não tenha produzido acordos e consensos como Bretton Woods, servira para mostrar que o multilateralismo, que tornava certos assuntos nacionais em preocupação diretamente afeita a outras nações, se tornara uma dimensão regular da atividade diplomática. A questão nuclear também refletia o fato de que emergia uma nova relação entre governo, diplomacia e sociedade.

Esse complexo legado foi deixado na forma de instituições como o CNPq, por exemplo, mas pode-se considerar também que algo menos visível aos olhos, mas igualmente importante foi transferido para a prática e para as ações diplomáticas. Quando se observa que o jovem diplomata designado para integrar a representação brasileira junto à Comissão de Energia Atômica da ONU chamava-se Ramiro Saraiva Guerreiro não se pode deixar de pensar que a participação brasileira nessa Comissão foi importante também para a formação de quadros na diplomacia brasileira com uma visão mais moderna acerca do jogo de forças na política

internacional e da relação entre a posse de riquezas naturais e o seu aproveitamento. Com efeito, três décadas depois, já na condição de secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores, Saraiva Guerreiro seria um personagem importante nas negociações do Acordo Nuclear com a Alemanha e na construção das ações diplomáticas brasileiras num período em que o governo brasileiro teve que se defrontar novamente com as pressões das grandes potências, especialmente dos Estados Unidos¹⁶. Com certeza, no desempenho de suas funções e nas missões em que se viu envolvido ao longo de sua trajetória de diplomata, Saraiva Guerreiro deve ter tido nas imagens dos embates no âmbito da Comissão de Energia Atômica e nas amizades construídas em torno da questão da energia atômica um conjunto de referências orientadoras para suas ações.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

A criação do CNPq. *Parcerias Estratégicas*, Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/ Centro de Estudos Estratégicos, n. 9, out/2000, p. 182-195.

ALBERTO, Álvaro. *Exposição de Motivos do Projeto de Estruturação do Conselho Nacional de Pesquisas*. *Parcerias Estratégicas*, vol. 9, outubro/2000, pp. 184-195.

16 Saraiva Guerreiro foi vice-chanceler (secretário-geral do Itamaraty) no governo Geisel (1974-79) quando o Brasil, a despeito das pressões do governo americano, firmou o Acordo Nuclear com a Alemanha e tomou várias iniciativas no campo diplomático como o reconhecimento da independência de Angola e o estabelecimento de relações com vários países cujos governos eram notoriamente de esquerda. Saraiva Guerreiro foi ministro das Relações Exteriores do Governo Figueiredo (1979-85). Ver as memórias de Saraiva Guerreiro em *Lembranças de um Empregado do Itamaraty* (1992)

_____. *Saber para Sobreviver. Conferências na ABC e publicadas no Jornal do Comércio*. Parcerias Estratégicas, n. 10, março/2001, pp. 248-260.

_____. *À Margem da Ciência*. Imprensa Naval, Rio de Janeiro. Vol. 1, 1960; vol. 2 1968; vol. 3, 1970; vol. 4, 1972.

CERVO, Amado L. & Bueno, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 3ª ed.: Brasília: Editora UnB, 2008.

FEYNMAN, R. P. *Deve Ser Brincadeira, Sr. Feynman*. Brasília: Editora UnB, 2000.

FRAYN, Michael. *Copenhagen*. Methuen Publishing Ltd. London, 1998.

GALBRAITH, J. K. *The age of uncertainty. A History of Economic Ideas and their Consequences*. MW Books, 1977.

GARCIA, J. C. Vitor; Alberto, Álvaro. *A Ciência do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

HOBBS, T. *De Cive. Elementos Filosóficos a Respeito do Cidadão*. Editora Vozes, Petrópolis, 1993.

HOBSBAWN, E. *The age of extremes. A short history of the world, 1914-1991*. Time Warner Books, 2002.

JENSEN, K. M. (ed.), *Origins of the Cold War. The Novikov, Kennan, and Roberts 'Long Telegrams' of 1946*. U.S. Peace Press, Washington, D.C. 1993.

MORGENTHAU, H. *A Política entre as Nações. A Luta pelo Poder e pela Paz*. IPRI/FUNAG, Editora Universidade de Brasília, 2003.

MOTOYAMA, S. *Álvaro Alberto e a Energia Nuclear*, in S. Motoyama & J. C. Vitor Garcia (org.), *O Almirante e o Novo Prometeu*. Editora UNESP, 1996.

NIEBUHR, R. *The Irony of American History*. University of Chicago Press, 1952.

PAIM, Antonio. *A UDF e a Ideia de Universidade*. Tempo Brasileiro, Rio. de Janeiro, 1981.

PARET, P. (org.) *Makers of Modern Strategy. From Machiavelli to the Nuclear Age*. Princeton University Press, 1986.

SARAIVA GUERREIRO, Ramiro. *Lembranças de um Empregado do Itamaraty*, Editora Siciliano, São Paulo, 1992.

SCHWARTZMAN, S. *Um Espaço para a Ciência. A Formação da Comunidade Científica no Brasil*. MCT, CNPq e Centro de Estudos Estratégicos, Brasília, 2001.

SNOW, C. P. *As Duas Culturas*. Publicações Dom Quixote, Lisboa, 1965.

STEIL, B. *The Battle of Bretton Woods. John Maynard Keynes and Harry Dexter White and the Making of a New World Order*. Princeton University Press, 2013.

TRECHOS DA CONFERÊNCIA PROFERIDA NA ACADEMIA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS, A 21 DE DEZEMBRO DE 1948,

E PUBLICADA NO “JORNAL DO COMMERCIO” DE 29 DE DEZEMBRO DO MESMO ANO. *Parcerias Estratégicas*, Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia/ Centro de Estudos Estratégicos, n. 10, mar/2001, p. 249-255.

VATTEL, Emer de. *O Direito das Gentes*. IPRI/FUNAG, Editora Universidade de Brasília, 2004.

VITOR GARCIA, J. C. *Álvaro Alberto. A Ciência do Brasil*. Contraponto Editora Ltda. Rio de Janeiro, 2000.

VITORIA, Francisco de. *Relecciones. Del Estado de los Indios y Del Derecho de la Guerra*. Editorial Porrúa, México, 1974.

WEINBERG, A. M. *Sociotechnical Institutes and the Future of Team Research*. In: P. C. Ritterbush (Ed.) *Scientific Institutions of the Future*. Acropolis Books, Washington, D.C. 1972 (p. 113-140).

ZWEIG, S. *Momentos Decisivos da Humanidade*. Editora Record. Rio de Janeiro, 1999.



**EDMUNDO BARBOSA DA
SILVA**

Formado em direito, Barbosa da Silva foi diplomata, fazendeiro, filantropo e empresário. Foi adido à embaixada do Brasil em Londres, de 1939 a 1941, quando atuou na Divisão Especial para Salvaguarda dos Interesses Italianos na Grã-Bretanha. Participou como membro da delegação do Brasil à Conferência Internacional de Aviação Civil, Chicago, 1944. Negociou acordos sobre transportes aéreos com dez países entre 1946 e 1948. Foi secretário executivo da Comissão Consultiva de Acordos Comerciais (1950) e presidente da Comissão Consultiva do Trigo (1951). Chefiou a Divisão Econômica e, posteriormente, o Departamento Econômico do Ministério das Relações Exteriores de 1952 a 1961. Nesse período, conduziu as negociações com diversos países da Europa Ocidental para a conclusão de Novos Ajustes incluindo suas respectivas moedas no Sistema de Conversibilidade Limitada de Pagamentos Multilaterais. Entre esses países estavam a Alemanha, Holanda, Grã-Bretanha, Bélgica, Itália, Áustria e França. Ele organizou a

viagem ao exterior do presidente eleito Juscelino Kubitschek e presidiu várias sessões das Partes Contratantes do GATT. Após ter se licenciado do Itamaraty, atuou em diversas empresas do setor privado. Seu maior feito foi ter expandido e consolidado a área de atuação do ministério no setor econômico.

EDMUNDO PENNA BARBOSA DA SILVA:
DOS SECOS & MOLHADOS À DIPLOMACIA
ECONÔMICA MULTILATERAL

Rogério de Souza Farias¹

No dia 3 de abril de 1939, dezoito jovens adentraram o gabinete do ministro das Relações Exteriores no Palácio Itamaraty. O diplomata Cyro de Freitas-Valle franqueou-lhes a passagem e logo eles pisaram o tapete persa Oushak que decorava a suntuosa sala. O gaúcho Oswaldo Aranha, ministro das relações exteriores, recebeu-os “com gestos sóbrios e irradiante simpatia” (SILVA, 1994, p. 3). O ambiente tinha um ar grave. Não pela grande mesa de jacarandá ou as cortinas de um tom verde esmaecido. A razão estava nas letras douradas gravadas no friso verde, imitando mármore, que envolvia o teto do ambiente, lembrando que ali trabalhara e morrera o Barão do Rio Branco, patrono da diplomacia brasileira, criador de tradições ainda vivas no órgão.

Aranha foi um dos principais líderes da revolução que irrompeu em outubro de 1930 e, desde março de 1938, chefiava o ministério.

¹ Agradeço à família Barbosa da Silva pela gentileza das entrevistas e ao ministro Paulo Roberto de Almeida, ao embaixador Raul Fernando Leite Ribeiro, à secretária Marianne Martins Guimarães, a Marcílio Marques Moreira e a Luiz Aranha Correa do Lago pelos valiosos comentários.

Uma de suas primeiras medidas administrativas foi finalizar o processo de unificação do corpo consular e diplomático. Outro esforço foi renovar e mudar o perfil da força de trabalho do órgão. Dos quase trezentos funcionários do serviço exterior brasileiro em 1939, setenta nasceram antes da Proclamação da República. A média etária era de 42 anos. Mas não bastava só aumentar o número de diplomatas. Era necessário melhorar o sistema de recrutamento, utilizando o concurso público como via única de ingresso. Por isso ele apoiou o Departamento Administrativo do Serviço Público (DASP) na tarefa de expandir a base de candidatos e de tornar o procedimento mais meritocrático. O concurso público abriu as portas do ministério à crescente classe média urbana não necessariamente vinculada com laços de sangue, compadrio e amizade à classe política dirigente.

O resultado imediato dessa iniciativa era o grupo de jovens que adentrara o gabinete. Eles passaram pelo programa mais rigoroso de seleção para cargos públicos já realizado até aquele momento no Brasil. A concorrência, para padrões contemporâneos, não era elevada – 55 candidatos para 18 vagas. O que tornou o concurso difícil foi o número de provas e suas exigências, além das incertezas sobre a nomeação. Nas décadas seguintes, Antonio Borges Leal Castello Branco, Sergio Corrêa da Costa, Edmundo Penna Barbosa da Silva, Antonio Correa do Lago, Paulo Leão de Moura, Celso Raul Garcia, Roberto Campos e os demais da turma dariam prova do sucesso do certame; a maioria teve grande impacto na inserção internacional do país. Era uma nova tradição que se integraria à diplomacia brasileira. Os jovens ali presentes adaptariam o ministério a uma nova era, respeitando, ao mesmo tempo, os princípios fundamentais da herança do Barão.

Um dos mais jovens do grupo era Edmundo Penna Barbosa da Silva. Nascido na cidade de Curvelo (MG), em 11 de fevereiro de 1917, formou-se em Direito pela Universidade do Brasil em 1937.

Ele teve uma longa vida, falecendo em 2012 após desempenhar grandes tarefas na diplomacia e no setor privado. Sua importância é ignorada na atualidade, em claro contraste com o papel destacado que teve durante sua vida funcional. O diplomata, o que é peculiar, nunca foi removido do Brasil após ter retornado de seu primeiro posto. De 1942 até 1961, quando se afastou da chefia do Departamento Econômico, ele, conjuntamente com sua geração de colegas, forjou uma linguagem essencialmente nova para justificar o controle da diplomacia na área de negociações econômicas internacionais e, acima disso, criou uma tradição no setor econômico do Itamaraty, que deixou de ser uma área marginal do órgão para ocupar lugar central na estratégia de inserção internacional do país.

A SEGUNDA GUERRA MUNDIAL E O MULTILATERALISMO EMERGENTE

Logo após sua posse, ainda em 1939, Edmundo recebeu uma bolsa da Cultura Inglesa para estudar no Reino Unido (Vinicius de Moraes foi um dos agraciados no ano anterior). Seu objetivo era cursar algumas matérias em universidades de prestígio do país e, posteriormente, fazer um doutorado sobre as relações comerciais anglo-brasileiras, do Tratado de Methuen (1703) até a Abertura dos Portos (1808). A escolha do assunto demonstra como o jovem bacharel de direito já tinha preocupações sobre a temática econômica.

Barbosa da Silva não conseguiu concluir o seu projeto acadêmico. A Segunda Guerra Mundial eclodiu durante seu traslado no Atlântico e, cerca de um ano após instalar-se em Cambridge, o governo brasileiro ficou responsável pela salvaguarda dos interesses italianos na Grã-Bretanha. O jovem diplomata foi

convocado a Londres para desempenhar o delicado trabalho de defesa dos interesses de um inimigo perante autoridades pouco propensas a respeitar o direito da guerra. A diminuta equipe da qual fez parte como subchefe cuidou de 12.000 internados civis e cerca de 250.000 prisioneiros de guerra (incluindo 91 generais) no Reino Unido e em outras localidades – Líbia, Egito, Quênia, África do Sul, Índia e Canadá. Aqui ele iniciou sua aprendizagem na difícil arte da persuasão, intermediando os interesses de italianos e ingleses. A sua estadia em Londres coincidiu com os horrores da *Blitz*. Por várias vezes, quase foi ferido gravemente nos bombardeios.

Após seu retorno ao Brasil, no início de 1942, Barbosa da Silva foi lotado na área de transportes da Divisão Econômica e Comercial do Itamaraty. Na época, o assunto tinha elevada importância, pois a eclosão da Segunda Guerra Mundial rompera a maioria dos vínculos que ligavam o transporte internacional. Havia, ainda, fator adicional de relevância. Desde a década de 1920 que o transporte aeroviário prometia ser uma alternativa às longas e cansativas viagens marítimas. Não havia, porém, marco regulatório significativo sobre a dimensão econômica e logística dessa modalidade de transporte. Foi nesse ambiente que Barbosa da Silva iniciou, avidamente, a estudar a matéria. Sua primeira atuação de envergadura veio como membro da delegação brasileira que atuou na Conferência Internacional de Aviação Civil (Chicago, 1944).

O mundo multilateral após a Segunda Guerra Mundial era mais rico e complexo que a situação anterior, conduzida sob os auspícios da Liga das Nações. A arquitetura institucional do multilateralismo emergente partia da premissa que a interdependência entre os povos daria ensejo a muitas oportunidades, mas também a muitos choques, o que exigia uma política de diálogo e harmonização mais agressiva. Segundo Barbosa da Silva, havia “uma progressiva tendência universal de utilizar os organismos internacionais de

cooperação econômica para a discussão e busca de soluções para os grandes problemas que afligem a humanidade”. Ele, em 1946, já afirmava para seus interlocutores em outros órgãos do governo que essa realidade exigiria do Brasil uma atenta revisão não só do arcabouço regulatório doméstico como do processo interno pelo qual ele era articulado – “depois desta guerra, o Brasil está com obrigações e empenhos mais definidos; os problemas crescem e os responsáveis pela nossa política, tanto no campo internacional, como no nacional, não poderão negar-se a procurar-lhes a devida solução” (SILVA, 1946, p. 4).

A Conferência de Chicago examinou temas complexos em um ambiente de grande desequilíbrio de poder. Era inegável que o sistema internacional era composto por unidades severamente desiguais, estando o Brasil em posição desvantajosa. Essa situação, para muitos diplomatas e observadores da época, era fonte de ressentimento e desconfiança. Barbosa da Silva, apesar de adotar o mesmo diagnóstico para o problema, detinha convicção distinta sobre suas consequências para o país. Ele tinha confiança na capacidade negociadora brasileira de obter ganhos, mas sem resvalar para o proselitismo nacionalista ou a chantagem oportunista. Sua convicção era que o afastamento diplomático equivalia a uma tentativa da negação da realidade internacional. Se isso impedia os riscos inerentes de um relacionamento desigual, a posição igualmente eliminava as possibilidades de benefícios – algo que o Brasil urgentemente necessitava. Para ele, a responsabilidade do diplomata brasileiro era não voltar “as costas à cooperação internacional, recebendo-a ou prestando-a conforme for o caso” e, nesses exercícios, não pecar por falta de convicção na defesa dos interesses nacionais ou na falta de exteriorização desses anseios. Por ser um campo altamente regulado, aqui Edmundo tirou uma lição que o guiaria no futuro: “Hoje [em 1946], os governos não mais deixam suas empresas sozinhas, a pleitear direitos em outros

países; eles próprios tomam a si a discussão desses direitos, e os sabem defender muito bem [...]” (SILVA, 1946, p. 1 e 21). Esse era um chamado para o estreitamento de laços entre o setor público e o privado e o reconhecimento que o governo brasileiro (leia-se, o Itamaraty) poderia ser bem-sucedido na defesa dos interesses de suas empresas em uma economia internacional cada vez mais integrada. Ele colocaria esse ensinamento em prática nos anos seguintes, quando negociou acordos sobre transportes aéreos com dez países.

SECOS & MOLHADOS

Em meados da década de 1920, ainda havia três carreiras separadas no Ministério das Relações Exteriores – diplomática, consular e de secretaria de estado. Um dos poucos momentos em que todos os servidores interagiam era nas férias extraordinárias, quando diplomatas e cônsules abarrotavam os hotéis do Rio de Janeiro. Em uma dessas ocasiões, Raul de Campos, diretor-geral dos negócios comerciais e consulares do órgão, organizou uma excursão a alguns estabelecimentos fabris. Um dos mais entusiastas pelo projeto foi José da Fonseca Filho, cônsul do Brasil em Cádiz. Ele animou-se com a ideia de reunir amostras de produtos brasileiros para enviá-los aos consulados do país no exterior. O ministro de Estado ordenou que lhe fosse dada uma sala no Palácio Itamaraty para receber as mercadorias. Fonseca Filho, certo dia, chegando ao local, deparou-se com um formidável cartaz: “Grande Armazém de Secos & Molhados. Fonseca Filho e Cia”. Espalhados na sala estavam réstias de cebola e alho, alguns quilos de carne seca e duas gigantescas peças de bacalhau². Era uma pilhéria de seus colegas

2 Vários observadores indicam que, já na década de 1930, era corrente o uso do termo “secos e molhados” para designar a área econômica do órgão. Sobre Fonseca Filho ver: Palavras de saudade a dois consules brasileiros. *Jornal do Brasil*. 1º de março de 1934.

da Secretaria de Estado. Acostumados a associar o Palácio da Rua Larga a grandes eventos sociais e à solenidade sóbria do cotidiano burocrático de uma chancelaria diplomática, causava estranheza as atividades que tomavam força naquele ambiente. Eles teriam, contudo, que se acostumar com a crescente importância da área comercial. Nas gestões Félix Pacheco e Octávio Mangabeira, a celebração de acordos comerciais e a promoção dos produtos brasileiros no exterior começaram a receber maior atenção por parte chefia do órgão.

Essa situação, contudo, não perdurou, pois havia resistência ao avanço das atividades econômicas. Um comentarista, ao apontar a “mania comercial” da época, censurou os que desejavam “converter os diplomatas em caixeiros viajantes”³. O jurista Pontes de Miranda, por sua vez, criticou, poucos meses antes da posse de Barbosa da Silva, a “convicção tenaz de que o diplomata tinha de deixar de ser o político, para se tornar simples agente comercial do seu povo” (MIRANDA, 1939, p. 51). Assim, imediatamente após a Segunda Guerra Mundial, o Itamaraty foi progressivamente marginalizado por outras instituições na área econômica. O maior desafio veio no final da década de 1940, com a criação da Comissão Consultiva para o Intercâmbio com o Exterior (CCIE) da Carteira de Exportação e Importação do Banco do Brasil (CEXIM), em dezembro de 1949, que retirou o poder de coordenação do Itamaraty na área comercial. Logo depois, a CEXIM criou um setor de Acordos Internacionais, negociando diretamente com governos estrangeiros tratados comerciais – sete entre 1949 e 1950 – sem informar adequadamente a chancelaria brasileira. No período, o desaparelhamento do Itamaraty era tal que diplomatas estrangeiros pouco procuravam o órgão para tratar de assuntos econômicos, especialmente os de natureza comercial.

3 Um tema para debate. *O Imparcial*. 20 de junho de 1928.

A maioria dos acordos, nessa época, chegava no Itamaraty somente para ser assinado.

No início de 1950, havia elementos suficientes para que os diplomatas da “turma dos 18” trabalhassem, conjuntamente com seus superiores, na reversão desse quadro. Aliás, nesse período, vários diplomatas oriundos do que se pode denominar de “geração daspiana” atuaram na área – Roberto Campos, Otavio Dias Carneiro, João Baptista Pinheiro, Antonio Correa do Lago, Sérgio Armando Frazão, Maury Gurgel Valente, Celso Raul Garcia, George Maciel, Miguel Osório, Paulo Leão de Moura e Alfredo Valladão. Celso Raul Garcia e Roberto Campos, particularmente, lideraram o processo de formulação e Barbosa da Silva o de execução da reforma. Eles discordavam do fato de a política comercial ser conduzida sem nenhuma consideração sobre seus impactos na política externa brasileira e nos compromissos do país com seus parceiros internacionais. Não havia preocupação com os antecedentes, tampouco com o preparo das delegações enviadas ao exterior. Eles não se conformavam com a situação, principalmente quando eram criticados quando ocorriam problemas nas negociações conduzidas ou lideradas pela CEXIM ou por outros órgãos do governo (FARIAS, 2012, p. 68-69). Barbosa da Silva, Roberto Campos e Celso Raul Garcia não tinham, contudo, instrumentos para reverter, no Itamaraty, a situação no curto prazo. O arcabouço legal era inadequado; era frágil a interlocução com o setor privado; e inexistia um repositório de informações, que se somava à grave a carência de quadros para expandir a atuação na área. Por fim, mesmo contando com o apoio da cúpula, o prestígio da área econômica não ajudava, pois era ainda considerada pela maioria dos diplomatas como um desterro – a imagem do “Secos & Molhados” permanecia.

Roberto Campos, de maneira empreendedora, iniciou o processo que solucionaria futuramente esses problemas. Ele retornou

ao Brasil no final da década de 1940, após anos de intenso aprendizado no exterior. Nos encontros multilaterais de que participara, notou a carência de informações que orientassem a formulação adequada da posição brasileira. Por isso, propôs a criação de um serviço de pesquisas sobre política econômica no Itamaraty. A proposta não era responder a problemas específicos do dia a dia, mas sim procurar “antecipar-se aos problemas e formular de antemão as diretrizes econômicas apropriadas”. O serviço deveria, outrossim, introduzir “sugestões práticas”, que, caso aprovadas, poderiam ser transmitidas a outros órgãos do governo “como contribuição do Itamaraty para a definição de diretrizes nacionais”. Essa ambição é interessante, pois demonstra que a iniciativa buscava no conhecimento especializado em economia a legitimidade para fazer com que as políticas de outros órgãos na área econômica convergissem para as preferências do Itamaraty. Para solucionar o problema da falta de mão de obra, Campos propôs a possibilidade de requisição de funcionários de outros ministérios e do Banco do Brasil. Com essa manobra, ao mesmo tempo esvaziava-se setores importantes do governo com mão de obra qualificada e criava-se, no Itamaraty, uma equipe de estatísticos e economistas. A proposta foi aprovada por Raul Fernandes em janeiro de 1950. A segunda iniciativa de Campos, apoiada por Cyro de Freitas-Valle e Celso Raul Garcia, foi a aprovação da Comissão Consultiva de Acordos Comerciais (CCAC) pelo Decreto N° 27.893, de 20 de março de 1950. Ela teria responsabilidades equivalentes à CCIE da CEXIM, mas seria gerenciada pelo Itamaraty. Campos, no entanto, logo se afastaria das atividades cotidianas da Divisão Econômica para atuar fora do órgão e seria função de Barbosa da Silva a implementação da CCAC e da Seção de Estudos e Pesquisas (FARIAS, 2012, p. 69-70).

Sua primeira batalha foi a de assegurar recursos orçamentários e humanos aos órgãos recém-criados. Em 1946, quando se

fundiram as Divisões Econômica e Comercial, a área tinha mais de vinte funcionários. Cinco anos depois, esse número havia diminuído para menos de dez, em uma situação de ampliação das responsabilidades – a Divisão Econômica recebia em média oitenta processos por dia. Seus funcionários, mergulhados em excessivas atribuições, pouco acompanhavam no exterior as matérias de interesse do órgão. Edmundo lançou onda após onda de solicitações aos seus superiores para arregimentar recursos. Sua maior vitória foi fazer com que os economistas e os estatísticos contratados para a Seção de Estudos e Pesquisas fossem transferidos para atuar nas atividades cotidianas da área econômica. Desse grupo de apoio fizeram parte grandes profissionais – Antonio Patriota, Lúcia Pirajá, J. O. Knaack de Souza, Olintho Machado, Mário Guaraná de Barros, Joaquim Ferreira Mangia, Jayme Magrassi de Sá, Benedicto Fonseca Moreira, Wander Batalha Lima e outros. O ministério perdeu o *think tank* que Roberto Campos planejava, mas ganhou uma base técnica que o projetou para a liderança na formulação da política econômica externa no governo.

Barbosa da Silva, assim como Roberto Campos, partia da premissa que o Itamaraty era um ministério político por excelência. Isso não impedia que o fator econômico fosse uma das variáveis mais determinantes da política externa brasileira. Para ele, as relações econômicas com o exterior tinham de ser necessariamente planejadas em função de objetivos políticos, sendo o principal assegurar meios para garantir o bem-estar e a segurança econômica do povo brasileiro. Mas qual instituição deveria orientar o Estado brasileiro no âmbito externo? Em sua opinião, por ter uma visão do todo, cabia ao Itamaraty o papel de vanguarda. O diplomata entendia, todavia, ser de extrema necessidade o apoio dos órgãos domésticos e do setor privado como condição de fortalecimento da posição externa do país. Era um grande desafio conseguir ambos.

Do ponto de vista dos órgãos domésticos, Barbosa da Silva conduziu-se com uma postura de humildade, nunca olvidando a colaboração e incentivando a participação deles nas delegações brasileiras no exterior. Sua estratégia era criar amplos contatos com esses setores. Afinal, eram eles que tinham o conhecimento especializado necessário para o bom desempenho nas negociações internacionais e, muitas vezes, era por intermédio deles que os compromissos internacionais eram executados internamente. Foi por todo esse esforço que essas instituições aceitaram, com o tempo, a liderança doméstica de Barbosa da Silva e a chefia e a orientação dos diplomatas no exterior, quando, nas atividades bilaterais ou multilaterais, os assuntos de suas respectivas áreas fossem discutidos. Com relação aos empresários, ele introduziu-os como membros da CCAC e também facilitou a presença deles nas negociações no exterior. Para Barbosa da Silva, o êxito diplomático ligava-se intimamente à articulação com a iniciativa privada.

Foi pelas mãos de Vasco Leitão da Cunha e de Vicente Rao que, como jovem ministro de segunda classe, Barbosa da Silva iniciou sua chefia do Departamento Econômico e Consular. A nomeação foi uma demonstração da confiança de seus superiores em seu trabalho, pois preferiram indicar um diplomata de formação jurídica a outros com formação em economia. Seus superiores corretamente avaliaram que a economia internacional era regulada por um sistema de regras e princípios, e que a habilidade de ser um grande negociador e atuar dentro dos parâmetros do juridicismo diplomático eram mais relevantes do que a formação específica em economia.

As relações com outros setores do governo, os contatos com políticos, as constantes viagens ao exterior e as rápidas promoções que Barbosa da Silva infatigavelmente batalhava para seus funcionários era poderoso chamariz para os mais brilhantes jovens que acediam à carreira diplomática. Com efeito, muitos de

seus subordinados teriam grande impacto na diplomacia (e fora dela) nas décadas seguintes – uma lista não exaustiva contaria com Paulo Nogueira Batista, Sérgio Bath, Raul Leite Ribeiro, Marcílio Marques Moreira, Luiz Paulo Lindenberg Sette, Luiz Augusto Souto Maior, Octavio Rainho, Carlos Proença Rosa, Amaury Bier, Sérgio Paulo Rouanet, Oscar Lorenzo Fernandes, Arnaldo Vasconcellos, Marcelo Raffaelli e Paulo Tarso Flecha de Lima.

Ao assumir a chefia do Departamento, cargo que manteve até o início da década de 1960, já estava consolidada sua *persona* diante de seus pares e subordinados. Barbosa da Silva, na época, era figura apolínea, de porte fidalgo. Trajava seu terno de linho como um lorde; seu inglês era *etoniano* em *wit* e maneiras – irônico sem ser debochado, assertivo sem ser petulante, cauteloso sem ser passivo, educado sem ser distante. Detinha uma das maiores qualidades que François de Callières atribuía a um diplomata: a habilidade de escutar com atenção a tudo e governar sua conduta pelo equilíbrio (CALLIÈRES, 1983 [1716], p. 145). Era calmo, compenetrado, habilidoso na fala e persuasivo na escrita. Para uma funcionária apresentada a ele no início da década de 1950, era “um homem jovem, bonito e elegante”, além de “muito sério” que se expressava “como se fosse um inglês britânico”. Segundo Antonio Patriota (senior), era “personalidade simpática, fisicamente parecido com o ator Robert Taylor, apelidado de Lorde Ho-Ho por conta de seu sotaque exageradamente britânico”. Para Gibson Barboza, foi “um dos melhores negociadores diplomáticos” que conhecera (BARBOZA, 2002, p. 55; MOREIRA, 2002, p. 21-23; PATRIOTA, 2010, p. 95). Apesar de ter obtido esse reconhecimento, Barbosa da Silva conservava uma simplicidade sertaneja, uma mineiridade ao mesmo tempo altiva e circunspecta. Apontava seu lápis com canivete e, sempre que podia, calçava suas botas e fugia para a fazenda de sua família em Campos.

O primeiro problema que enfrentou foi a grave situação do balanço de pagamentos brasileiro. Durante o início do segundo governo Vargas, o sistema de licenças de importação em vigor foi excessivamente relaxado, ocasionando, em um ambiente de taxa cambial supervalorizada, problemas na habilidade do país pagar suas importações essenciais. Posteriormente, essa dinâmica foi agravada com o declínio dos ganhos das exportações. Barbosa da Silva conduziu, nesse primeiro momento, a renegociação dos atrasados comerciais, ao mesmo em tempo que reviu o regime de acordos bilaterais de comércio e de pagamentos (havia trinta em vigor em 1953). Em 1955, conseguiu reestruturar o sistema de pagamentos com seis países da Europa.

No início de 1956, ele atuou em uma missão que mudaria para sempre a sua carreira. Eleito presidente, Juscelino Kubitschek decidiu fazer uma viagem pelos Estados Unidos e pela Europa antes de sua posse. O objetivo do périplo era tanto afastar-se da conturbada política nacional e do assédio clientelista como apresentar para a comunidade internacional um plano de desenvolvimento acelerado para o Brasil. Edmundo foi o escolhido para organizar a delicada iniciativa. Era necessário, primeiro, garantir a boa recepção do presidente eleito nos países visitados. A batalha pelo protocolo e pelo cerimonial foi coroada de sucessos. Conseguiu-se uma visita a Eisenhower em Key West e a rainha da Inglaterra saiu de suas férias para encontrar-se com JK; na Espanha e em Portugal, por sua vez, a recepção foi apoteótica. Em todos os dez países visitados, o presidente eleito e sua equipe foram acompanhados com interesse por empresários e potenciais investidores – muitos dos quais iniciariam ou aprofundariam investimentos no Brasil nos anos seguintes. Foi com muito trabalho que esses resultados foram alcançados. Isso envolveu redigir dossiês de informações que apresentassem o perfil de seus interlocutores, agendas bilaterais de contenciosos, notas para conversações, relatórios sobre a situação

econômica e política e, acima de tudo, um guia para apresentar uma posição otimista sobre os potenciais econômicos do país para investidores internacionais. Ao longo da viagem, Barbosa da Silva privaria da confiança e da intimidade de JK.

Com o prestígio de contar com a confiança presidencial, Barbosa da Silva lançou-se na atividade de fortalecer ainda mais a área econômica do ministério. Primeiro, conseguiu retirar do Departamento Econômico as questões de natureza consular. Segundo, providenciou a separação da Divisão Comercial e Econômica, aumentando a lotação das duas. Terceiro, promoveu maior delegação de competências para áreas subalternas, deixando para si maior tempo para a articulação de alto nível das diretrizes da área. Quarto, fez com que a agenda fosse tratada por duplas de economistas e diplomatas na rotina diária. Adicionalmente, a despeito da resistência de vários diplomatas, voltou-se para a internalização, no âmbito do Itamaraty, das atividades dos Escritórios Comerciais que o Ministério do Trabalho mantinha no exterior para as atividades de promoção comercial – transferência que só se concretizaria em meados da década de 1960. Assim como na década de 1920, havia sérios críticos à expansão da área econômica. Um dos mais eloquentes era Vasco Leitão da Cunha. Tanto na Comissão de Reforma de 1953 como na de 1958 ele foi veemente na sua oposição ao que julgava ser uma excessiva distorção da atividade diplomática (CUNHA, 2003, p. 21, 171 e 303; FARIAS, 2012, p. 335-336). Apesar de guardarem visões diametralmente opostas sobre o que deveria constituir o ofício do diplomata e como o serviço exterior brasileiro deveria ser organizado, Leitão da Cunha e Barbosa da Silva eram grandes amigos e não deixaram que o confronto repercutisse em suas vidas profissionais e pessoais.

Contando com a colaboração de Antonio Correa do Lago, um de seus melhores amigos e contemporâneo de concurso, Barbosa da

Silva trabalhou para reposicionar o comércio exterior brasileiro, de maneira a reduzir os graves problemas de balanço de pagamentos que o país enfrentava desde o início da década de 1950. Como outros membros de sua geração, ele acreditava que o desenvolvimento econômico dependia fundamentalmente da capacidade de importar, o que, por sua vez, dependia das exportações. Mesmo sendo mais liberal do que a maioria dos seus contemporâneos, o diplomata considerava a deterioração dos termos de troca um fato crucial da vida comercial brasileira. Isso influenciou sua visão de que o país deveria diversificar sua pauta exportadora, ampliar mercados externos, trabalhar para evitar oscilações cíclicas dos mercados internacionais e ter um perfil de política econômica voltado para a atração de capital estrangeiro.

A primeira tarefa a que se dedicou foi acompanhar o longo e intrincado processo de reforma da tarifa aduaneira brasileira. Por ela ser específica e não *ad valorem*, a inflação constantemente corroía o nível de proteção da economia. No final da década de 1940, o governo utilizou o sistema de licenças prévias, depois substituído pelo mecanismo de leilão de divisas para contornar o problema. As tarifas aduaneiras não poderiam ser elevadas em decorrência dos compromissos consolidados pelo país no Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio (GATT). A solução foi primeiro conseguir uma derrogação de compromissos no GATT, depois, aprovar uma nova tarifa aduaneira no Congresso Nacional (mais protecionista e *ad valorem*) e, por fim, renegociar os compromissos com os parceiros comerciais. Barbosa da Silva delegou quase todo o trabalho para seus competentes colegas e subordinados, mas trabalhou nos bastidores – em especial junto ao Ministério da Fazenda e ao Congresso Nacional. As negociações com os parceiros comerciais foram as maiores que o Brasil empreendeu no multilateralismo comercial no período que vai de 1947 até o fim da Guerra Fria. Muitos países criticaram o fato

de a transposição das tarifas do sistema específico para *ad valorem* ter sido acompanhada de uma elevação agressiva do nível de proteção. O Brasil, por sua vez, respondeu que, no impedimento da renegociação de compromissos, denunciaria o arranjo multilateral. No final, o Congresso Nacional aprovou, com modificações, as renegociações, mas o país pelos próximos trinta anos continuou a solicitar derrogações das disciplinas do GATT (FARIAS, 2012, p. 217-225).

A elevação das tarifas aduaneiras foi mais uma sinalização a investidores internacionais de que o Brasil aprofundaria seu processo de desenvolvimento estruturado pela substituição de importações. O fechamento da economia, contudo, acabou elevando e não diminuindo a necessidade de divisas. As exportações brasileiras, para piorar a situação, enfrentaram cada vez mais dificuldades para serem colocadas de forma competitiva no mercado mundial. Além da redução da cotação do café, o maior desafio decorreu das consequências do Tratado de Roma. A criação do bloco comercial europeu promoveu a elevação das preferências às ex-colônias, o aumento das taxas internas sobre produtos primários (como o café, o açúcar e o cacau) e a harmonização inadequada das tarifas a terceiros países, prejudicando seriamente o Brasil. Barbosa da Silva, nas reuniões das Partes Contratantes do GATT, buscou compensações pelos prejuízos que o arranjo acarretaria aos exportadores brasileiros e repetidamente encetou gestões para que a instituição atuasse na preservação das regras multilaterais.

Os resultados foram desanimadores. Muitos diplomatas brasileiros, a partir de então, buscaram uma via alternativa, mais agressiva, para a reformulação do sistema multilateral de comércio. Barbosa da Silva concordava com eles que o sistema de cooperação internacional econômico e financeiro estabelecido ao final da Segunda Guerra Mundial, a despeito de ter criado um ambiente de

diálogo e um melhor entendimento técnico da realidade, falhara na correção dos principais aspectos adversos das condições de subdesenvolvimento no Terceiro Mundo. Ele acreditava, todavia, ao contrário desse grupo, que, mesmo com todas as falhas, a via para resolver os problemas brasileiros continuava a ser o GATT. Não adiantava a busca incessante por arranjos institucionais que o substituíssem, pois os atores eram os mesmos e defenderiam de forma semelhante seus interesses onde quer que fosse. A instituição atraía Edmundo em virtude de sua flexibilidade para o cumprimento de sua missão, pois se julgava que, se cumprisse seu mandato de forma rígida e intransigente, ela perderia seu valor como elemento disciplinador do comércio internacional. Ele teve oportunidade de apoiá-la em momento crucial. Em decorrência de suas habilidades, foi escolhido, em 1959, para presidir a reunião de suas Partes Contratantes em Tóquio. Na ocasião, Edmundo liderou a criação do Conselho de Representantes, uma instância para a gestão contínua do sistema multilateral de comércio; elevou de 70 para 90 o número de funcionários do GATT; e, por fim, articulou o lançamento da Rodada Dillon, o quinto ciclo de negociações tarifárias do pós-guerra (FARIAS, 2012, p. 286-7).

O fato de apreciar o multilateralismo comercial não significava que acreditasse inexistir outras ações para favorecer os interesses brasileiros. Na segunda metade da década de 1950, ele liderou a diplomacia brasileira em duas iniciativas com grande impacto na inserção internacional do país: o regionalismo na América Latina e a expansão para o leste europeu.

A integração econômica, apesar de conduzida em decorrência do exemplo do Tratado de Roma, era um sonho antigo da região. Barbosa da Silva não só articulou domesticamente a coalizão de técnicos governamentais e empresários que possibilitou a liderança brasileira nas negociações que desembocaram na criação da ALALC, como foi o ator mais importante na defesa do arranjo

regional nas reuniões do GATT. Nessas duas tarefas, contou com o apoio da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL). Ele ainda tinha grande admiração pela instituição, o que mudaria no futuro, quando, segundo ele, a Comissão estaria imersa em “uma posição autárquica.” Com relação à América Latina, no período da Operação Pan-Americana, ele considerava que a iniciativa daria “um sentido de objetividade ao que se deveria fazer, em vez de ficar sempre naquela oratória vazia própria das reuniões pan-americanas”. Para Edmundo, “não adianta procurar fórmulas teoricamente válidas, mas que não tem apoio”. Ele, contudo, acabou se decepcionando. Os países da região estavam despreparados tanto para formular planos como para aproveitar a assistência externa – os países careciam de clareza de objetivos e disciplina na aplicação de recursos dos órgãos financeiros nacionais e estrangeiros. Na sua visão, os governos dos países carentes, em vez de solicitar ajuda externa, deveriam racionalizar seus gastos internos e evitar desperdícios (SILVA: 1984).

Desde os encontros da Operação Pan-Americana, Edmundo já percebia que o Brasil era um país severamente distinto de seus vizinhos. Nas décadas seguintes, já longe da diplomacia, ele sistematizaria esse pensamento. Em sua opinião, países como a Índia e o Brasil, apesar de subdesenvolvidos, tinham “uma noção de responsabilidade muito maior do que o resto”, pois estavam em um acelerado processo de transição econômica. O Brasil, na sua visão, ocuparia um lugar entre as grandes potências. O que diferenciava suas teses com relação aos seus colegas era a defesa de que, apesar de ter condições de compreender o Terceiro Mundo, não se deveria implementar um “alinhamento por baixo” e aquiescer aos arroubos de confrontação do grupo (SILVA: 1984).

O regionalismo, mesmo se bem-sucedido, não solucionaria os graves problemas brasileiros. Foi por essa razão que Barbosa da Silva apostou na expansão do comércio brasileiro para a área da

Cortina de Ferro. Ele não o fez, porém, de forma cega e ideológica. Pressionado por diversos setores da sociedade, não se sensibilizou com a tese de que o bloco socialista tinha milhões de ávidos consumidores e, portanto, era essencial investir nessa relação comercial. Sua opinião era de que nada adiantava estreitar os laços comerciais se não existisse demanda por produtos brasileiros ou se o bloco não pudesse ofertar os produtos de que o país precisava.

O projeto de expansão comercial para essa área era controverso em decorrência da grave divisão que a iniciativa ensejou na sociedade brasileira – algo que se reproduziu até dentro do Itamaraty, onde o Departamento Político e o próprio gabinete do ministro eram refratários ao estreitamento de laços econômicos com o leste europeu. A primeira posição tática de Barbosa da Silva para contornar a resistência foi limitar o objetivo brasileiro ao relacionamento econômico. O segundo era iniciar pelos países satélites da União das Repúblicas Socialistas Soviética (URSS) e, posteriormente, caminhar para estabelecer laços comerciais com os russos. O terceiro era buscar aliados no setor privado e em outros órgãos governamentais como forma de elevar a legitimidade da iniciativa. O quarto era um profundo trabalho técnico que vislumbrasse oportunidades reais de expansão comercial. O quinto era realizar os contatos de forma continuada, mas ao longo de vários meses, de maneira a acostumar a opinião pública ao movimento. Em novembro de 1959, após anos de batalhas políticas e burocráticas, Barbosa da Silva liderou uma missão comercial a Moscou – o primeiro diplomata brasileiro a tratar de questões oficiais na capital soviética desde que os dois países romperam relações em 1947.

DIPLOMACIA COMO EQUILÍBRIO E MODERAÇÃO

Ao final do governo JK, Barbosa da Silva detinha prestígio elevado. Foi o primeiro de sua turma a chegar ao posto mais alto da carreira – ministro de primeira classe. A promoção, ocorrida em maio de 1959, causou consternação. Ele tinha somente quarenta e dois anos e estava em trigésimo lugar na lista de antiguidade. Desde que retornara de Londres, em 1942, não fora removido para o exterior. A ascensão era o reconhecimento de seu trabalho e serviu, também, como sinalização aos jovens diplomatas da carreira. Finda era a época em que a área econômica era denominada de Secos & Molhados e considerada o desterro de sonhos e carreiras – dos 17 formados pelo Instituto Rio Branco em 1956, pelo menos 10 demonstraram interesse em trabalhar na área econômica⁴. Muitos presidentes e ministros das Relações Exteriores cogitaram removê-lo para o exterior – Bonn, Londres, Buenos Aires e Paris. Ele, contudo, repetidamente demoveu as especulações. O ministério, para Edmundo, era uma cidadela, e ele não tinha interesse em abandoná-la. O fato de não ter interesse em postos no exterior e já ter chegado ao topo da carreira retirava o potencial de conflitos com colegas do órgão, possibilitando, também, certo afastamento com relação à corte áulica que cercava constantemente os ministros. Essa relativa independência e sua competência acabaram alçando-o a secretário-geral e, posteriormente, a ministro das relações exteriores, ambos de forma interina (1960-1961).

Quando entrara na carreira, o estereótipo de diplomata era o de um grupo de nefelibatas ostentosos, a maioria conservadores e formalistas pouco relacionados com o cotidiano da realidade brasileira. O esforço empreendido pela geração de diplomatas da qual fez parte alterou essa imagem. Esse foi um dos poucos temas

4 Diplomacia dá as mãos à economia. *O Observador Econômico e Financeiro*. Nº 287. Ano XXIV. Janeiro de 1960, p. 7.

ao qual Barbosa da Silva legou suas ideias de forma sistemática, em decorrência de seu discurso como paraninfo da turma do Rio Branco. Edmundo apreciava a definição de Alexis Saint-Léger de que a diplomacia

é imaginação, preparo, sugestão, representação, execução. O diplomata é autoridade em análise crítica e o criador de grandes planos. Ele deve ter a coragem, ele deve ter a paciência, ele deve aceitar humildemente os limites do possível. Em desacordo com seus ministros, ele deve combater o falso utilizando toda sua habilidade, mas sempre de forma leal, como seu subordinado. Na construção ou prevenção, seu papel deve ser eremita e anônimo. Ele é um inovador, mas também um executor vinculado pelas disciplinas do servidor civil (SILVA, 1959, p. 9).

Fica expressa, nessa citação, a grande tensão entre tradição e inovação, entre hierarquia e reforma. Nesse choque, Barbosa da Silva estava ao lado da renovação. Pode-se afirmar que ele concordava com a máxima de Joaquim Nabuco de que “é preciso um pouco de tradição, um pouco de passado, sobretudo quanto aos costumes, mas é preciso também, e muito mais, a transformação e futuro” (Nabuco: 2006, 578). Não pelo apego a ideologias; não pela busca de uma renovação como um fim em si mesmo. O que ele almejava era uma diplomacia mais próxima dos desafios que o país enfrentava e, acima de tudo, condizente com a realidade social brasileira. Ainda em seu discurso de paraninfo, afirmou:

Nosso dever, pois – de vós e de todos nós – é o de trazer o Itamaraty bem para o centro da vida nacional, é o de torná-lo representativo do Brasil de nossos dias, de seus problemas, de seus aspectos contraditórios e de suas

esperanças insopitáveis. Não nos podemos enclausurar no refúgio de nossos gabinetes, com os ouvidos vedados aos ecos das fainas agrícolas, aos sons variados das usinas em que se forja o nosso progresso material, ao fremir dos motores que em terra, no mar e no ar deslocam, sem cessar, homens e seus bens, no afã de criar riquezas. Não podemos nos alhear do trabalho fecundo das escolas, das Universidades e da pesquisa pacientes de seus laboratórios em que se formam as elites de dirigentes, técnicos, engenheiros, juristas, professores e filósofos, que aparelharão o país para as múltiplas tarefas decorrentes da nova estrutura do Brasil. Não poderemos, portanto, ficar adstritos à contemplação de nosso passado, de nossa tradição, de velhas fórmulas ou de velhas praxes diplomáticas (SILVA, 1959, p. 10).

A defesa da renovação, entretanto, não colocava Barbosa da Silva próximo do campo de diplomatas mais radicais do período. Em sua opinião, o Brasil estava fadado à instabilidade e a crises políticas e sociais. Ele criticava os que defendiam soluções instantâneas, automáticas ou indolores para esses problemas sob o manto de um nacionalismo cego. Para ele, essa posição já causara grandes males ao país e era necessário combatê-la. O populismo nacionalista era uma via recorrente, fácil e oportuna, mas só adiava o *day of reckoning*. Eram necessárias criatividade, coragem e persistência para enfrentar o impopular, o doloroso, o imprevisível e, acima de tudo, o imperfeito, desde que não se comprometesse o interesse nacional. Os acordos com as potências ocidentais ou comunistas, por exemplo, estavam longe de ser instrumentos ideais, mas eram vias que não podiam ser descartadas por preconceito ideológico. Outra diferença com relação aos mais radicais era sua crença de que o Brasil não era uma unidade, no sentido de que havia uma diversidade de correntes de interesses. As fórmulas extremadas, nesse ambiente, não teriam poder de aglutinação e polarizariam a sociedade desnecessariamente. Era por isso que ele admirava a

habilidade de compor e transigir, separando os interesses vitais e defendendo-os com afinco, mas tendo maturidade o suficiente para saber onde e como conciliar.

A DIPLOMACIA A SERVIÇO DO SETOR PRIVADO

Ao findar o governo JK, Barbosa da Silva foi convidado para dirigir o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA). Em outubro de 1961, assume o cargo e permanece até setembro de 1962. Sua designação, como afirmou, “causou perplexidade a muita gente”, mesmo a muitos que o conheciam mais de perto. Ele abandonava as “fainas silenciosas daquela por vezes barulhenta Rua Larga”, onde completara sua formação ao serviço da República, para, em reconhecimento de suas habilidades tanto como negociador como de produtor de cana, enfrentar a difícil e complexa tarefa de avalizar uma nova política para um setor estratégico da economia.

Barbosa da Silva identificava no setor externo a principal fonte de limitações e oportunidades. De 1953 a 1958 a produção açucareira mundial havia se elevado em 47%, enquanto o consumo crescera somente 23%; o preço do produto, na década de 1950, caíra pela metade. Era uma situação bastante convergente com as premissas cepalinas. Diante dessa situação, Edmundo defendeu medidas de estabilização do mercado, de forma a proteger o setor das bruscas flutuações de preços, da deterioração dos termos de troca e das barreiras fiscais que fechavam os mercados internacionais. Talvez a sua maior vitória, nesse domínio, tenha sido a expansão das exportações brasileiras no mercado americano no contexto da radicalização da Revolução Cubana (OLIVEIRA, 1975, p. 59-61; SILVA, 1961, p. 118-122).

O diplomata sabia que as oportunidades externas só poderiam ser aproveitadas pelo Brasil caso o setor doméstico seguisse um

caminho de crescente eficiência, o que não era o caso. Tanto a produção como a industrialização enfrentavam custos crescentes e baixos rendimentos. Alterar as políticas públicas para o setor de forma a modificar essa situação, infelizmente, foi uma tarefa que o diplomata não conseguiu sucesso em sua curta gestão. Na época, a economia era extremamente regulada. O governo, ao mesmo tempo em que espregueia a rentabilidade dos produtos finais para controlar a inflação, limitava a produção e concedia subsídios pontuais à cadeia produtiva. Nessa teia burocrática de incentivos contraditórios, Barbosa da Silva ousou determinar a necessidade urgente de privatizar a Companhia Usinas Nacionais (Açúcar Pérola) em decorrência de seus altos custos operacionais. Foi somente após vinte anos e muitos prejuízos que a medida foi executada. A falta de pré-disposição de políticos e de diplomatas de tomarem as difíceis medidas de curto prazo em decorrência do temor pela impopularidade exasperava-o. Em sua opinião, as crises tinham o efeito de reduzir lentamente a resistência da população à inevitável reforma econômica. Essa situação de espera, no entanto, debilitava o tecido social e econômico de tal forma que tornava o processo de ajuste ainda mais doloroso. Falando anos depois sobre esse período, perguntava-se: “Quem é que fala em economizar? Quem é que faz uma política violenta de contenção de gastos públicos?” (SILVA, 1984).

Esses questionamentos certamente estavam em sua mente quando acompanhou, à distância, a deterioração das condições econômicas do governo Goulart. Após o golpe, foi chamado para ser secretário-geral por Vasco Leitão da Cunha. Edmundo recusou o convite, mas aceitou conduzir delicadas negociações. A primeira foi ocupar o lugar de Dias Carneiro na chefia da delegação da UNCTAD, em maio de 1964. Depois, tratou da restauração do crédito externo do país, por intermédio de diversas negociações com nossos credores. Por fim, negociou dois importantes acordos

de garantias de investimentos – um com a Alemanha e outro com os Estados Unidos.

De 1963 a março de 1979, data de sua aposentadoria, apesar de diplomata de carreira, pouco recebeu pelos cofres do Tesouro, além de não exercer funções executivas. Após afastar-se do Itamaraty, não se acomodou. Como afirmou uma vez, “a vida é como andar de bicicleta; se parar, cai”. Suas habilidades na liderança de equipes, na gestão de alto nível e na arte da negociação o colocaram em posição privilegiada no setor privado. Atuou, após sua aposentadoria, no Conselho de Administração, Fiscal ou Consultivo de várias empresas, como Pirelli, Honeywell Bull, Mercedes Benz, MBR, Swift-Armour, Eletro-Cloro, Banco de Montreal e Policlínica Geral do Rio de Janeiro. Teve grande atuação na CAEMI: presidiu a Generali do Brasil e a *holding* JARI. Participou da criação da Ação Comunitária do Brasil (1967), do Instituto Regional de Desenvolvimento do Amapá, da Cooperativa de Leite do município de Campos (1965) e da Fundação do Norte Fluminense de Desenvolvimento Regional (FUNDENOR).

A NOVA DIPLOMACIA

Sir Harold Nicolson, em célebre texto, argumentou que a diplomacia no início do século XX transfigurou-se consideravelmente. A principal mudança era o crescente uso de métodos, ideias e práticas utilizados no plano doméstico para prescrever como deveria funcionar as relações internacionais. Assim, características da velha diplomacia (ausência de publicidade, limitação de atenção do público e pouca ou nenhuma pressão de tempo) eram suplantadas por uma nova realidade (NICOLSON, 1962, p. 100-104; DRINKWATER, 2005, p. 104). A assertiva era exagerada, mas não deixa de capturar o sentimento de uma nova

era. A velha guarda continuaria sonhando ser a diplomacia um nível essencialmente apartado da política doméstica, inclusive em termos de objetivos, métodos e composição de forças. A nova geração, no entanto, sabia que esse ideal nunca efetivamente existira e que o mundo mudara sensivelmente.

Barbosa da Silva fez parte de um grupo de diplomatas que atuou nessa fluida transição. Seria um erro reputar ao diplomata a responsabilidade de ter criado a área econômica da diplomacia brasileira. No momento fundacional da política externa do país, quando o Marquês de Barbacena atuou na busca do reconhecimento da independência brasileira, já se mostrava presente a diplomacia econômica. Depois, como bem informa Renato Mendonça, biógrafo do Barão de Penedo, na Legação do Brasil em Londres “o trato das questões econômicas igualava em importância a matéria política” (MENDONÇA, 2006, p. 225). Como tivemos oportunidade de observar, na década de 1920, fora grande o esforço na expansão da diplomacia em temas econômicos. Diante desse panorama, em que consistiria a contribuição do pensamento e da ação diplomática de Barbosa da Silva e de sua geração?

A primeira foi a premissa de que era natural a pressão da sociedade sobre o aparelho de Estado; a diplomacia não poderia se divorciar da nação. Isso não significa que deveria estar à reboque da transitoriedade volitiva do humor político doméstico. Muito pelo contrário, ao diplomata cabia orientar-se por um interesse nacional que transcendesse a desagregação do particular para alcançar o geral, sem aferrar-se ao passado, mas, ao mesmo tempo, considerar os antecedentes e a tradição ao perscrutar o futuro. Ele conseguiu navegar sobre essas tensões como poucos.

A segunda foi sua percepção de que, nessa nova era, o diplomata não se resumia a ser a voz e os ouvidos de seu país no exterior. Ele tinha um papel fundamental a desempenhar na vida doméstica

de uma democracia. Diante do turbilhão do ativismo político e social, muitas vezes não se percebia que medidas puramente domésticas tinham impactos externos e que os compromissos internacionais do país não podiam ser rompidos para atender às veleidades do dia. Seus longos anos na Secretaria de Estado foram despendidos, em grande medida, no estreito contato com círculos empresariais, acadêmicos e burocráticos em um contínuo exercício de consultas voltadas para a prevenção de conflitos dessa natureza.

A terceira contribuição do diplomata foi compreender o novo papel que caberia ao Itamaraty no pós-guerra. Ele e seus contemporâneos reconheciam corretamente que a grandeza do Barão do Rio Branco relacionava-se à sua competência em interpretar o problema de sua era (a definição das fronteiras nacionais) e atuar para resolvê-lo. Barbosa da Silva e sua geração enfrentariam um desafio de outra natureza: apoiar o desenvolvimento econômico nacional. Em um primeiro momento, poder-se-ia questionar qual tarefa um diplomata poderia desempenhar nesse esforço aparentemente doméstico. Edmundo e muitos contemporâneos compartilhavam a ideia de que a natureza do sistema econômico internacional consignava sérios constrangimentos ao desenvolvimento, especialmente para um país predominantemente agrícola. Sem uma contínua e ativa política de vigilância para remover tais obstáculos, o esforço doméstico poderia esvair-se. Outro trabalho igualmente importante era averiguar as oportunidades externas, principalmente em termos de investimentos, de cooperação técnica e de construção da imagem adequada para atração de capital externo. O diplomata, por sua formação e posição no aparelho estatal, deveria, na sua opinião, posicionar-se na vanguarda desse movimento.

A maior contribuição de Barbosa da Silva, contudo, foi ter instrumentalizado, institucionalmente, a diplomacia econômica como uma missão fundamental do Itamaraty. Com efeito,

quando entrou no ministério, a área econômica ainda mantinha o seu desdenhoso status de “Secos & Molhados” e chefes como Raul Fernandes observavam com curiosidade e desinteresse o assunto. O fato de outros órgãos negociarem acordos comerciais com diplomatas estrangeiros sem a intermediação do Itamaraty demonstra o nível de alheamento existente ao final da década de 1940. Foi com paciência, inteligência, tato e competência que o diplomata ajudou a transformar essa situação. Quando se afastou da diplomacia, a área econômica era um destino disputado para os novos jovens que cruzavam os umbrais do velho palácio da Marechal Floriano.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BARBOZA, Mario Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida* (2ª edição, revista e ampliada). Rio de Janeiro: Francisco Alves 2002.

CALLIÈRES, François de. The art of negotiating with sovereign princes. In: Keens-Soper, H. M. A. e Schweizer, Karl W. *The art of diplomacy*. Lanham: University Press of America, 1983 [1716], p. 55-188.

CALÓGERAS, João Pandiá. *Estudos históricos e políticos*. 2ª edição. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1936.

CUNHA, Vasco Leitão da. *Diplomacia em alto-mar: depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

DRINKWATER, Derek. *Sir Harold Nicolson & international relations: the practitioner as theorist*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

FARIAS, Rogério de Souza. *Industriais, economistas e diplomatas: o Brasil e as negociações comerciais multilaterais (1946-1967)* (Doutorado). Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

FRANCO, Afonso Arinos de Melo. *A alma do tempo. Memórias (formação e mocidade)*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1961.

_____. *Um estadista da República: Afrânio de Melo Franco e seu tempo* [3ª ed.]. Rio de Janeiro: Nova Aguilar, 1977.

MENDONÇA, Renato. *Um diplomata na corte de Inglaterra*. Brasília: Senado Federal, 2006.

MIRANDA, Pontes de. O papel do diplomata na época atual. *Revista do Serviço Público*. V. I, Nº 1, 5-51.1939.

MOREIRA, Dulcinéia M. Vargas. *Do Itamaraty ao Alvorada: lembranças de 5 décadas*. Brasília: Thesaurus, 2002.

NABUCO, Joaquim. *Diários. 1849-1910*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Bem-Te-Vi, 2006.

NICOLSON, Harold. *The evolution of diplomacy*. New York: Collier Books, 1962.

OLIVEIRA, Hugo Paulo de. *Os presidentes do I.A.A.* Rio de Janeiro: MIC, 1975.

PATRIOTA, Antonio. *Antecedentes recentes da origem da família no litoral norte do Rio Grande do Norte (lembrança dos noventa anos)*. Brasília: Manuscrito do autor, 2010.

ROSA, João Guimarães. Quatro palavras. In: Silva, Alexandre Barbosa da. *Coisas do meu sertão. Fatos, histórias e narrativas do sertão de Minas e de sua nobre gente*. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 1983, p. 5-13.

SILVA, Alexandre Barbosa da. *A minha vida*. Acervo Edmundo Penna Barbosa da Silva. Rio de Janeiro. 1938.

SILVA, Edmundo Penna Barbosa da. *Palestra realizada no gabinete do chefe do Estado Maior em 12 de abril de 1946*. Rio de Janeiro: MRE, 1946.

_____. *Discurso de paraninfo*. Ministério das Relações Exteriores. Rio de Janeiro. 1959.

_____. *Embaixador Barbosa da Silva (discurso de posse)*. *Brasil Açucareiro*. V. LVIII, N° 3 e 4, 118-123. 1961.

_____. *Entrevista de Edmundo Penna Barbosa da Silva ao CPDOC/FGV*. 19 de julho. Audio digital. Rio de Janeiro. 1984.

_____. *Oswaldo Aranha*. Mimeo. Acervo Luiz Aranha Correa do Lago. 1994.



HELIO JAGUARIBE

Nascido em 1923, formado em Direito pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (1946), é filho do geógrafo e cartógrafo Francisco Jaguaribe de Mattos, general do Exército Brasileiro, e de Francelina Santos Jaguaribe de Matos. Foi um dos animadores do denominado Grupo de Itatiaia, de onde decorre a fundação do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política – IBESP (1953), entidade na qual atuou como secretário-geral. Foi um dos fundadores do Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB (1955). No fim de 1958, Jaguaribe publicou *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, livro seminal que é também considerado o estopim de uma crise interna no ISEB, que culmina com o afastamento de Jaguaribe, em 1959. A partir de então, dedicou-se à gestão das empresas da família, que dirigiu até 1964. Nesse processo, dirigiu a expansão da Companhia Ferro e Aço de Vitória. Com o golpe de 1964, mudou-se para os Estados Unidos, onde

lecionou sociologia em importantes universidades: em Harvard (1964-1966), Stanford (1966-1967) e no Massachusetts Institute of Technology (1968-1969). De volta ao Brasil em 1969, integrou-se ao Conjunto Universitário Candido Mendes. Em 1979, participou da fundação do Instituto de Estudos Políticos e Sociais – IEPES, entidade à qual permanece vinculado como Decano Emérito. Exerceu entre abril e setembro de 1992, o cargo de secretário de Ciência e Tecnologia, durante o governo de Fernando Collor de Mello. Encerrando a sua passagem rápida pelo governo, dedicou-se, a partir de 1994, ao projeto de “Um Estudo Crítico da História”, publicado em 2001. Em 2005 foi eleito para a Academia Brasileira de Letras.

HELIO JAGUARIBE: A GERAÇÃO DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

Antonio Carlos Lessa

INTRODUÇÃO

O sociólogo carioca Helio Jaguaribe é considerado um dos mais lúcidos intérpretes das vicissitudes da sociedade brasileira e um dos expoentes da ideologia do nacional-desenvolvimentismo. Autor de trabalhos seminais da análise política e sociológica do Brasil contemporâneo que inspiraram gerações de cientistas sociais, Jaguaribe é também um dos representantes mais profícuos da geração de intelectuais públicos que, a partir da década de 1950, militaram com os seus estudos em prol da atualização da ideologia do nacionalismo e que buscaram a sua articulação com uma estratégia concertada de desenvolvimento.

As interpretações de Helio Jaguaribe assumiram sobre as possibilidades internacionais do Brasil nos anos cinquenta e sessenta foram também fundamentais para lastrear, ainda que indiretamente, algumas das mais importantes e festejadas construções da política externa brasileira. São exemplos dessa influência boa parte da categorização que lastreia a Política

Externa Independente e também as suas versões mais maduras, como se percebe com a retomada crescente e conseqüente de parte desse ideário, a partir dos anos 1970 e, mais especificamente, com o denominado Pragmatismo Responsável.

Helio Jaguaribe foi um dos atores centrais do ambiente intelectual no qual se reverberava, a partir do final dos anos 1940, os limites do processo de modernização tradicional. Tal pensamento apontava para a necessidade de se por em prática um projeto político que não fosse apenas crítico, mas que também indicasse um curso de ação para o crescimento econômico e a superação das mazelas sociais que caracterizaram o Brasil desde sempre.

Jaguaribe foi o pivô de construções institucionais que tiveram importância fulcral na vida política e intelectual brasileira, a exemplo do Grupo de Itatiaia, do Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política – IBESP e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB. Ele é especialmente um dos principais nomes da geração que com persistência se entregou à construção de arranjos institucionais que a seu modo buscavam também interpretar e atuar na política brasileira, sendo que com instrumentos e focos distintos – a exemplo do Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM e do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI. Podemos então tomar essas instituições como manifestações da mesma ambição de compreensão e de tradução dos desafios da contemporaneidade, de superação do paroquialismo e do atraso que caracterizavam o Brasil de então.

Uma das teses mais importantes que Helio Jaguaribe procurou demonstrar em boa parte de sua significativa produção entre os meados dos anos cinquenta e a primeira metade dos sessenta é que a reforma e as transformações políticas devem ser entendidas como fatores dinâmicos das transformações sociais, e que o planejamento da ação do Estado com foco em uma estratégia

de desenvolvimento teria necessariamente que partir dessas transformações. Jaguaribe foi o precursor de uma interpretação pragmática do nacionalismo, que seria muito importante para fundamentar a estratégia de modernização levada a cabo pelo Estado e para lastrear a função supletiva que a política externa assumia no desenvolvimento nacional.

A proeminência que o pensamento de Jaguaribe encontrou na formulação e na implementação da política externa brasileira é objeto deste trabalho, que pretende também analisar as origens e o desenvolvimento da ambiência institucional construída nesse momento e, inclusive, dos seus veículos, a exemplo da Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI. Não se pretende aqui uma análise crítica e exaustiva dos trabalhos de Jaguaribe, mas sim verificar a importância desta produção na modulação do nacional-desenvolvimentismo e de como ela sintetiza e representa o pensamento modernizador que inspirou a ação internacional do Brasil a partir dos anos 1950.

UM AMBIENTE POLÍTICO E INTELECTUAL EFERVESCENTE

Há grande e profícua produção científica que procura analisar o papel dos intelectuais na política brasileira. Tal papel é certamente mais incisivo a partir do início do século XX, quando essa intelectualidade passa a militar em torno das temáticas nacionalistas, seja buscando as raízes da brasilidade (como o fez a geração modernista), seja com a reivindicação de um papel de consciência nacional (como poderia ser caracterizada a geração da década de trinta), o de intérprete da vida social (PÉCAUT, 1999, p. 10). Verificou-se também, entre 1930 e 1945, o início do processo de estruturação do aparelho de Estado para o enfrentamento das questões mais diretamente relacionadas com a estratégia de

desenvolvimento baseado na industrialização, com a criação de diversas agências de planejamento econômico.

O Estado, pois, informado pelos intelectuais militantes, instrumentalizado por um empresariado industrial engajado, e dirigido por um crescente e competente grupo de técnicos civis e militares, toma para si a responsabilidade de dirigir, de cima para baixo, a modernização que o Brasil demandava (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 253-258). Um dos aspectos centrais desse processo era o crescente nacionalismo econômico, que procurava legitimar a intervenção estatal na economia e que reivindicava o controle por forças nacionais do processo de desenvolvimento, como se torna patente com o retorno triunfal de Getúlio Vargas ao poder em 1951.

Esse era o ambiente político que modulava o debate sobre o desenvolvimento no início dos anos 1950 quando um grupo de jovens intelectuais passou a se reunir com regularidade no Parque Nacional de Itatiaia, na fronteira entre os estados de São Paulo e do Rio de Janeiro. Reunidos a partir de agosto de 1952, o autodenominado Grupo de Itatiaia se entregou ao debate sobre os grandes problemas brasileiros da época.

Cristina Buarque de Hollanda especula que o Grupo de Itatiaia teria sido o herdeiro direto de um outro esforço de ação intelectual, proveniente de 1947, quando um grupo de jovens intelectuais se revezava em análises focadas sobre os problemas brasileiros, em uma coluna de opinião no *Jornal do Comércio* (HOLLANDA, 2012).

O Grupo de Itatiaia tinha uma agenda ambiciosa, focada no “esclarecimento de problemas relacionados com a interpretação econômica, sociológica, política e cultural de nossa época, com a análise, em particular, das ideias e dos fenômenos políticos contemporâneos e com o estudo histórico e sistemático do Brasil, encarado, igualmente, do ponto de vista econômico, sociológico e cultural”. A trajetória do Grupo de Itatiaia está inequivocamente

vinculada com a sofisticação conceitual da ideologia do nacionalismo.

Já em 1953, alguns dos membros do Grupo criaram o IBESP – Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política, sob a direção de Helio Jaguaribe. O Instituto manteve a agenda de debate e de estudos e lançou os *Cadernos do Nosso Tempo*, que apesar de ter tido uma circulação breve (apenas 5 volumes), se transformou em uma publicação antológica. Os *Cadernos*, publicados entre dezembro de 1953 e março de 1956, trazem contribuições que se fizeram seminais na análise sociológica, política e econômica do Brasil, ainda que o seu conjunto não possa ser considerado uma tradução perfeita da diversidade de pensamento e de perspectivas analíticas alcançadas pelo IBESP.

Seria de fato um exagero imaginar que os participantes dos encontros de Itatiaia compartilhassem de modo inequívoco as interpretações sobre a realidade brasileira, mas algumas ideias, pode-se afirmar, seriam comuns a todos. A principal dessas ideias era a preocupação com o estado de subdesenvolvimento em que viam o Brasil. Além disso, de acordo com Schwartzman (1979), certamente a “busca de uma posição internacional de não alinhamento e de ‘terceira força’, um nacionalismo em relação aos recursos naturais do país, uma racionalização maior da gestão pública, maior participação de setores populares na vida política”.

Esse grupo inclui intelectuais de formação distinta. Dele tomou parte, além de Helio Jaguaribe, Alberto Guerreiro Ramos, Juvenal Osório Gomes, Moacir Félix de Oliveira, Carlos Luís Andrade, Cândido Mendes de Almeida, Ewaldo Correia Lima, Heitor Lima Rocham Fábio Breves, Juvenal Osório Gomes, João Paulo de Almeida Guimarães e Oscar Lorenzo Fernandes.

O segundo traço a unir os integrantes do IBESP é o compartilhamento de um projeto político próprio, no qual os

intelectuais exerceriam um papel central, como se vê na peça coletiva intitulada “Para uma Política Nacional de Desenvolvimento”, publicada no último número dos Cadernos. Tal projeto se sustentaria sobre

o esclarecimento ideológico das forças progressistas [...] – burguesia industrial, proletariado e setores técnicos da classe média – e arregimentação política destas forças. Tanto aquela como esta condição, conforme se viu, requerem, para se realizar, a atuação promocional e orientadora de uma vanguarda política capaz e bem organizada.

Trata-se, entretanto, de um projeto político essencialmente reformista, com pretensões de engajamento nas vias de transformação, mas não necessariamente revolucionário.

Os intelectuais do IBESP e os Cadernos foram os elementos iniciais de um grande empreendimento intelectual, que teve as suas manifestações mais concretas na atualização da ideologia nacionalista, que no caso concreto se quer progressista, em oposição ao nacionalismo conservador. Ao mesmo tempo, deram início ao processo de informação acerca dos limites naturais que as circunstâncias da Guerra Fria impunha a países como o Brasil, de onde decorre a defesa da afirmação de uma “Terceira Via”, uma posição de independência tanto com relação ao liberalismo quanto ao marxismo-leninismo quanto especificamente, em relação aos dois blocos liderados pelas superpotências da época.

Os Cadernos do Nosso Tempo, ainda que não se tratassem de uma revista focada em questões internacionais, podem ser considerados uma publicação pioneira na sua interpretação, uma vez que boa parte (cerca de dois terços) da produção veiculada eram análises acerca da política internacional de então (Almeida, 1998)¹.

1 Os cinco volumes dos *Cadernos do Nosso Tempo* foram republicados no volume 4 da *Revista Estudos Políticos*, acessível em <<http://www.revistaestudospoliticos.com>>.

Em que pese o fato de não existirem estudos circunstanciados acerca dos Cadernos, pode-se afirmar que a publicação se transformou no veículo preferencial por meio do qual essa “rede intelectual” buscava, de acordo com Hollanda, “esclarecer o estado da arte da política no país, cogitavam sobre modos de agir dos diferentes segmentos da sociedade e tinham a intenção de induzir e ajustar seu movimento” (Hollanda, 2012).

Os intelectuais do IBESP compuseram a base do Instituto Superior de Estudos Brasileiros – ISEB, criado em 1955, durante o governo Café Filho (decreto nº 37.608 de 14 de julho), sob os auspícios diretos do Ministério da Educação. O surgimento do ISEB é o apogeu do processo de criação de instituições que, a seu modo, se assentavam sobre visões difusas do nacionalismo e de modernização das estruturas políticas, econômicas e sociais. Não nos referimos especificamente ao aparato governamental, cuja estrutura de fato vinha sendo alargada desde o final da Segunda Guerra Mundial, e mais precisamente, a partir do início dos anos 1950², mas à criação de instituições como o Instituto Brasileiro de Administração Municipal – IBAM, criado em 1952, e do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, de 1954. A seu modo, essas duas outras instituições também interpretavam em esferas distintas e com agendas próprias, o pensamento modernizador que se fazia característico deste período.

Em comum com o ISEB, elas têm ainda níveis diversos de interação com o Estado, mesmo se tratando de associações privadas, tanto porque boa parte de seus membros estavam vinculados

2 No segundo governo de Getúlio Vargas, por exemplo, foram criados órgãos tais como a Assessoria Econômica da Presidência da República, a Comissão de Desenvolvimento Industrial, a Superintendência do Plano de Valorização Econômica da Amazônia, o Banco do Nordeste, o Banco Nacional de Crédito Cooperativo, o Instituto Nacional de Imigração e Colonização, a Comissão Nacional de Política Agrária, o Serviço Social Rural e, coroando essa lista, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE e a Petrobras. O Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq) e a Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES, são também contemporâneos (D’Araújo, 2004).

ao governo e ao aparato estatal, quanto porque eventualmente recebiam dotações orçamentárias oficiais. Um outro aspecto importante é que as três instituições compartilhavam alguns quadros, que eram eventualmente comuns a todas, ou a duas delas.

Isso evidencia que as teses da modernização e a leitura que delas se fazia à época circulavam com intensidade e eram interpretadas e reinterpretadas em favor da superação do atraso em diferentes instituições, com projetos distintos, mas que de certo modo, compunham o mesmo grande círculo de pessoas. Raphael Nascimento (2005) propõe uma visão sistematizada da convergência de ideias e do compartilhamento de quadros que, de certo modo, evidenciam a existência de uma “comunidade epistêmica”, articulada pelo que se conviria denominar de nacional-desenvolvimentismo. O quadro abaixo dá uma dimensão exata desse processo:

Personalidade	IBRI	IBAM	ISEB
Adroaldo Junqueira Alves		X	X
Cleantho de Paiva Leite	X	X	X
Evaldo Correia Lima	X		X
Helio Jaguaribe	X		X
Herbert Moses	X	X	X
Hermes Lima	X		X
José Honório Rodrigues	X		X
Luiz Simões Lopes	X	X	X
Marcos Almir Madeira	X		X
Mário Augusto Teixeira de Freitas	X	X	
Mário Travassos	X		X
Oswaldo Trigueiro	X	X	

Personalidade	IBRI	IBAM	ISEB
Rômulo de Almeida		X	X
San Tiago Dantas	X		X
Temístocles Cavalcanti	X		X

Fonte: Nascimento, 2005, p. 60.

Na agenda da administração pública municipal, que é o foco do IBAM, o esforço central é, sem dúvida, o do rompimento dos padrões do Estado patrimonialista e o do aperfeiçoamento dos serviços públicos, em resposta ao movimento de urbanização rápida pelo qual passava a sociedade brasileira³. Sob essa perspectiva, como informa Nascimento (p. 54), o IBAM

insere-se, portanto, em um movimento mais amplo que advogava a racionalização da administração pública, iniciado nos anos 30, com a criação do DASP, e, mais especificamente, em um esforço empreendido para prover os municípios – que ganharam destaque com a constituição de 1946 e, claro, com o contínuo processo de urbanização brasileira – com quadros técnicos capacitados a responder aos novos desafios. Da mesma forma, o aparecimento desse instituto está relacionado a um grupo específico de pessoas, nomeadamente Luiz Simões Lopes, Rafael Xavier e Mario Augusto Teixeira de Freitas, que foram responsáveis pela transmissão dos valores do Movimento da administração pública do nível federal para o municipal, constituindo,

3 O IBAM foi criado como uma organização privada sem fins lucrativos e sem fins político-partidários. Foi reconhecido como entidade de utilidade pública pelo governo federal em novembro de 1953. Entre as atividades a que se propunha a realizar constam a realização de estudos e pesquisas e a promoção e divulgação de ideias práticas capazes de contribuir para o desenvolvimento da administração municipal. A prestação de assistência técnica às municipalidades, ao lado da organização de cursos voltados ao aprimoramento da administração municipal e a edição da Revista Brasileira de Administração Municipal (Nascimento, p. 54). O IBAM existe ainda hoje, com os mesmos objetivos, e a sua sede permanece no Rio de Janeiro.

destarte, sua vertente municipalista. O mesmo grupo foi, ainda, responsável pela criação do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e da Escola Brasileira de Administração Municipal (EBAP), além do já citado DASP.

O IBRI, por seu turno, tinha por objetivo a promoção e o incentivo da reflexão sobre “problemas internacionais, especialmente os de interesse para o Brasil”. Trata-se do primeiro esforço de associação de inteligência brasileira em torno das questões mundiais, em um momento particularmente complicado da política internacional. A Guerra Fria já era uma realidade há quase uma década, com a qual todos os países procuravam aprender a lidar. Mal superados os traumas da Segunda Guerra Mundial, a eclosão da Guerra da Coreia lembrava que a possibilidade de um novo conflito com aquelas proporções era real. Ao mesmo tempo, os efeitos do enfrentamento ideológico global criava novas e profundas cisões nos ambientes domésticos e, no bloco ocidental, os esforços de contenção do comunismo justificaram o cerceamento de liberdades fundamentais e fizeram da vida política um jogo de regras simplórias, que opunha o bem ao mal – é o caso do macartismo nos Estados Unidos, e de práticas assemelhadas nos sistemas políticos dos seus aliados subalternos.

O desarmamento, a essas alturas, ainda não constituía uma agenda por si relevante – bem ao contrário, o que as superpotências buscavam eram meios tecnológicos para assegurar a supremacia militar a qualquer custo. A descolonização e o destino dos antigos territórios coloniais começavam a despontar como uma questão crescentemente importante pelo início da década de 1950. Realizada em 1955, apenas um ano após a criação do IBRI, a Conferência de Bandung apontava para a existência de vida internacional muito mais diversa do que supunha e, em contraposição ao esquematismo da bipolaridade, surgia ali o Terceiro Mundo. Em 1951, teve início

a longa trajetória para a construção do processo de integração da Europa com a criação da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço – CECA, e também o esforço concertado para a superação das rivalidades europeias. Enfim, tratava-se de uma conjuntura que oferecia muitos desafios para países como o Brasil, especialmente os de compreender os riscos de uma tal ordem e de pensar também nas oportunidades que ela oferecia.

No Brasil, a criação de uma organização como o IBRI tem uma carga mais simbólica do que prática, porque o Instituto não manteve uma estrutura secretarial profissionalizada e tampouco teve pretensões de intervenção direta na agenda externa do país. Tratava-se, em primeiro lugar, de uma manifestação autêntica da urgência de compreensão dos constrangimentos internacionais e, em segundo lugar, da necessidade de serem entendidos sob uma perspectiva nacional. O Instituto foi criado por personalidades que eram em parte comuns ao IBAM e ao que seria o ISEB no ano seguinte, como se vê na tabela acima.

Ao lado de intelectuais militantes das causas da modernização, um bom número de diplomatas de carreira compunha o quadro social da entidade (a própria cerimônia de criação do Instituto se deu no Palácio do Itamaraty no Rio de Janeiro, em 27 de janeiro de 1954) – há, portanto, certa conexão com o aparelho de Estado, o que nos faz inquirir sobre a intensidade e a forma com que as ideias que foram elaboradas nos debates e discussões levadas a cabo na instituição repercutiram sobre a ação internacional do Brasil. É fato que o IBRI empreendeu com a realização de eventos de complexidade diversa, a exemplo da organização de conferências e de pequenos seminários, mas o seu grande empreendimento, que estava anunciado já em seus estatutos de fundação, seria a realização de um programa de publicações. Tal programa teve

início em 1958, com o lançamento da Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI⁴.

O ISEB, por seu turno, teve em sua curta trajetória (foi dissolvido pelo regime militar em abril de 1964) uma importância central para o debate de ideias e de projetos de modernização no Brasil, provendo os alicerces para a teorização do desenvolvimento nacional. No contexto específico do início do seu funcionamento, no início do governo de Juscelino Kubitschek, o Instituto e os seus membros se fizeram peças importantes para a administração, especialmente porque o próprio governo os reconhecia como atores importantes no processo de formulação de políticas públicas.

Como o IBAM, o ISEB foi dotado de uma estrutura regular, mesmo porque se tratava estritamente de um órgão do Estado. A direção do novo Instituto foi entregue a Roland Corbisier, que chefiaria, pois uma estrutura departamentalizada, que denotava as suas ambições: a Helio Jaguaribe coube a direção do Departamento de Ciência Política; a Cândido Mendes, o de História; a Ewaldo Correia Lima, o de Economia; a Álvaro Vieira Pinto, o Departamento de Filosofia; enquanto o de Sociologia coube a Alberto Guerreiro Ramos.

O ISEB, de acordo com a interpretação de Cândido Motta Filho, seria uma instituição que deveria

consagrar-se às Ciências Sociais a fim de aplicar as categorias e os dados dessa Ciência à análise e à compreensão crítica da realidade brasileira, buscando a elaboração de instrumentos teóricos que permitam estimular e desenvolver o desenvolvimento nacional (apud PÉCAUT, 1999, p. 110).

4 O IBRI funcionou no Rio de Janeiro até 1992, publicando ininterruptamente, mas com bastante dificuldade, a RBPI. A organização e a Revista foram transferidas para Brasília em 1993, sendo ambas ainda animadas por grupo formado por diplomatas e acadêmicos.

Seria, pois, uma estrutura que reunia um bom número de intelectuais “convidados pelo próprio poder senão para intervir diretamente na gestão da política econômica, pelo menos para participar da construção da nova legitimidade, colocando-se a serviço da criação da síntese nacional-desenvolvimentista” (PÉCAUT, 1999, p. 110) – e exatamente por isso teve a sua trajetória irreversivelmente associada ao pensamento nacionalista com foco no desenvolvimento.

O próprio Jaguaribe, em análise crítica e retrospectiva que fez acerca da trajetória do ISEB, lembra que as análises desenvolvidas no ISEB tentavam superar as limitações das perspectivas marxistas e positivistas e buscar um novo entendimento da época e do país, empenhando-se em uma “tarefa problematizante” (JAGUARIBE, 1979). Os intelectuais que tomaram parte do grupo desde o primeiro momento e cujos nomes foram eternizados como “isebianos históricos” – Álvaro Vieira Pinto, Jaguaribe, Cândido Mendes e Roland Corbisier entendiam que o nacionalismo teria um viés aglutinador e mobilizador, permitindo a dinamização dos interesses dos setores progressistas da sociedade. Por outro lado, deveria ter também um viés autonomizante com relação aos constrangimentos externos e mais particularmente às suas vinculações com o meio doméstico – ou seja, acerca do imperialismo e do capital estrangeiro – ao tempo em que se propunha o seu enquadramento em uma visão “racional e funcionalista”, com o objetivo precípua de aproveitar os benefícios que pudessem trazer para a inserção internacional do país e para a sua estratégia de modernização.

O NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO E A OBRA DE JAGUARIBE

Helio Jaguaribe foi um dos mais consistentes defensores de uma abordagem autonomizante e multidimensional do nacionalismo, entendendo-o como um fenômeno histórico-social relacionado com as transformações pungentes por que passava o Brasil desde a década de 1930. Em *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, obra seminal do seu pensamento nessa fase, Jaguaribe procurava justamente compreender as manifestações do nacionalismo político e econômico e de como elas poderiam se articular na definição de posições distintas no plano da ação internacional do Brasil. Sob essa perspectiva, o nacionalismo adquiriria um sentido próprio, traduzindo a “conscientização dos interesses próprios do Brasil, em contraposição ao de outras nações” (JAGUARIBE, 1958, p. 31-32).

Na visão de Jaguaribe, as transformações econômicas, com o crescimento do perfil industrial do país, permitia que se enxergasse em consequência uma alteração fundamental na conformação social, com dois setores movidos por visões de mundo distintas: o Nacionalista, atrelado às novas formas de produção, especialmente ao industrialismo, demandava um Estado apto a agir e prol das demandas do desenvolvimento e seria formado pela burguesia industrial, pelo crescente segmentos médios da sociedade e por uma burocracia estatal moderna; e o Cosmopolita, tradicionalmente vinculado ao setor primário-exportador, liderado pela burguesia latifúndio-mercantil. O desenvolvimento econômico seria uma ambição natural do setor Nacionalista (JAGUARIBE, 1958, p. 35).

A construção que separará Jaguaribe de outros intelectuais do grupo de isebianos históricos é a interpretação de que o nacionalismo deve ter um sentido pragmático, ou instrumental, devendo ser concebido como um meio de ação e não propriamente

como um fim em si mesmo. Nesse sentido, as ideias de Jaguaribe se aproximam bastante daquelas defendidas nesse mesmo momento por Roberto Campos, com a diferença de que as teses defendidas por esse último tiveram aplicação imediata na implementação do Plano de Metas de JK e na definição de uma abordagem desideologizada com relação ao papel que o capital estrangeiro poderia desempenhar no desenvolvimento brasileiro (BIELSCHOWSKY, 2000, p. 105). Em comum, ambos defendiam o papel central do Estado e, por conseguinte, do planejamento estatal, na indução da industrialização e estratégia de desenvolvimento.

Ainda que não tivesse tido, nesse momento, a oportunidade de fazer parte diretamente de um projeto de governo, é fato, entretanto, que as ideias defendidas por Jaguaribe estariam na base do radical processo de atualização de posições que começa a se desenhar no plano da política externa e da estratégia de desenvolvimento a partir do governo JK. O setor Nacionalista, na concepção defendida por Jaguaribe, teria que definir a estratégia nacional de modernização, na qual a dimensão externa teria importância central. De acordo com NASCIMENTO (2004),

na política exterior, a projeção do interesse nacional foi expressa pelo pragmatismo – por meio de cálculos de custos e benefícios nos empreendimentos –, pela abordagem relativamente desideologizada nas relações internacionais. O objetivo central da política exterior nacional-desenvolvimentista era auferir insumos para o desenvolvimento nacional.

Uma boa definição desse pragmatismo, na própria implementação do Plano de Metas, o desenho do tripé sobre o qual repousaria a estratégia de desenvolvimento, composto pela associação entre o capital monopolista de Estado, pelo capital privado nacional e pelo capital estrangeiro. Esse modelo

caracterizaria a fase madura da estratégia de modernização do nacional-desenvolvimentismo, levada a cabo a partir de 1967.

A influência mais marcante das ideias de Jaguaribe sobre a política externa brasileira, entretanto, se verificaria a partir de 1961, com o início do governo Jânio Quadros e a construção da denominada Política Externa Independente. Justamente nesse momento assiste-se ao início do processo de sofisticação conceitual e de alargamento do plano de ação internacional do Brasil que, ainda não oferecendo resultados concretos imediatos, marcaria de modo inequívoco a política externa brasileira daí pela frente.

É ainda em *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira* (publicado quase três anos antes da grande peça de divulgação pública da Política Externa Independente, na forma de artigo de autoria de Jânio Quadros na Revista *Foreign Affairs* no segundo semestre de 1961) que Jaguaribe sistematizou boa parte da argumentação que seria incorporada ao ideário da política externa.

Jaguaribe reivindicava a conexão evidente que havia, ou que deveria existir, entre a política externa do Brasil e as suas condições do desenvolvimento, sendo fundamental uma alteração no curso de ação internacional do país. Ao sistematizar as duas visões de mundo que propugnavam formas de inserção internacional distintas para o país – os cosmopolitas, que tinham predileções pelo alinhamento com os Estados Unidos, conformando um eixo de ação essencialmente “americanista” e; os nacionalistas, que procuravam descrever um eixo de ação “neutralista” – defende um curso próprio, autêntico, imediatamente vinculado à leitura de interesse nacional em voga e de negação permanente do alinhamento e dos eventuais ganhos que essa postura poderia proporcionar. A crítica consistente feita a essas abordagens, ao lado de uma terceira, dita “realista”, é o centro da reflexão construída sobre o grande curso de ação internacional do Brasil.

A análise das suas considerações leva à conclusão de que a via “neutralista” é a que ofereceria maiores possibilidades de realização de interesses para um país como o Brasil. Ela se sustentaria no reconhecimento da transcendência dos vínculos históricos com o mundo ocidental, e especialmente, o peso que os Estados Unidos tinha nessa quadra na construção e na defesa da “civilização ocidental-universal” e à qual o Brasil inequivocamente pertencia. O neutralismo permitiria a ampliação da capacidade brasileira de realizar os seus interesses nas relações assimétricas com os Estados Unidos e com os demais países desenvolvidos, buscando ao mesmo tempo a abertura de novos espaços nos países em desenvolvimento, com a adoção de um viés universalizante.

Entre esses novos espaços, há que se ressaltar uma temática que seria constante e muito valorizada em todo o pensamento de Jaguaribe, qual seja, a da busca da Argentina. Com efeito, tanto em *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira* quanto em vários dos seus outros trabalhos do mesmo ciclo (e daí para frente), a necessidade de se superar a rivalidade histórica com o país vizinho e de se entabular uma profícua cooperação econômica será uma das mais notáveis constantes do seu pensamento. A integração econômica da América Latina e mais precisamente a convergência com a Argentina são tomadas como movimentos necessários para se buscar a limitação dos Estados Unidos na região e, de conseguinte, a ampliação da capacidade de afirmação autônoma do Brasil.

Jaguaribe reconhece também as dificuldades que a adoção de uma política externa “neutralista e pragmática” enfrentaria no Brasil. No plano doméstico, elas estariam essencialmente relacionadas com as dificuldades de superação da representação de interesses do Estado Cartorial e da sua incrível capacidade de domar a ação internacional do Brasil. No plano internacional, as maiores dificuldades adviriam dos graus de tolerância que os Estados Unidos teriam com relação à afirmação de um curso de

ação neutralista e, em menor grau, de como ele se desdobraria em um contexto internacional de bipolaridade (ou seja, como ambas as superpotências se portariam com relação aos países neutros).

O pensamento internacionalista de Helio Jaguaribe e as suas interpretações estariam contemplados na Política Externa Independente, em maior ou menor grau. Não se trata aqui de reivindicar para Jaguaribe a paternidade intelectual de ideias que se mostrariam centrais na proposta de atualização conceitual que então se desenhava. É crível, entretanto, supor que o debate em torno da categorização jaguaribeana influenciou o contexto político do início dos anos 1960 e que instruiu de modo decisivo o plano de ideias que seria construído por quadros como Afonso Arinos de Melo Franco e Francisco Clementino San Tiago Dantas.

AS TRADUÇÕES DE UM TEMPO DE CRISE E DE TRANSFORMAÇÃO: A REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL - RBPI

A *Revista Brasileira de Política Internacional* – RBPI é uma das mais tradicionais publicações científicas brasileiras⁵. Foi criada em 1958, no Rio de Janeiro, pelo Instituto Brasileiro de Relações Internacionais – IBRI, não propriamente como um veículo científico – traço adquirido com a sua transferência para Brasília, em 1993⁶.

5 A Revista Brasileira de Política Internacional – RBPI pode ser acessada em <<http://www.scielo.br/rbpi>>. As edições publicadas entre 1958 e 1993 foram digitalizadas e publicadas em *Mundorama* – *Iniciativa de Divulgação Científica em Relações Internacionais*, da Universidade de Brasília, e estão acessíveis em <<http://www.mundorama.net>>.

6 A trajetória da RBPI pode ser compreendida em três grandes fases: 1. de 1958 até 1993: o veículo se faz expressão do pensamento brasileiro aplicado às relações internacionais, de intelectuais, diplomatas e poucos acadêmicos, porque a área de estudo não era contemplada pela Academia. A gestão da revista é feita pelo IBRI, fora da Universidade; 2. anos 90: quando da transferência para Brasília do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, a RBPI foi acolhida em 1993 por grupo de pesquisadores da Universidade de Brasília, onde mantém desde então a sua base operacional. Em sua nova sede se deu

É fato que a Revista, que foi pensada como um veículo para a divulgação de ideias e do debate sobre questões internacionais, vinha firmando um diálogo importante com o meio universitário brasileiro ao longo das décadas do seu funcionamento, à medida que o debate sobre Relações Internacionais foi ganhando interpretações acadêmicas, com o fortalecimento do sistema universitário brasileiro. A RBPI era, antes, um espaço dedicado ao estímulo da reflexão sobre temas internacionais e especialmente, sobre aqueles de especial relevância para os interesses do Brasil.

A RBPI não foi a primeira publicação a veicular estudos sobre questões internacionais no Brasil. Os *Cadernos do Nosso Tempo*, como já referido acima, publicou em sua curta trajetória bons estudos sobre temas internacionais. As revistas editadas pelas congregações militares, como a *Revista Marítima Brasileira* (1851) e a *A Defesa Nacional* (1913), tinham já, quando do lançamento da RBPI, um longo e consolidado percurso nessa estrada, publicando especialmente as visões iniciadas dos membros das corporações (ALMEIDA, 1998). A *Revista Brasileira de Economia* e o *Boletim de Conjuntura Econômica*, ambos de 1947, publicavam, a esse tempo, documentos e análises sobre a conjuntura econômica internacional,

início ao processo de consolidação do viés científico da revista, justamente no momento em que a área de Relações Internacionais começava a se expandir no Brasil, com o crescimento e a sofisticação da comunidade acadêmica especializada e com o aumento exponencial do número de cursos de graduação na área. A RBPI tornou-se uma revista eminentemente científica, como outras geridas em centros de estudo de primeira linha no mundo. Por outro lado, a abertura internacional do Brasil transformou as relações exteriores do Brasil objeto de interesse de segmentos novos e diversificados da sociedade, e à essa mudança também a Revista respondeu com a ampliação e a diversificação dos aspectos objeto de análise; 3. nos anos recentes, dá-se continuidade à fase anterior, porém as tecnologias da informação e as modificações dos modelos tradicionais de comunicação científica penetram a gestão da revista, de modo a equipará-la aos veículos de mesmo gênero e padrão de qualidade existentes nos países de grande tradição na área. Esta fase porta, pois, novas demandas e ambições. Fazia-se necessário ampliar a sua visibilidade internacional, aumentar a sua circulação e atender aos crescentemente exigentes critérios das agências nacionais de fomento, tanto para a viabilização econômica do veículo, quanto para ascender sistematicamente nas escalas de avaliação e indexação nacionais e internacionais.

como o fazia também a *Revista Estudos Econômicos*, editada pela Federação de Comércio do Rio de Janeiro (ALMEIDA, 1998).

A singularidade da RBPI reside no fato de ter sido um empreendimento desvinculado do Estado, dos seus corpos técnicos, e que procurava, desde a sua primeira edição, oferecer ao seu público de leitores, igualmente iniciados, visões brasileiras acerca das dinâmicas internacionais. A ambição de enquadrar a política internacional, no momento de transformações espetaculares da Guerra Fria que foi o do seu lançamento, na perspectiva brasileira, diz muito sobre as pretensões do grupo de intelectuais e diplomatas que se encarregaram do seu projeto.

A Revista foi pensada em seus primórdios como um veículo voltado para a repercussão do pensamento nacional dedicado a um dos temas centrais da modernização do país: a ampliação dos seus horizontes internacionais e a vinculação dessa dinâmica com o desenvolvimento nacional. Logo nas suas primeiras edições, essa marca se assentou de modo claro: as direções e as oscilações da ação internacional do Brasil, as concepções de ordem internacional, os grandes enfrentamentos entre as potências, a ascensão e a queda dos impérios, e os temas centrais da agenda internacional contemporânea foram sistematicamente acompanhados e criticamente analisados nos 116 compêndios que compõem os 56 volumes de publicação ininterrupta.

Ao colocar a RBPI em circulação, o grupo de animadores do IBRI buscava criar também um veículo que pudesse traduzir tanto o contexto de desafios da política internacional, quanto a transformação consequente da inserção internacional do Brasil. Desde as suas origens, a Revista repercutiu em suas páginas cada um dos momentos cruciais da história nacional, vistos sob a perspectiva dos seus desafios externos. Temas como o lançamento da Operação Pan-Americana pelo governo Juscelino Kubitschek,

os fundamentos da Política Externa Independente, do governo Jânio Quadros, a alternância dos regimes políticos, as relações complexas com os países vizinhos, os rumos da universalização das relações exteriores, os problemas de segurança nacional e as suas conexões com as estratégias de defesa nacional, o destino das relações com os parceiros tradicionais (as relações com os Estados Unidos e com a Europa), a construção de novos relacionamentos, a abertura para a África e para a Ásia, as conexões da agenda externa com a estratégia de desenvolvimento econômico, as mazelas da dependência estrutural, etc. Enfim, a RBPI se formou como o veículo preferencial do grande debate nacional sobre as escolhas internacionais do Brasil (ALMEIDA, 1998).

Do mesmo modo, os grandes temas da política internacional contemporânea foram objeto da atenção dos analistas que encontraram na RBPI o espaço adequado para repercutir as suas pesquisas e reflexões. Comércio internacional, integração econômica, fluxos financeiros internacionais, desenvolvimento científico e tecnológico, meio ambiente, direitos humanos, Antártida, cooperação internacional, segurança internacional, desarmamento e não proliferação nuclear, entre tantos outros assuntos, ganharam tratamento pioneiro no Brasil nas páginas da Revista (LESSA, 2007). Pode-se afirmar que a Revista foi a primeira publicação a tratar no Brasil e na América Latina, sob a perspectiva internacionalista, tais temas.

ARBPI manteve, pois, ao longo da sua trajetória, extraordinária coerência com os seus propósitos de fundação, e especialmente, com a decisão das equipes que a dirigiram ao longo da sua existência, de mantê-la como um veículo de debate acadêmico, mas também de formação de uma tradição no modo de ver e pensar Relações Internacionais e os temas da contemporaneidade. Talvez a isso se possa creditar a sua sobrevivência no ambiente acadêmico brasileiro, ao tempo em que muitos outros empreendimentos

editoriais importantes das ciências sociais no país se limitaram aos seus primeiros números.

CONCLUSÃO

Helio Jaguaribe é considerado um dos intelectuais mais eloquentes da sua geração, a que foi denominada nesse trabalho de geração do nacional-desenvolvimentismo. Trata-se do último “intelectual público” do Brasil, o sobrevivente de uma dinâmica rede de intelectuais que se construiu em tramas articuladas pelo desafio de pensar as causas do atraso e as possibilidades do devir do Brasil.

A figura de intelectual público, por sinal, lhe serve com exatidão: não foi propriamente um acadêmico, porque não militou em instituições universitárias, ou pelo menos, não teve a sua trajetória inequivocamente confundida com uma longa carreira universitária, como se tornou comum com o crescimento das universidades no Brasil, e nelas, das ciências sociais, especialmente a partir dos anos 1960.

É fato que Jaguaribe se tornou, especialmente a partir desse momento, uma figura cara aos meios universitários. As suas passagens por importantes centros acadêmicos nos Estados Unidos asseveram o prestígio extraordinário de que se revestiram o seu pensamento e a sua própria figura. Mas pode-se supor que os ambientes universitários talvez fossem estreitos para comportar o seu pensamento irrequieto e o seu modo peculiar de interpretar o Brasil e as dificuldades da modernização nacional.

O seu amplo campo de visão analítica foi especialmente atraído pelas circunstâncias internacionais do Brasil e pelo modo como as estruturas políticas, econômicas e sociais tradicionais se

apresentavam como empecilhos para uma ação internacional que se constituísse como a ferramenta mais imediata do desenvolvimento nacional. A interpretação jaguaribea dos constrangimentos internacionais e a própria prescrição de um *moto* de ação estiveram na base da categorização que passou a lastrear as construções de política externa do início dos anos sessenta, e na fase que se seguiu à consolidação do regime militar, a partir de 1967 e mais caracteristicamente a partir de 1974. Não é, portanto, difícil enxergar nas categorias e no curso prescrito no lançamento da Política Externa Independente, por exemplo, a marcante influência dessa visão do estado do mundo e das possibilidades que restavam para um país como o Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Revista Brasileira de Política Internacional: quatro décadas ao serviço da inserção internacional do Brasil. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 41, n. spe, 1998. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291998000300004>. Acesso em: 20/4/2013. doi: 10.1590/S0034-73291998000300004.

BIELSCHOWSKY, Ricardo Alberto. *Pensamento Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

D'ARAÚJO, Maria Celina. *E ele voltou... o segundo governo Vargas: Um panorama da política de desenvolvimento do Vargas*. Rio de Janeiro: CPDOC, 2004. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/EleVoltou/PoliticaDesenvolvimento>>. Acesso em: 21/6/2013.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. Os Cadernos do Nosso Tempo e o interesse nacional. *Dados*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 3, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582012000300002&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 12/7/2013.

JAGUARIBE, Helio. Para Uma Política Nacional de Desenvolvimento. *Cadernos do Nosso Tempo*, n. 5/47-188, 1956.

JAGUARIBE, Helio. *Condições Institucionais do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura/Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.

JAGUARIBE, Helio. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura/Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.

JAGUARIBE, Helio. *Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político*. Rio de Janeiro: Editora Fundo de Cultura, 1962.

JAGUARIBE, Helio. Iseb: um breve depoimento e uma apreciação crítica. *Cadernos de Opinião*, n. 14, out-nov, 1979.

LESSA, Antônio Carlos. A Revista Brasileira de Política Internacional e o panorama das revistas científicas da grande área de humanidades no Brasil. *Boletim Mundorama* No. 33 – maio/2010. Disponível em: <<http://mundorama.net/2010/05/31/boletim-mundorama-no-33-%E2%80%93-maio2010/>>. Acesso em: 19/6/2013.

LESSA, Antônio Carlos. Há cinquenta anos a Operação Pan-Americana. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 51, n. 2, Dec. 2008. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_

arttext&pid=S0034-73292008000200001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20/4/2013. doi:10.1590/S0034-73292008000200001. LESSA, Antônio Carlos. RBPI: cinquenta anos. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 50, n. 2, dez. 2007. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292007000200001&lng=pt&nrm=iso>. Acesso em: 20/4/2013. doi: 10.1590/S0034-73292007000200001.

LESSA, Antônio Carlos; ALMEIDA, Paulo Roberto de. Editorial – O Ibrí e a Revista Brasileira de Política Internacional: tradição, continuidade e renovação. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 47, n. 1, June 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292004000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 20/4/2013. doi: 10.1590/ S0034-73292004000100001.

NASCIMENTO, Raphael Oliveira de. *Ideias, Instituições e Política Externa no Brasil, de 1945 a 1964*. Dissertação de Mestrado. Brasília: Universidade de Brasília (Mestrado em Relações Internacionais), 2005.

PÉCAUT, Daniel. *Intelectuais e a Política no Brasil*. São Paulo: Ática, 1999.

SCHWARTZMAN, Simon. *O pensamento nacionalista e os “Cadernos do Nosso Tempo”*. Brasília: EdUnB, 1979.

FGV/CPDOC. *Helio Jaguaribe*. Dicionário Histórico Biográfico Brasileiro pós 1930. 2ª ed. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.





**JOSÉ HONÓRIO
RODRIGUES**

José Honório Rodrigues era filho do comerciante Honório José Rodrigues e de Judith Pacheco Rodrigues. Apesar da graduação em Direito na antiga Universidade do Brasil, em 1937, seu interesse por História aflorou já aos 24 anos, se destacando na área como prestigiado acadêmico e logo professor de História Brasileira, em importantes instituições de ensino. Sua erudição o legou uma cadeira na Academia Brasileira de Letras em 1969 e diversos prêmios, inclusive uma Medalha do Congresso Nacional em 1980. Trabalhou para melhorar a metodologia no estudo da história como ciência, no intuito de alcançar uma atitude combatente em relação à História. Era grande admirador de Francisco Adolfo de Varnhagen e de Capistrano de Abreu, por suas incomparáveis obras de História Geral e do Brasil. Foi casado com a historiadora Lêda Boechat Rodrigues.



JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES: HISTORIADOR DO INTERESSE NACIONAL E DA AFRICANIDADE

Paulo Visentini

A política externa brasileira é um reflexo limpo de toda sua história. Ela apresenta o mesmo quadro flutuante, sem fim, de avanços e regressos da história interna. Dominada por uma oligarquia que antes dela se serve, do que serve à Nação, dirigida por uma elite que por sua formação é alienada, a política externa teve, como toda nossa história, as horas de criação autônoma e livre, e dirigentes que souberam defender com firmeza os interesses do País.

José Honório Rodrigues

O historiador José Honório Rodrigues foi, essencialmente, um acadêmico e intelectual, não tendo exercido atividades diplomáticas ou ocupado cargos políticos. Todavia, isto não significa que sua obra, a partir de certo momento, não tenha se tornado politicamente engajada e inserida num amplo movimento de mudança da diplomacia brasileira. Ao estudar a diplomacia do Império, ele foi capaz de identificar alguns eixos da política externa brasileira, na linha do que Pierre Renouvin denominou de

Forças Profundas. Foi particularmente o caso do *interesse nacional*, da *soberania* (ou, ao menos, da *autonomia*), da *nação mestiça* e do *desenvolvimento*.

Na efervescência do nacionalismo dos anos 1950 e da primeira metade da década seguinte, com a Política Externa Independente, sua obra e seu posicionamento adquiriram certos toques de “intelectual orgânico”. Suas teses sobre a diplomacia brasileira encontraram grande materialidade na política externa dos presidentes Jânio Quadros e João Goulart e, obviamente, ele foi profundamente impactado pela implantação do Regime Militar, em 1964, e sua aparente quebra quanto ao paradigma de inserção internacional do Brasil. Neste ponto, suas obras contemporâneas e mais importantes, *Brasil e África: outro horizonte* e *Interesse Nacional e Política Externa*, são marcadas por certo pessimismo, não intuindo que o Regime Militar viria a dar continuidade a diversas políticas básicas da fase anterior. Embora as obras aqui analisadas se refiram ao período pré-1964, muitas delas foram publicadas posteriormente como compilação de textos esparsos anteriores ao golpe militar. Por esta razão, foram incluídas nesse capítulo.

A TRAJETÓRIA ACADÊMICA DE JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES

José Honório Rodrigues foi um dos maiores nomes da historiografia brasileira (história da história), bem como da História Diplomática do Brasil. Nasceu na cidade do Rio de Janeiro, em 20 de setembro de 1913, e morreu na mesma cidade, em 6 de abril de 1987. Era filho do comerciante Honório José Rodrigues e de Judith Pacheco Rodrigues. Estudou na Faculdade de Direito da antiga Universidade do Brasil, onde escreveu para a revista *A Época* e se formou no ano de 1937. Apesar da graduação em Direito, seu interesse por História aflorou cedo e já aos 24 anos

ganhou o Prêmio de Erudição da Academia Brasileira de Letras, com o livro *Civilização Holandesa no Brasil*. Passou um ano (1943-44) nos Estados Unidos, com uma bolsa de estudos da Fundação Rockefeller, para pesquisa histórica na Universidade de Colúmbia.

Retornando ao Brasil, foi bibliotecário no Instituto do Açúcar e do Alcool em 1945, e diretor da Seção de Pesquisas do Instituto Rio Branco, no MRE (1948-1951). No Instituto Nacional do Livro, trabalhou com Sergio Buarque de Hollanda, entre 1958 e 1964, e executou as funções de diretor da Divisão de Obras Raras e Publicações da Biblioteca Nacional e de diretor interino por algumas ocasiões. Aqui, Rodrigues teve à disposição grande quantidade de bibliografia e fontes sobre história do Brasil, absorvendo o conhecimento que passou em suas obras. Um dos altos cargos públicos em que trabalhou, foi na direção do Arquivo Nacional do Rio de Janeiro, de 1958 a 1964, onde realizou uma grande reforma. Ainda, de 1964 a 1968, foi secretário executivo do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (bem como Editor da Revista Brasileira de Política Internacional) e integrou a Comissão de Textos de História do Brasil do Ministério das Relações Exteriores. Foi, ainda, colaborador no Programa História da América, do Instituto Pan-Americano de Geografia e História da América, em especial no livro *Brasil – Período Colonial* (1953).

Como professor, Rodrigues começou sua carreira em 1946, ministrando disciplinas de História do Brasil, de História Diplomática do Brasil, de História Econômica do Brasil e de Historiografia Brasileira, em diversas instituições de ensino, como o Instituto Rio Branco, a Faculdade de Ciências Econômicas do Estado da Guanabara, a Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, na Universidade Federal Fluminense e na Universidade Federal do Rio de Janeiro. Foi também palestrante, colaborador e professor visitante em diversas outras Universidades, tanto brasileiras, como na Escola Superior de Guerra, onde se graduou

em 1955, quanto norte-americanas, como a do Texas e Colúmbia, nas décadas de 1960 e 1970. Também esteve na Universidade de Oxford, Reino Unido, como professor visitante. Participou de diversas sociedades, academias, institutos que estudavam os temas de História, dentro e fora do Brasil. Foi eleito membro da Academia Brasileira de Letras em 1969, e recebeu diversos prêmios, inclusive uma Medalha do Congresso Nacional em 1980. Trabalhou para melhorar a metodologia no estudo da história como ciência, desprendendo-se da narrativa e questionando a produção historiográfica brasileira. Tinha o intuito de não ser um mero espectador, queria compreender a realidade e alcançar uma atitude combativa em relação à História que não somente projetasse problemas atuais em procedimentos anacrônicos. (IGLÉSIAS, 1988, p. 77). Era grande admirador de Francisco Adolfo de Varnhagen e de Capistrano de Abreu, por suas incomparáveis obras de História Geral e do Brasil. Foi casado com a historiadora Lêda Boechat Rodrigues.

Segundo Francisco Iglésias (1988), José Honório Rodrigues possui uma extensa obra, composta por livros, artigos, prefácios, conferências, opúsculos e colaborações em livros, que pode ser classificada em:

- Teoria, metodologia e historiografia, com publicações como Teoria da história do Brasil (1949); Historiografia e bibliografia do domínio holandês no Brasil (1949); Apesquisa histórica no Brasil (1952); Brasil, período colonial (1953); O continente do Rio Grande (1954); e História da história do Brasil, a historiografia colonial (1979).
- História de temas específicos, com escritos como Civilização holandesa no Brasil (1940); Brasil e África, outro horizonte (1961); O Parlamento e a evolução nacional (1972); A Assembleia Constituinte de 1823 (1974); Independência,

revolução e contrarrevolução (1976); O Conselho de Estado: quinto poder? (1978); O Parlamento e a consolidação do Império – 1840-61 (1982).

- Ensaaios historiográficos, em textos como *Aspirações nacionais* (1963), obra feita a partir de conferências pronunciadas na Escola Superior de Guerra, entre 1957 e 1964; *Conciliação e reforma no Brasil* (1965); *História e historiadores do Brasil* (1965); *Vida e história* (1966); *Interesse nacional e política externa* (1966); *História e historiografia* (1970); *História, corpo do tempo* (1976); *Filosofia e história* (1981); *História combatente* (1983); *História viva* (1985); *Tempo e sociedade* (1986).
- Obras de referência: *Catálogo da coleção Visconde do Rio Branco* (1953); *Índices da Revista do Instituto do Ceará* (1959) e da *Revista do Instituto Arqueológico, Histórico e Geográfico Pernambucano*, (1961); *As fontes da história do Brasil na Europa* (1950) e *Situação do Arquivo Nacional* (1959).
- E por último, edições de textos, com dezenas de títulos, sendo os principais *Os holandeses no Brasil* (1942); *Anais da Biblioteca Nacional* (vols. 66 a 74); *Documentos históricos da Biblioteca Nacional* (vols. 71 a 110); *Publicações do Arquivo Nacional* (vols. 43 a 50); *Cartas ao amigo ausente, de José Maria da Silva Paranhos* (1953); *Correspondência de Capistrano de Abreu* (3 vols., 1954 a 1956); *O Parlamento e a evolução nacional* (7 vols., 1972); *Atas do Conselho de Estado*. (13 vols., 1978); *Capítulos de história colonial, de Capistrano de Abreu* (4. ed., 1954), de quem era grande admirador; e prefácios de diversos livros.

OBRAS DE FUNDAMENTAÇÃO HISTÓRICA

Alguns desses escritos serão aqui analisados para a compreensão do trabalho de José Honório Rodrigues no tocante ao estudo da história e da política externa brasileiras. Ao analisar a história brasileira dos períodos colonial e do imperial, ele acumulou um conjunto de informações materiais e análises teóricas que lhe permitiu observar certas problemáticas e elementos constantes da diplomacia brasileira, os quais fundamentaram suas assertivas sobre o período contemporâneo. Mais do que tudo, pode avaliar a essência do *interesse nacional* e a importância da *autonomia*, como base para o desenvolvimento da nação, tanto em sua dimensão externa como interna.

Civilização holandesa no Brasil (1940)

José Honório Rodrigues e Joaquim Ribeiro escreveram o livro *Civilização holandesa no Brasil* (São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1940) que veio a ganhar o 1º Prêmio de Erudição da Academia Brasileira de Letras, em 1937. No prefácio de Joaquim Ribeiro, o autor afirma ser de José Honório a quase totalidade da obra, sendo sua colaboração no que concerne ao plano geral do trabalho e alguns capítulos. Na introdução, é apresentado o livro como instrumento para uma entender problemas preliminares para uma “nítida e autêntica reconstrução” do período de Maurício de Nassau. Para os autores, os primeiros problemas seriam os da questão atlântica, sendo o episódio da invasão holandesa no nordeste brasileiro apenas uma parte do expansionismo batavo na América. As questões preliminares continuam com os problemas da terra, de razões “antropogeográficas” (p. 1) para entender os motivos da fixação dos holandeses em Pernambucano; e dos problemas das gentes, do estudo das raças e da antropologia, dos elementos culturais e da influência linguística do Brasil

holandês. Ademais, no decorrer do livro, a figura de Maurício de Nassau, como estadista, também será trabalhada, através de bibliografia geral sobre o tema, como um guia de fontes. José Honório não abandonou o tema, estudando profundamente o Nordeste, se tornando referência em matéria de dominação holandesa, chegando a editar textos básicos da bibliografia nacional e internacional (IGLÉSIAS, 1988, p. 65).

Teoria da História do Brasil: introdução metodológica (1949)

O livro *Teoria da História do Brasil: introdução metodológica* (São Paulo: Instituto Progresso, 1949), de José Honório Rodrigues de 1949 tem como tema principal a história como ciência, utilizando temas fundamentais da historiografia brasileira para problematizar a história (IGLÉSIAS, 1988, p. 62).

Já no prefácio da primeira edição, Rodrigues apresenta a importância da Metodologia para o estudo, a pesquisa, a historiografia, a teoria e a filosofia da História. O autor aponta que há uma falha no ensino de história no Brasil, onde não era ministrada a disciplina de metodologia, no que se diferia das universidades europeias, norte-americanas e argentinas. Tal livro é tratado, então, como um guia para o estudo historiográfico no Brasil, uma introdução à história e a pesquisa histórica para os estudiosos da matéria, na exposição de teorias, métodos e críticas. Já na segunda edição, em 1957, o autor exalta a criação da disciplina de Introdução aos Estudos Históricos, pela regulamentação da lei 2594, de 8 de setembro de 1955, dando autonomia para os cursos de História e Geografia, para uma nova seriação. A segunda edição também sofre diversas modificações para atender as novas inquietações dos estudiosos de história.

Historiografia e bibliografia do domínio holandês no Brasil (1949)

Tal obra, para Rodrigues, é fruto de um sistemático processo de reunir material e classificar bibliográfica e criticamente o domínio holandês no Brasil. Muito do material reunido é proveniente de revistas históricas brasileiras e holandesas. O recorte temporal começa em 1621, com análise das consequências da guerra contra a Espanha, de 1555, e chegando à expansão belicosa e lógica capitalista pelo mar “Oceânico” e praias atlânticas. Dessa forma, os livros e opúsculos foram distribuídos no livro em nove capítulos, que contam com obras sobre história geral e da Holanda, obras de história dos estados brasileiros, em especial os do Nordeste, para entender a expansão colonial holandesa no Brasil, bem como sobre a história geral dos holandeses no Brasil, história diplomática da Holanda e da Península Ibérica, entre outros capítulos que servem de guia para entender o tema, a partir do conjunto de bibliografias reunidas no texto.

Pesquisa Histórica no Brasil: sua evolução e problemas atuais (1952)

Muitos anos de investigação sobre pesquisa histórica no Brasil levaram José Honório a apresentar ao *Colloquium* Internacional de Estudos Luso-Brasileiros, em Washington D.C. em outubro de 1950, na Comissão de Instrumentos de Trabalho, resultando no presente livro. Para Rodrigues, fazia parte da pesquisa histórica no Brasil a coleta de dados informativos, de documentos escritos de valor histórico existentes, de inquéritos, de observação pessoal, “enfim, o que nos proporciona material para a reconstrução da vida histórica” (p. 19). Rodrigues diferenciava as pesquisas históricas públicas e privadas, e ao longo do livro, analisava e descrevia a evolução das duas, com a apresentação de Institutos Históricos no Brasil e no exterior; pesquisas feitas por diversos historiadores,

como Varnhagen (para ele, Mestre da História Geral do Brasil) e Capistrano de Abreu, Rio Branco, Joaquim Nabuco e outros; missões nacionais e internacionais; e exames de arquivos e bibliotecas. Por fim, Rodrigues justifica e idealiza a criação do Instituto Nacional de Pesquisa Histórica, para a resolução dos atuais problemas da pesquisa histórica no Brasil. *A pesquisa histórica no Brasil: sua evolução e problemas atuais*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952.

Vida e História (1966)

Na obra *Vida e história* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966), José Honório Rodrigues apresenta conferências, contribuições, seminários, ensaios e artigos sobre as tendências, as conceituações e as renovações da historiografia brasileira e estrangeira (p. XV). Assim, o presente livro tem reunidos os estudos sobre tendências e interpretações da historiografia nova e brasileira, e sobre as características do povo carioca, na primeira parte; artigos sobre historiadores estrangeiros, estudiosos da história do Brasil, na segunda parte; e na terceira parte, apresenta historiadores estrangeiros sobre História Geral, dada o desconhecimento dos estudiosos brasileiros em relação aos estrangeiros. Nessa obra, uma passagem de Rodrigues afirma que “o historiador não deve ter nunca propósito saudosista ou reacionário, pois isso significa evitar o diálogo entre passado e futuro, [...] o historiador não deve ver a vida como um moralista, pois ele sabe que a virtude não está de um lado e o pecado, de outro” (p. XVI).

História da História do Brasil (1979)

O livro *História da história do Brasil* (2ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979), de José Honório Rodrigues, está inserido em um esforço coletivo de analisar a evolução historiográfica referente ao Brasil e de fazer um tríptico de teoria,

pesquisa e historiografia (IGLÉSIAS, 1988, p. 9). Em seu prefácio o autor trabalha os critérios de delimitação da obra histórica, cabível a inclusão na historiografia, e as dificuldades de aplicação no estudo da historiografia da história do Brasil. Para o autor o valor da obra histórica está na sua contribuição para a evolução epistemológica da disciplina e não em seus aspectos formais e estéticos literários (p. XV). Assim, a obra concernente com o estudo da história é aquela que dá sentido à sua descrição ou interpretação a partir da interação com o processo histórico, enquanto que o passado dá sentido à análise (p. XVII). Dessa forma, ficam excluídos do estudo historiográfico “[...] documentação oficial (legislação, por exemplo), documentos históricos, como correspondências, representações, autos, requerimentos, petições, certidões, consultas, etc. [...]” (p. XVII) e as crônicas. Essas últimas, segundo o autor, compreendem a maior dificuldade no estudo historiográfico do Brasil. Para o autor o estudo histórico se diferencia da crônica na medida em que esta consiste de uma narrativa desprovida de “consciência histórica”, sendo objeto do estudo histórico, não historiográfico, e aquele se diferencia pela consciência histórica. O autor exemplifica seu argumento na análise da improdutividade historiográfica bandeirante e produtividade jesuíta, “Ele [o bandeirante] não almeja a aprovação presente, não cuidava do julgamento histórico futuro, ao contrário dos jesuítas, cuja consciência histórica, sugeria narrador, ao lado do ou, no próprio, missionário” (p. XVIII). Por fim, para o caso histórico brasileiro o autor ressalva o caráter específico da não inclusão dos relatos dos viajantes europeus ao Brasil no começo do período colonial na análise historiográfica, que mais se aproxima da crônica que do estudo histórico (p. XIX). Nesse sentido, a produção historiográfica referencial de José Honório Rodrigues centra-se na ideia de “impedir que uma historiografia acabe se tornando numa história da documentação histórica” (p. XIX).

A revolução americana e a revolução brasileira da independência (1776-1822) (1977)

No artigo “A revolução americana e a revolução brasileira da independência (1776-1822)” (Revista de Historia de America. Mexico, n. 83, enero/jun. 1977, p. 69-91), Rodrigues apresentou, primeiramente, a evolução do conceito da palavra Revolução, do latim, retorno, até a aplicação a política, como mudança violenta e total no governo e no Estado, como mudança macro-histórica e ruptura no sistema. Para Rodrigues,

a estrutura é o conjunto das condições econômicas, sociais, políticas e psicológicas. A situação revolucionária pode ser definida como uma crise de curto prazo dentro do sistema, com tensões internas a longo prazo, que oferecem um despertar revolucionário. A estrutura pode ser uma pre-condição, enquanto a situação é um precipitante (p. 70).

Segundo o autor, a Revolução Americana foi de importância significativa, pois foi a primeira luta para acabar com relações imperiais na época moderna, e assim apresenta três interpretações sobre as causas da Revolução, que dão maior relevo a questões políticas, ou econômicas, ou comerciais. Mais adiante, Rodrigues afirma que a Revolução Americana liberal-burguesa representou a vitória do capitalismo e do protestantismo calvinista (p. 76). Os Estados Unidos romperam com a Grã-Bretanha, e formaram uma nova estrutura econômica e ligaram o liberalismo econômico ao político, e tal mudança estrutural afetou as esferas econômica, social e política.

Para o autor, no Brasil houve uma sucessão revolucionária entre 1789 e 1817, apesar da opressão, da militarização, das injustiças e da espoliação do colonialismo e do absolutismo. Houve manifestações de revolução em cadeia estrutural, como a Inconfidência Mineira,

conspirações no Rio de Janeiro, na Bahia, dos Suassunas, até a Revolução de 1817, com a permanência dos rebeldes por dois meses no poder. A revolução de 1822 é apresentada por Rodrigues com suas características revolucionárias, no pensamento de José Bonifácio, e contrarrevolucionárias de controle, a partir da repercussão da revolução americana, e também francesa. Vale ressaltar, que mesmo a independência sendo levada a cabo por um monarca português, os EUA foram os primeiros a reconhecê-la, mesmo apoiando uma ruptura total com a metrópole. Para o autor, nos EUA houve uma mudança radical, uma revolução verdadeira, diferentemente da nossa, travada por uma contrarrevolução, que teve como resultado, o subdesenvolvimento econômico, político e social (p. 91).

Uma História Diplomática do Brasil: 1513-1945 (1995)

Este livro foi um esforço de Lêda Boechat Rodrigues e do professor Ricardo Antônio Silva Seitenfus no intuito de editar as aulas de José Honório sobre História do Brasil e História Diplomática no Instituto Rio Branco, onde começou a lecionar em 1946, por convite do embaixador Hildebrando Accioly. Em um primeiro momento, suas aulas foram transcritas em apostilas sobre o tema, e analisadas por José Antônio Soares de Sousa, para alguma possível publicação. Rodrigues lembrou-se das apostilas somente em 1986, com uma carta da editora paulistana, sobre algum projeto de publicação. No entanto, com o derrame cerebral que sofreu em maio do mesmo ano, não houve possibilidade de revisão. Com sua morte, em abril de 1987, Lêda, sua esposa por 46 anos, viu a necessidade de publicar muitos trabalhos de seu marido e veio a organizar, com a ajuda do Professor Ricardo Seitenfus, que mantinha contato com Rodrigues desde a década de 1970, o livro póstumo de Rodrigues, *Uma História Diplomática do Brasil*.

No primeiro capítulo, “O Conceito de História Diplomática”, o autor tenta destacar o papel da periodização na história, como uma reunião de elementos estruturais e objetivos espirituais que marcam uma fase característica (p. 25). A periodização seria, então, uma distinção em matéria histórica, não uma divisão, levando em consideração os vários fatores que influenciam os aspectos da atividade humana. Para o autor, não há como estudar e isolar diplomacia em si, sem os contextos econômico, geográfico, social e político, além de ser a política externa uma expressão do Poder Nacional, ou uma soma de contratos entre as políticas nacionais dos Estados soberanos independentes (p. 27). Rodrigues aponta que as técnicas que usamos durante a história das relações internacionais foram o isolamento, expansão, neutralidade, arbitramento e pacifismo, frente às alternativas dicotômicas de paz e guerra. Neste livro, Rodrigues, com a revisão de Seitenfus, dá importância ao jogo da política do poder, mais que a simples história diplomática, para criar verdadeiros objetivos nacionais permanentes para nossa política exterior (p. 29), como a melhora do poder econômico do Brasil para uma nova posição de Poder Nacional.

No tópico sobre a periodização, os autores aplicam a teoria de Jung de extroversão e introversão, às palavras de Klingberg, para discernir um padrão de alternância entre essas primeiras posições a partir de 1776, nos Estados Unidos, para explicar a história da política externa naquele país. Assim, a teoria de Jung é apresentada como a posição de introversão como sendo de “caráter para dentro [...], distraído, cheio de amor-próprio, frequentemente mal-adaptado ao seu meio” e a extroversão como oposta, voltada ao exterior, “sociável, expansiva, dócil à moda, amigo de todas as novidades [...] não corresponderia ao comportamento guerreiro, conquistador, imperialista, anexionista [...] mas ao pacifista, conciliador, internacionalista” (p. 35). Assim, a partir de acontecimentos como guerras, expedições armadas, anexações e

advertências diplomáticas, Jung estabeleceu fases de introversão (duração média de 21 anos) e extroversão nos EUA (duração média de 27 anos), com causas de fatores externos e internos (p. 40).

A partir daqui, os autores apresentam uma sugestão para a periodização da História Diplomática do Brasil, em: 1) Período imperial, ou de expansão (Tordesilhas até perda do Uruguai, 1928); 2) Período nacional, ou de consolidação da defesa político-militar do território (até Rio Branco); e 3) Período interamericano, ou de integração na comunidade continental (p. 45). Seguindo a teoria, da primeira fase extrovertida fariam parte a expansão dos bandeirantes, o Tratado de Tordesilhas, as bulas papais, o conceito de posse (*uti possidetis*), entre outros pontos. A primeira fase introvertida foi a maior consciência da realidade geográfica do continente e limitou a aspiração nacional de defender e preservar seu patrimônio territorial, opondo-se à expansão argentina (p. 46). A segunda fase de extroversão teria como exemplo o Tratado de Assistência Mútua contra Rosas, em 1850 e posteriormente, a intervenção no Uruguai e a guerra do Paraguai. A segunda fase de introversão é “para solucionar graves problemas internos: abolição da escravatura, questão dos bispos, república, assim progredindo até à ocupação da Ilha de Trindade (1895)” (p. 47). Rio Branco e a definição do território brasileiro são os maiores exemplos da terceira fase de extroversão, e com sua morte, a Política externa se voltou para dentro pela terceira vez, para a manutenção da posição conquistada, até a quarta fase de extroversão, quando o Brasil entrou na Primeira Guerra Mundial, contra um país extracontinental, passou pela Liga das Nações e a participar dos assuntos mundiais (p. 48). Com a crise de 1929, nos próximos 10 anos, nossa posição foi de introspecção no cenário mundial (em dissonância com a América Latina, haja vista a participação em resoluções como a questão Letícia e a Guerra do Chaco), que

acabou por mudar com a Segunda Guerra Mundial, na quinta fase de extroversão.

Apesar da contribuição de José Honório Rodrigues para o desenvolvimento da História como ciência, dotando-a de uma metodologia mais rigorosa, esta obra insere-se mais na linha tradicional da História Diplomática. Todavia, talvez esta contradição seja apenas reflexo das exigências conservadoras da instituição, o Instituto Rio Branco.

UMA ANÁLISE ENGAJADA DA POLÍTICA AFRICANA DO BRASIL E DA PEI

Interesse Nacional e Política Externa (1966)

O autor, já como professor de história diplomática, descreve a obra *Interesse nacional e política externa* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966) como “um trabalho não orgânico nem planejado”, uma compilação de estudos pautados “pela busca das regularidades e tendências do processo histórico brasileiro, na sua face externa influenciada pelas pressões de fora, ou vista segundo seus efeitos internacionais” (p. 1). Desde o ponto de vista metodológico, o autor sustenta que, dado insulamento burocrático e o elitismo da tomada de decisão na política nacional, “o longo silêncio do povo brasileiro”, o objeto de análise do livro encontra-se no estudo dos “líderes” (p. 3). Seguindo esta consideração, o autor desenvolve sua análise a partir da disputa entre o “Brasil arcaico e o Brasil novo”. A materialização deste debate na conjuntura em que ele escreve se manifesta na crítica aos “aspectos nocivos do militarismo” (p. 4-5). Para o autor, este último deriva de uma sobreposição da segurança sobre o desenvolvimento como centro da agenda política, que seria

determinada pela penetração de ideias externas ao pensamento nacional e, por consequência, se afastando de um nacionalismo autêntico em nome da interdependência. A frase final do prefácio do autor ilustra sua visão: “a independência é uma condição de existência e a interdependência é a ideologia do suicídio nacional” (p. 7). Para Iglésias (1988, p. 74), José Honório trata temas como fundamentos da política externa brasileira, da política externa independente, das relações Brasil-Estados Unidos, Brasil-Extremo Oriente, e Brasil e África.

Em sua conclusão o autor retoma a discussão do prefácio e dá sentido à compilação de análises do livro.

Durante meio século republicano, a política externa brasileira foi irreal, excessivamente modesta, tímida, irrelevante, mas nunca foi tão desesperançada de vitórias internacionais indispensáveis ao desenvolvimento antes que se esgotem prazos fatais, que a explosão demográfica encurte.

A citação demonstra a predominância do Brasil arcaico na política externa do Brasil e a necessidade de uma retomada das ideias insipientes centradas no desenvolvimento nacional (p. 215).

Política Externa Independente: a crise do pan-americanismo (1965)

No livro *Política externa independente: a crise do Pan-Americanismo* (Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965), José Honório Rodrigues insere um artigo intitulado “Uma política externa própria e independente”, onde apresenta a política exterior fundada sobre bases de poder e meios de ação, sejam esses recursos econômicos, poder populacional e características

nacionais. Segundo o autor, já na época do Império, existiam objetivos permanentes na política externa do Brasil, como a defesa da soberania e da independência, da integridade territorial e das relações pacíficas, bem como o princípio de não intervenção em assuntos internos de outros países. No entanto, esse último seria parte de uma política transitória, revestida de formalidades jurídicas, que depois de esgotadas, se necessário dariam espaço à imposição de decisões baseadas no uso da força. Ademais, tais objetivos poderiam sofrer rupturas graças a outros objetivos maiores, em defesa de interesses essenciais. A paz era essencial para o país manter um caminho de progresso e de consolidação frente aos poderes dominantes europeus, sobretudo em meados da metade do século XIX, quando de eventos como o *Bill Aberdeen* e a Questão Christie. Assim, durante o Império, havia uma impossibilidade de se ter uma política própria, graças aos empréstimos e aos preços internacionais, controlados pelos grandes poderes, aumentando a dependência do Brasil.

Rio Branco, por sua visão de mundo mais política que jurídica (essa, típica dos bacharéis, majoritários no Império), juntamente a definição das fronteiras e sua habilidade política, deu o primeiro passo na defesa do *status quo* territorial e do equilíbrio na América do Sul, na deseuropeização da Política Externa Brasileira. Para manter uma posição de equilíbrio no sistema internacional, a política exterior procedeu a considerável inflexão em direção aos Estados Unidos da América, através de um acompanhamento integral das políticas, tanto interamericana quanto mundial, mesmo com ressalvas. Dessa forma, o Direito volta a ter papel predominante frente à política, dentro do Ministério das Relações Exteriores.

Vale ressaltar a postura crítica do autor em relação às elites políticas brasileiras do Nordeste, minoritárias e moldadas na imagem europeia, de bacharéis que viviam num mundo africanizado e

possuíam grande falta de senso de representatividade do seu povo, reflexo da política interna. Para o autor, “a verdade é que o país tem sido governado por uma oligarquia representativa de interesses rurais, exprimindo [essencialmente] suas opiniões e aspirações, [mais] que as do povo, que até há pouco era politicamente inexistente. O exercício diplomático estava ligado à existência deste meio e era quase um monopólio de uma espécie de casta votada hereditariamente à política exterior do país” (p. 27). Assim, pode-se afirmar que o corpo diplomático poderia até ser apartidário, mas não era neutro socialmente.

Em “Uma política externa própria e independente”, Rodrigues apresenta, ainda, a ideia do subdesenvolvimento, que despertou no consciente nacional depois da Segunda Guerra Mundial, em paradoxo com o acompanhamento da política americana por parte da política externa brasileira. Para o autor, somente com Juscelino Kubitschek, houve uma política de desenvolvimento intensivo, apontando como exemplo a Operação Pan-Americana, a qual, todavia, acabava por manter a linha pró-Estados Unidos. Rodrigues afirma que a OPA, “como uma política econômica de bloco regional, tirava todo caráter intercontinental à política internacional da América Latina” (p. 32), pois não parecia haver intuito de participação universal ou parecia a América Latina uma porção isolada do mundo, em uma tentativa de fuga quase impossível da interdependência em relação ao Ocidente. Ademais, o autor criticou as elites “caídas” brasileiras e o Positivismo, como ideologia que considerava subdesenvolvida, subproduto da cultura europeia imposta aos países latino-americanos, que acabavam passando a gerar em suas elites um pensamento de superioridade em relação aos países africanos e asiáticos. José Honório aponta que a opção de política externa da época entre “ortodoxia ou heresia ocidental” (p. 33) não era a mais acertada, e sim que a cooperação seria a melhor saída para o desenvolvimento. Uma

passagem do autor exemplifica tal pensamento: “Não somos contra ninguém, somos, apenas, a favor de nós mesmos, como povo que aspira ao progresso econômico e à justiça social” (p. 33). Dessa forma, os princípios de pacifismo, legalismo, não intervenção, autodeterminação, anticolonialismo e o direito à política própria eram os que regiam uma política externa própria e independente, segundo Rodrigues.

Com Jânio Quadros e sua tentativa de “mundialização”, somada à mudança de nossa posição na área livre ocidental, levou a uma

política de ajustamento que respeitasse o regionalismo hemisférico, não desvalorizasse os objetivos intercontinentais, ampliasse o comércio e as relações políticas, recusasse os comprometimentos absolutos e assegurasse os interesses do regime representativo e da defesa da paz (p. 35).

Segundo Rodrigues, a partir de Quadros, a significação mundial do Brasil ficou mais forte, nosso país mais importante, podendo pleitear a igualdade de direitos, de tratamento e de concorrência. É considerável que as relações com os Estados Unidos nunca foram negligenciadas, inclusive por seu peso econômico e comercial para o Brasil. Contudo, fica mais claro que é possível certa discordância e contestação entre os dois países quando nossos interesses fossem diferenciados ou prejudicados. Outro ponto levantado pelo autor é a concordância da opinião pública sobre a Política externa brasileira, com os mandatos de Jânio Quadros, e posteriormente, de João Goulart, sendo pauta de programas partidários. Contudo, vale ressaltar que “a política própria e independente não é partidária; inspira-se no nacionalismo radical, isto é, nas raízes da independência nacional, na ideia de progresso, nas fontes reais

da conduta nacional e na crença democrática de que o poder emana do povo” (p. 39).

Brasil e África, um outro horizonte (1964)

Nesta obra (Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1964, 2 vols.), que se tornaria um dos expoentes principais da produção intelectual de José Honório Rodrigues e dos estudos sobre relações Brasil e África, observa-se a análise dos elementos que compõem os estreitos vínculos entre os dois lados do Atlântico Sul, através de relações e contribuições mútuas, bem como seu baixo nível de interação na contemporaneidade (em relação aos séculos XIX e XX). Em seu prefácio, ele expõe de maneira clara seus objetivos na obra: “acredito que este livro, escrito do ponto de vista brasileiro, talvez mesmo excessivamente paroquial, representa um esforço de compreensão e uma mensagem de fraternidade” (p. XVII). No entanto, o autor deixa claro que o que guia sua análise não é qualquer vínculo sentimental com o continente africano, mas a percepção dos benefícios ao interesse nacional que a melhor compreensão deste tema poderia trazer. A contribuição que o autor pretende fazer no livro está organizada, ainda no prefácio da segunda edição do livro (1964), em 19 teses sobre os vínculos entre Brasil e África.

As teses, se analisadas em conjunto, oferecem elevado poder de síntese ao conteúdo explorado ao longo livro, além de explicitar a contribuição que o autor pretende oferecer. Em primeiro lugar, havia mais intensos vínculos entre Brasil e África do que entre Brasil e Portugal entre os séculos XVI e XIX, que significava a existência de uma comunidade intercolonial dentro do Império Português, da qual a metrópole era a parte menos importante. Neste contexto, o período de escravismo representou uma fase de intensa africanização do Brasil. Assim, a colaboração africana e a

indígena contribuíram decisivamente para formar as estruturas básicas de nossa sociedade, com o Brasil sendo a nação mais africanizada na América Latina.

O século XIX, todavia, com a interrupção do tráfico por volta de 1850, representou um ponto de inflexão na africanização do Brasil. Apesar disso, o Brasil se tornou “uma das mais perfeitas formas existentes de convivência racial”, pois a mestiçagem se torna uma característica da nacionalidade e fundamenta a tese anterior. O Brasil se tornou uma república mestiça, com a África constituindo elemento basilar da matriz civilizatória do Brasil, embora tenha havido o afastamento do continente africano, a partir do século XIX, pois as dinâmicas da política externa pós-independência afastaram o Brasil da África. Embora houvesse a existência de fortes vínculos entre os colonos brasileiros e africanos no momento da independência brasileira, com o fim do tráfico ocorreu a identificação ideológica das elites com a Europa. Este era um contexto em que a Grã-Bretanha era considerada uma “aliada” do Brasil.

Dessa forma, se pode analisar a obra segundo três grupos, tendo a leitura guiada pelas teses acima sumariadas. A primeira enfoca a descrição analítica das relações estabelecidas entre os colonos brasileiros e as colônias na África e como essas relações geram vínculos, particularmente, os advindos do intercâmbio demográfico escravista, que compõe a matriz civilizatória brasileira. O segundo demonstra como a intensa imigração europeia no século XIX, primeiro com a vinda da corte portuguesa em 1808 até o “branqueamento” do Brasil no fim do século, em conjunto com o fim do tráfico de escravos em meados do mesmo século, dão início um processo que diminui as relações do Brasil com a África. O último grupo indica os vínculos permanentes advindos das relações com o continente africano nos primeiros séculos da história colonial brasileira como materializados na formação

da sociedade mestiça brasileira. Este dado conviveria com uma distância destas populações do continente africano em si, dado o afastamento na contemporaneidade.

Cabe, de início, destacar a análise feita pelo autor da “Imagem da África”, em seu primeiro capítulo. Segundo Rodrigues, a imagem da África e do africano seria um fruto da confluência de mitos cultivados em meio ao desconhecimento da Europa medieval do continente africano e das descobertas e interpretações advindas dos primeiros contatos com o continente na modernidade. A desconfiança e o temor predominavam nos mitos que, se somavam com a dificuldade de dominação dos povos africanos, bem como de sua conversão ao cristianismo. A ausência de uma negação consciente à conversão levou a uma percepção, por parte dos europeus, de incapacidade dos africanos em aderir à fé cristã. Segundo o autor, esta percepção está na base do imaginário brasileiro sobre África e no lugar secundário e estereotipado que é a ela legado entre nós. Essa imagem “de um território difícil pelas condições naturais, pela barbárie de sua gente e pela multidão e ferocidade de seus animais” seria alimentada pelo baixíssimo nível de conhecimento formal que é oferecido ao povo brasileiro sobre a realidade africana (ainda que dentro de um eurocentrismo mais amplo).

A seguir, analisa a primeira etapa acima referida. O autor descreve e analisa o papel dos colonos brasileiros nas dinâmicas coloniais africanas. Segundo o autor, a evolução dos empreendimentos coloniais e do comércio em si mesmo, era dominada por colonos de origem brasileira. O comércio de escravos africanos teria, por fim, criado um laço entre as colônias brasileiras e africanas de maneira sólida e autônoma em relação a Portugal.

Nos capítulos 3 e 4 o autor explora o segundo grupo das teses trabalhadas na obra. No terceiro capítulo, denominado “A Contribuição Africana”, afirma que esta seria o fruto do aporte

demográfico advindo do escravismo e do conteúdo civilizatório advindo deste fluxo, como exemplifica no trecho: “pelo número da população de origem africana, pela mestiçagem, pela força de trabalho e pelo fato civilizatório que representou, que devemos reconhecer a contribuição negra e mestiça ao Brasil”. Ainda, para o autor, existe uma sociedade brasileiro-afro-asiática, com limitada participação de Portugal, no século XVIII, constituindo a África um caminho de relações mais próximas com os brasileiros do que com portugueses. Para Estados como Angola, Daomé e Costa da Mina, houve maior contato com o Brasil do que com Portugal, até pela figura do Brasil como ex-colônia portuguesa. No quarto capítulo, Rodrigues explora as influências da mestiçagem na formação da sociedade brasileira. Para o autor, a pluralidade de conteúdos culturais advindos da fusão étnica da mestiçagem produziria uma sociedade com elevado nível de tolerância inter-racial, fundamental para paz e estabilidade social do Brasil.

Rodrigues, então, reitera sua defesa dos vínculos entre o Brasil e África, a partir da “Contribuição Brasileira”. Para o autor, além de os colonos brasileiros terem sido responsáveis pela viabilização da colonização portuguesa na África, produtos de origem brasileira passariam a compor a pauta produtiva destas localidades. Assim, seria a própria similitude geográfica que facilitara o intercâmbio de maneira geral entre os dois lados do Atlântico austral.

No sexto capítulo, o autor analisa o processo de afastamento do Brasil da África no século XIX. Esse afastamento teria gênese na transferência da corte portuguesa ao Brasil, que redimensiona a relevância portuguesa e, por conseguinte, europeia, no cotidiano brasileiro. O fim do tráfico negreiro, na metade do século, acentuaria este processo na medida em que rompe o eixo de sustentação das relações comerciais e políticas entre o Brasil e as colônias africanas. Por fim, a política de imigração europeia do final do século XIX, a qual o autor chama de “arianização” do Brasil, representaria um reflexo

de uma progressiva vinculação das elites brasileiras com as potências europeias cujo desenvolvimento passaria a referenciar o nosso.

Uma dimensão importante das relações com a África é o papel do Atlântico Sul, que adquire relevância como espaço econômico sobre o Atlântico Norte no século XVII. Desde o século XVI havia trocas comerciais intensas entre Brasil e África, a tropicalidade da expansão humana e a africanização da nossa etnia. José Honório Rodrigues chega a mencionar “uma aliança de três séculos” entre Brasil e África. Todavia, desde o século XVIII, com o início da industrialização europeia, o Atlântico Norte ganha maior protagonismo e, com a ruptura do tráfico em 1850, se produz a alienação das elites brasileiras, que se pretendem “brancas e ocidentais”. Para completar o quadro, a Doutrina Monroe e a esquadra britânica, que dominava os mares, excluem a Íbero-América da balança de poder mundial.

Apenas com o fim da Segunda Guerra Mundial a situação viria a ser alterada, com o avanço do anticolonialismo e da descolonização. A partir deste ponto, José Honório Rodrigues se enquadra no terceiro-mundismo, demonstrando que a maioria dos novos Estados seriam “subdesenvolvidos” e constituíam a região conhecida como Terceiro Mundo, o qual deveria se unir para uma ação internacional mais eficaz. Especialmente porque, no caso da África, a descolonização fora precedida pela formação da Comunidade Econômica Europeia, a qual havia articulado vínculos neocoloniais, especialmente através da França. Tais vínculos criavam forte concorrência comercial entre os novos Estados e o Brasil, no tocante ao mercado europeu. A concorrência se dava, especialmente, em relação a produtos tropicais como o café e o cacau, beneficiados em comparação aos africanos pelo regime de preferências europeu.

Com relação à política brasileira para a África, o autor destaca a timidez e os equívocos seguidos pela mesma. Considerava que a descolonização representava um fenômeno histórico decisivo, pois encerrava uma era marcada pelo colonialismo. Vasco da Gama dava lugar à Kwame Nkrumah (presidente de Gana), um dos grandes paladinos não apenas das independências, mas da autonomia dos novos Estados. Os vínculos Brasil-África de então eram, sobretudo, com a África do Sul, gerando a aversão dos outros Estados. O problema é que tais relações não tinham apenas uma questão interna, mas internacional, uma vez que o regime racista do *Apartheid* e a ocupação do Sudoeste Africano (atual Namíbia), eram condenados pela Organização das Nações Unidas.

Outro grave problema era o impacto das relações com o regime salazarista de Portugal sobre os Estados africanos, em particular a questão da descolonização das chamadas “Províncias Ultramarinas” lusitanas. Rodrigues considerava que o Tratado que criou a Comunidade Luso-Brasileira representava uma vitória de Lisboa. A posição brasileira, que foi de abstenção na condenação de Portugal na ONU, quando eclodiu a luta armada e a repressão salazarista, foi prejudicial à nossa diplomacia. Na verdade, a política internacional do Brasil oscilava entre as teses da geopolítica da Guerra Fria e os princípios da Política Externa Independente de Quadros e Goulart.

A POLÍTICA EXTERNA DA AUTONOMIA E DO INTERESSE NACIONAL

Na obra *Interesse nacional e política externa* José Honório Rodrigues identifica, inicialmente, os princípios norteadores da política internacional do Brasil.

Os Manifestos de 1822 bem definem os nossos objetivos iniciais. Ao lado da integridade e da unidade, figuram desde então muitos elementos idealistas ou utópicos e outros sutis e complexos. Ela envolvia muitos propósitos e ideias, tais como: a segurança e a prosperidade, a glória e a honra nacionais, a felicidade, o sentido da dignidade, a soberania, a paz, o comércio livre, o anticolonialismo, a não intervenção e a autodeterminação (p. 10).

Todavia, a diferença entre a vontade e a realidade era imensa. José Bonifácio, ao dirigir-se ao cônsul interino norte-americano P. Santoris em 1822, exprimiu a vontade brasileira da seguinte forma:

meu querido Senhor, o Brasil é uma Nação e como tal ocupará seu posto sem ter que esperar ou solicitar o reconhecimento das demais potências. A elas se enviarão agentes diplomáticos ou Ministros. As que nos recebam nessa base e nos tratem de Nação a Nação continuarão sendo admitidas em nossos portos e favorecidas em seu comércio. As que se neguem, serão excluídas dele (apud Rodrigues, p. 10).

A essa forte demonstração de vontade política, seguiu-se uma realidade bem distinta. Nas palavras do próprio José Honório Rodrigues,

nascemos fracos, batizados em tratados ignominiosos, nos quais as concessões econômicas combinavam com direitos extraterritoriais dos Poderes Europeus. Sofremos violações e insultos, ameaças e intimidações intermitentes, tivemos incidentes e pagamos indenizações indevidas; os poderosos da Europa, especialmente ingleses e franceses, e também os norte-americanos, nos desrespeitaram (p. 12).

Segundo ele, nossa política externa era tímida até 1844, pois era “dominada pelos europeus, e não aliada a eles, [pois forneciam] o capital, os mercados e mão de obra, esta sobretudo depois de 1850” (p. 49). O âmbito hemisférico era uma dimensão quase ausente: em 1841, o ministro das Relações Exteriores Aureliano de Souza e Oliveira Coutinho declarou que “é princípio inalterável da política imperial observar estrita neutralidade nas contínuas guerras que dilaceram os Estados Americanos, especialmente nas lides intestinas” (apud Rodrigues, p. 18). Assim, tínhamos uma amarga submissão em relação ao Norte e um inescapável distanciamento em relação aos vizinhos.

Rodrigues não acreditava que existissem grandes projetos estratégicos na diplomacia brasileira. Segundo ele,

creio mais numa admirável capacidade de improvisação e na extraordinária inteligência de alguns construtores desta política. Não creio também que tenhamos atravessado ciclos de introversão e de extroversão, de isolamento e de expansão. Ao contrário dos Estados Unidos, onde esta teoria tem sido aplicada, nós fomos sempre voltados para o mar, para as comunicações, para uma política extracontinental (p. 13).

Esta situação, tendo sido cortados os laços com a África e reforçados com a Europa em meados do século XIX, fez com que nossa elite buscasse se tornar mais “latinizada e ocidentalizada”, a qual conduziria à tese do “branqueamento”. Embora sempre adotando a perspectiva de um capitalismo desenvolvimentista no quadro de um sistema democrático, ele sempre combateu o que considerou argumentação incoerente deste segmento da elite. Segundo ele,

O'cidental, embora herético, é o marxismo, que domina a China continental e influencia a política asiática. O que

preocupou as elites não caiadas⁷ e as maiorias foi o temor de que a Europa nos conduzisse aos horrores da exploração asiática (p. 3).

Em outra passagem cita o diálogo em que o primeiro-ministro italiano Amintore Fanfani disse ao presidente Kennedy que

é uma ironia que os comunistas, que acreditam na ditadura, estejam sempre se dirigindo às massas, enquanto o Ocidente, que acredita na democracia, sempre se dirija aos líderes (apud Rodrigues, p. 3).

Neste contexto, ele aponta o fato de que a política externa era dirigida por uma elite minoritária, sem vínculos com a massa da população, alienada da realidade nacional e voltada aos Poderes do Norte. E isto tornava mais fácil a pressão das potências sobre a nação, restringindo suas aspirações, submetendo essas elites e tornava menos independente sua estratégia internacional, sendo que as submissões foram sempre econômicas e não políticas (p. 83).

Para Rodrigues, os fundamentos da política externa brasileira eram o pacifismo, o legalismo (direito internacional), a não intervenção, o direito à autodeterminação, o anticolonialismo e o direito a formular uma política própria. Basicamente, são os mesmos elementos apontados por San Tiago Dantas ao definir a Política Externa Independente. Também na mesma linha, ele sugere a necessidade de uma política de dimensões realmente mundiais:

o Brasil é uma nação continental que deve pensar intercontinentalmente, não só nas relações com a América

7 “Caiada” significa a pintura básica de branco aplicada aos muros e paredes externas. No conceito do autor, representa a elite voltada ao branqueamento da nação, cujo horizonte sempre foi a Europa e os Estados Unidos.

toda, mas com todo o mundo, inclusive no restabelecimento da ligação com a África, que a Grã-Bretanha fez romper nos meados do século [XIX] (p. 74).

Tal visão foi acompanhada de uma crítica à política do presidente Juscelino Kubitschek, que enfatizou a regionalização diplomática através da Operação Pan-Americana, decidida no Palácio do Catete, e não no Itamaraty.

Outro paradigma extremamente relevante na obra de José Honório Rodrigues é a definição do *interesse nacional*:

o interesse nacional é aquele que defende aspirações permanentes e atuais da Nação, e visa, essencialmente, garantir dois objetivos, o bem-estar do povo, seus direitos e garantias e os da unidade política e integração territorial da União (p. 77).

Historicamente, no âmbito externo, ele argumenta

não [crer] em influências doutrinárias da política nacional e, conseqüentemente, do interesse nacional interno ou externo. Houve uma constante radical, o antieuropeísmo, pelo que significava de luta contra a supremacia, a preponderância e a subjugação do nosso interesse aos europeus, especialmente anglo-franceses (p. 84).

Esta situação levou, posteriormente, a alianças com os Estados Unidos e o Chile, contra a Argentina e a Europa, o que permitiu à elite brasileira adotar a “Tese da Estrela Polar”. Para Rodrigues,

os defensores da interdependência existem há muito tempo e se enfileiram no mesmo grupo ideológico da economia exportadora e não da produção para o Brasil como solução

econômica prioritária. Seu ideal é um desenvolvimento associado ou interdependente, tendo como eixo de gravidade a estrela Polar. A tese da Estrela Polar, formulada em 1913 pelo colombiano Marco Fidel Suárez, afirma que “el Norte de nuestra política exterior deve estar allá, en esa poderosa nación, que más que ninguna outra ejerce decisiva atracción respecto de todos los pueblos de América”, ganhou muitos adeptos (p. 212).

O balanço que José Honório Rodrigues faz da política externa republicana, no imediato pós-1964, é a seguinte:

durante meio século republicano, a política externa brasileira foi irreal, excessivamente modesta, tímida, irrelevante, mas nunca foi tão desesperançada de vitórias internacionais indispensáveis ao desenvolvimento, antes que se esgotem os prazos fatais, que a explosão demográfica encurta. Enfim, a política interdependente é uma ideologia tão abusivamente internacionalista quanto o comunismo universal e por isso não pode ser aceita nem pelo civismo dos patriotas nem pela política dos nacionalistas consequentes, a primeira grande tarefa de uma política sadia consiste na anulação progressiva das alienações da soberania (p. 215).

CONCLUSÃO

A obra de José Honório Rodrigues se baseia em profunda análise da história brasileira, particularmente do período colonial, imperial e das décadas iniciais da República. Daí ele extrai elementos para argumentar favoravelmente à autonomia da ação internacional do Brasil. Inescapável é a noção de *nacionalismo*,

que permeia a visão do autor em todos os livros e artigos que escreveu. Embora não tenha exercido cargos político-diplomáticos, suas aulas tiveram grande influência sobre mais de uma geração de diplomatas e políticos. No tocante ao período mais recente (anos 1950 e 1960), seus estudos se tornam mais instrumentais e prescritivos, também fortemente baseado na análise dos grandes acontecimentos internacionais, e não apenas na política externa brasileira. Axial em toda a sua obra é a relevância estrutural das relações Brasil-África como suporte da inserção internacional do país.

Contudo, há dois pontos que denotam certa debilidade analítica: a mitificação do “povo” e a ideia que o que é “justo e racional” deve se impor sobre o que é disfuncional em uma nação. Na mesma linha, seu engajamento em prol da Política Externa Independente obscureceu seu juízo sobre a diplomacia do Regime Militar. Neste ponto, ele se fixou mais na aparência do que na essência e seus elementos de continuidade. Antes de 1964 sua obra tem um foco mais acadêmico e, posteriormente, mais engajado politicamente, mesmo sendo contestatória. Também a dimensão sul-americana da política externa brasileira está ausente, mesmo quando aborda a necessidade de união dos países em desenvolvimento (Terceiro Mundo).

Curiosamente, sua posição progressista coincide com a posição considerada “conservadora” de Gilberto Freyre sobre os benefícios da mestiçagem para o Brasil. A diplomacia dos presidentes Lula e Dilma, que em larga medida se apoiam na visão de Rodrigues, entre outros, considera o Brasil um país “multirracial e multicultural”, negando, assim, o que ele considerava a essência da brasilidade: um país mestiço. A racialização que domina o enfoque das relações sociais atuais acaba por diluir o “povo brasileiro” em lutas setoriais e a ocultar as contradições sociais, bem ao gosto de certa antropologia em voga nas nações do Atlântico Norte.

Mas sua contribuição é decisiva quanto à divisão da elite dirigente, com parte dela apostando num “Brasil menor”, *junior partner* dos Estados Unidos e da Europa, bem como na identificação da polêmica noção de *interesse nacional* e nos elementos de longo prazo da história e da inserção internacional do Brasil. Na mesma linha, sua defesa de uma postura mais proativa para a nossa diplomacia e de um engajamento mundial, extra-hemisférico, denotam forte intuição quanto aos imperativos futuros. A política externa dos anos 1970 e 1980, e depois a do século XXI, revelam quão correta era a sua visão. Isto vale, igualmente, para a noção de que o Brasil devia ter uma posição ativa frente às grandes potências. Enfim, mesmo sendo um homem do seu tempo, José Honório Rodrigues demonstrou ter visão de futuro. Por caminhos tortuosos, a evolução posterior mostrou o acerto de sua percepção, enraizada na história nacional.

OBRAS DE JOSÉ HONÓRIO RODRIGUES

Civilização holandesa no Brasil. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1940, 404 p.

Teoria da história do Brasil: introdução metodológica. São Paulo: Instituto Progresso, 1949, 355 p.

Historiografia e bibliografia do domínio holandês no Brasil. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949, xvii, 489 p.

A pesquisa histórica no Brasil: sua evolução e problemas atuais. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1952, 286 p.

Política externa independente: a crise do Pan-Americanismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965, 294 p.

Interesse nacional e política externa. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966, 232 p.

Vida e história. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966, 278 p.

A revolução americana e a revolução brasileira da independência (1776-1822). In: *Revista de Historia de America*. México N. 83 (enero/jun. 1977), p. 69-91.

História da história do Brasil. 2ª ed. São Paulo: Companhia Editora Nacional, 1979.

Uma história diplomática do Brasil, 1531-1945. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995, 512 p.

Brasil e África: outro horizonte; relações e política brasileiro-africana. 2ª ed. rev. aum. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1964, 2 v.

O continente do Rio Grande. Rio de Janeiro: São José, 1954, 81 p.

O parlamento e a evolução nacional. Brasília: Senado Federal, 1972, 5 v.

A Assembleia Constituinte de 1823. Petrópolis: Vozes, 1974, 325 p.

Independência: revolução e contrarrevolução. Rio de Janeiro: F. Alves, 1975-1976, 5 v.

O conselho de estado: o quinto poder? Brasília, DF: Senado Federal, 1978, 417 p.

O Parlamento e a consolidação do Império, 1840/1861: contribuição à história do congresso nacional do Brasil, no período da monarquia. Brasília: Câmara dos Deputados, 1982, 213 p.

Aspirações nacionais: interpretação histórico-político. 4. ed., rev. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1970, 234 p.

História e historiografia. Petrópolis: Vozes, 1970, 306 p.

História, corpo do tempo. 2. ed. São Paulo : Perspectiva, 1984, 282 p.

Filosofia e história. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1981, 129 p.

História combatente. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1983, 407 p.

Tempo e sociedade. Petrópolis: Vozes, 1986, 221 p.



AFONSO ARINOS

Nasce em 27 de novembro de 1905, em Belo Horizonte. Forma-se em Direito, em 1927. Dirige o Estado de Minas e o Diário da Tarde, em 1933. Funda a Folha de Minas em 1934. Idealiza e subscreve o Manifesto dos Mineiros, em 1943. Redige o manifesto inaugural da União Democrática Nacional, em 1945. Deputado federal, em 1947. Professor de Direito Constitucional na Universidade do Rio de Janeiro, em 1949, e na Universidade do Brasil, em 1950. Eleito deputado federal em 1950. Em 1951, é aprovada a Lei Afonso Arinos, que considera contravenção penal a discriminação racial. Assume a liderança da bancada udenista em 1952. Reeleito deputado federal, em 1954. Publica, em 1955, sua maior obra literária, *Um Estadista da República*, biografia de seu pai, Afrânio de Melo Franco. Eleito para a Academia Brasileira de Letras, em 1958. Eleito senador pelo Distrito Federal, em 1958. Presidente da Comissão de Relações Exteriores

do Senado, em 1959. Nomeado ministro das Relações Exteriores, em 1961. Chefia, em 1961, a Delegação brasileira à XVI e, em 1962, à XVII Assembleia Geral da ONU. Chefia a Delegação do Brasil à primeira sessão (1962) e à segunda sessão (1963) da Conferência do Desarmamento das Nações Unidas. Ministro das Relações Exteriores no Gabinete Brochado da Rocha, em 1962. Participa da formação da Aliança Renovadora Nacional (ARENA). Redige o capítulo sobre Direitos e Garantias Individuais da Constituição de 1967. Apoia a candidatura de Tancredo Neves, em 1984. Coordena a comissão que prepara o projeto de reforma constitucional, em 1985. Eleito senador, em 1986. Presidente da Comissão de Sistematização da Assembleia Nacional Constituinte. Na Constituinte, defendeu o parlamentarismo, a reforma agrária, o direito de voto para os jovens a partir dos 16 anos. Fundador do PSDB, em 1988. Faleceu em agosto de 1990, no exercício do mandato de senador.

AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO:
ATUALIDADE E PARADOXO

Samuel Pinheiro Guimarães

O Brasil está fadado a ser, por tempo indefinido, um satélite dos Estados Unidos.

Raul Fernandes, ministro das Relações Exteriores,
26/8/1954 a 12/11/1955

Eu sou um homem, repito-o, sem nenhum compromisso de qualquer espécie ou natureza.

Jânio Quadros, entrevista à imprensa, 19/10/1960

Temos assim, o tríptico de valores que devem presidir o planejamento da política internacional de nosso país: soberania, democracia e paz.

Afonso Arinos, em suas Memórias

Permita-me Vossa Excelência apresentar minhas felicitações pela firmeza e fidelidade com as quais traçou, na Câmara Federal, as diretrizes da política externa de nossa pátria. Sinto-me envaidecido ao ter Vossa Excelência como companheiro de Governo.

Jânio Quadros a Afonso Arinos, em 19/5/1961

Embora não pudesse ainda, então, avaliar com maior nitidez, as causas profundas das dificuldades que cercam, no Brasil, qualquer titular do Itamaraty que deseje levar adiante uma política de verdadeira afirmação nacional[...].

Afonso Arinos, em suas Memórias

[...]posso avaliar as suas excepcionais qualidades de gestor supremo da política externa brasileira.

Arinos, em suas Memórias

[...] um Ministério conservador para executar uma política revolucionária.

Pedroso Horta, apud Castello Branco

ATUALIDADE E PARADOXO

A atualidade da política externa, executada, com grande habilidade política e diplomática, por Afonso Arinos, chanceler de Jânio Quadros, é notável. A necessidade de abrir mercados na África, no Oriente Próximo e na Ásia para produtos industriais, permanece diante das dificuldades do balanço de pagamentos e a reprimarização da economia e do comércio exterior; a necessidade de manter relações políticas e econômicas com todos os Estados, sem preocupação quanto à sua organização doméstica, como fazem todos os países desenvolvidos, e que a imprensa procura limitar; a integração da América do Sul e a prioridade das relações com a Argentina, criticadas por aqueles desejosos de destruir o Mercosul, ressuscitar a ALCA, impossibilitar o fortalecimento da Unasur e do Brasil em momento delicado de transição e crise econômica e política mundial; a defesa dos princípios de não intervenção e de autodeterminação, vitais à época, e hoje ainda mais fundamentais para a convivência entre Estados soberanos, princípios sempre desobedecidos pelos mais poderosos e armados; a visão antecipada

da importância da China; a luta pelo desarmamento, a começar dos mais armados e não dos desarmados, e pela paz mundial; a relação entre desenvolvimento social e estabilidade mundial, conforme hoje se vê na luta contra a pobreza e a miséria; e, finalmente, a democratização do Itamaraty, são aspectos centrais da política de Jânio Quadros e de Afonso Arinos que permanecem como desafios da política exterior atual.

O paradoxo de Afonso Arinos se encontra em sua trajetória de político conservador, de integrante da elite política e social brasileira, de membro fundador e líder parlamentar da UDN, de amigo, até 1961, de Carlos Lacerda, e a execução brilhante de uma política externa progressista, demarcadora de uma nova época, de uma política externa independente, em defesa do desenvolvimento e da paz, precursora de uma política à altura do potencial da sociedade e do Estado brasileiros. “O Brasil é o maior e mais rico país da América Latina e tem potencial para tornar-se potência mundial. Sua boa vontade e cooperação são de máxima importância para nós” (Guia para a Política dos Estados Unidos para o Brasil, 1961. Departamento de Estado dos Estados Unidos).

POLÍTICA EXTERNA E SUAS CIRCUNSTÂNCIAS

Nenhuma política externa pode ser compreendida e ainda menos avaliada sem que se considerem as circunstâncias internacionais, regionais e nacionais do momento em que ela se implementa e em que colhe seus primeiros frutos, doces ou amargos.

Por outro lado, há interesse em examinar e contrastar a personalidade e a experiência do chanceler com as do presidente da República, o que, talvez, possa lançar melhor luz sobre a política externa de cada período.

Este esforço não poderia deixar de ser feito no caso da reviravolta de política externa que se verificou na gestão de Afonso Arinos de Melo Franco à frente do Ministério das Relações Exteriores durante a gestão meteórica, de 205 dias, e surpreendente em seu estilo, do presidente Jânio Quadros.

É verdade que a experiência diplomática de Afonso Arinos foi longa, desde quando acompanhou seu pai, Afrânio de Melo Franco, a reuniões da Liga das Nações, a sua atividade como presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, a sua gestão como ministro do Exterior no Gabinete de Brochado da Rocha, a sua chefia da delegação do Brasil às XVI e XVII Assembleias Gerais das Nações Unidas e na Comissão do Desarmamento das Nações Unidas, situações em que se distinguiu.

Disto ao final se tratará rapidamente, pois em nenhuma dessas ocasiões a ação de Afonso Arinos foi tão transformadora da política externa brasileira quanto durante sua gestão à frente do Itamaraty, em 1961.

AS CIRCUNSTÂNCIAS INTERNACIONAIS

As circunstâncias internacionais, na década de 1950 e no primeiro ano da década de 1960, eram distintas das circunstâncias atuais. É verdade que algumas de suas características sobrevivem até hoje sob outras roupagens, como é o caso do intervencionismo da política de força das Grandes Potências. À época elas se faziam em nome da liberdade, da democracia e da civilização cristã, enquanto hoje são travestidas no chamado direito de “proteger” populações, que seriam vítimas de agressões a seus direitos humanos, com desrespeito aos princípios de não intervenção e de autodeterminação, fundamentais para a convivência entre Estados

soberanos, em especial para aqueles Estados mais fracos, princípios consagrados como pilares das Nações Unidas.

O mundo vivia o auge da Guerra Fria, momento em que se projetava na periferia a imagem de sucesso da União Soviética, simbolizado pelo lançamento do primeiro satélite, o Sputnik, em 1957, e pelo êxito do primeiro voo espacial tripulado, com o astronauta Iuri Gagarin, fatos que tinham implicações militares importantes, pois revelavam a capacidade tecnológica, científica e militar soviética na área de mísseis intercontinentais e a vulnerabilidade do território americano.

A disputa ideológica entre a União Soviética e seus aliados socialistas da Europa Oriental e, de outro lado, os países capitalistas altamente desenvolvidos, porém ainda em recuperação dos efeitos da Segunda Guerra Mundial, liderados pelos Estados Unidos, era intensa e os êxitos da União Soviética e do socialismo tinham profunda repercussão no mundo subdesenvolvido que vivia o início do processo de descolonização, em especial na África, que se iniciara com a independência de Gana, liderada por Nkrumah, o líder do pan-africanismo, em 1957.

A política de coexistência pacífica de Krushev, anunciada em 1956, no XX Congresso do PCUS, e sua declaração de que o socialismo ultrapassaria o capitalismo eram proclamadas ao mesmo tempo em que se verificavam confrontos na periferia, com o apoio soviético a movimentos de libertação de cunho socialista, e na linha de confrontação entre os dois sistemas, na Europa, com a intervenção militar soviética na Hungria, em 1956, e as tensões que levaram à construção do Muro de Berlim, em agosto de 1961.

A Guerra da Coreia, que se inicia em 1950 e que se encerra, sem vencedores, com o armistício em 1953, demonstrara a capacidade dos países socialistas, no caso a China, de enfrentar o poderio americano e, de outro lado, a capacidade dos Estados Unidos em

mobilizar seus aliados para obter apoio à sua ação militar, através da resolução da Assembleia Geral da ONU, denominada Unidos para a Paz.

Em Dien Bien-Phu os franceses haviam sido derrotados em 1954 e teria início mais tarde, com o presidente Kennedy, a presença militar americana no Vietnã, que se revelaria desastrosa com a retirada das tropas em 1973, mas que teria, como efeitos remotos, a transformação do exército americano de conscrito em mercenário e a conversão do Vietnã, reunificado e socialista, ao capitalismo.

Divergências ideológicas e a recusa russa em transferir tecnologia nuclear à República Popular da China levariam ao cisma sino-soviético em 1960, e, portanto, ao fim do monolitismo do bloco comunista e, em consequência, a uma fase de competição entre a URSS e a RPC no apoio a movimentos de libertação nacional, em especial na África, e à denúncia acerba do revisionismo russo.

A I Conferência Afro-Asiática em Bandung, em 1955, sob a liderança de Chou-En Lai, Nasser, Nehru, Tito e Sukarno, daria origem ao futuro Movimento dos Países Não Alinhados, cujos princípios de maior importância eram o respeito à soberania e integridade territorial de todas as nações; igualdade de todas as raças e nações; não intervenção e autodeterminação; direito de cada nação defender-se, individual e coletivamente; recusa a participação na defesa coletiva destinada a servir aos interesses das superpotências; abstenção de todo ato ou ameaça de agressão contra a integridade ou a independência de outro país; solução pacífica de controvérsias. A partir de certo momento, França e Grã-Bretanha passaram a conceder independência a suas colônias, às vezes após graves conflitos como a Guerra da Argélia, que se encerra em 1962, e a luta no Quênia, criando as bases do neocolonialismo

econômico, enquanto se cristalizava, ao sul do continente, o bastião branco racista, comandado pela África do Sul e Portugal.

No processo de descolonização estavam interessados e atuantes os Estados Unidos, devido à disputa pelo apoio de aliados entre os novos Estados, apoio em especial importante nos foros políticos e econômicos das Nações Unidas, e ao objetivo de eliminar os obstáculos colocados pelos regimes coloniais europeus à ação de suas megaempresas; a União Soviética pelo idêntico interesse em conquistar o apoio das ex-colônias e impedir o controle americano sobre os novos Estados; e, finalmente, a China em seu confronto ideológico e político com a União Soviética.

Na Europa Ocidental, surgia, em 1957, a Comunidade Econômica Europeia, com seus seis Estados fundadores, com sua estrutura de supranacionalidade, e com os acordos de associação com suas ex-colônias, para a criação de um mercado comum europeu com os objetivos de pacificar a Europa definitivamente e assim poder recuperar sua força e influência no mundo, destruídas pelas duas Guerras Mundiais.

Militarmente, o mundo se dividia em dois blocos, o ocidental e o soviético, estruturados em torno da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN (1949) e do Pacto de Varsóvia (1955) na Europa, e pelo sistema de bases e de acordos militares dos Estados Unidos, que se estendia pelo Oriente Próximo e Médio e pelo Sudeste da Ásia e da Oceania, em torno do mundo comunista, enquanto a China, que ainda não havia detonado seu primeiro artefato nuclear, era um mundo à parte, confrontado pelos Estados Unidos em Taiwan, no Japão e na Austrália e, ao norte, pela União Soviética.

O risco e o temor da guerra nuclear eram fatos reais na Europa e em especial nos Estados Unidos onde se construíram milhões de abrigos residenciais contra ataques nucleares.

Os Estados Unidos tinham emergido da Segunda Guerra como a principal economia em termos de produção, de comércio, de finanças, de tecnologia e de ciência e participava de forma hegemônica nas organizações econômicas mundiais, em especial no FMI, no BIRD e no GATT, onde ditavam as regras aos países capitalistas, fossem eles desenvolvidos ou não.

A União Soviética, o modelo político, social e econômico rival dos Estados Unidos, apresentava elevadas taxas de crescimento, demonstrando às economias periféricas que o planejamento econômico e a intervenção do Estado na economia podiam levar, em curto espaço de tempo, à industrialização e a melhores níveis de vida nas sociedades subdesenvolvidas.

A África e a América Latina eram continentes em que se encontravam economias subdesenvolvidas com altas taxas de crescimento demográfico, em grande parte rurais, produtoras e exportadoras de bens primários, sem parques industriais significativos, sem nenhuma força militar, sem qualquer vigor tecnológico. Na Ásia, os *New Industrializing Countries* ainda não haviam surgido e o Japão, desarmado, estava em processo de recuperação da Segunda Guerra que levava a seu “milagre”. A China somente iria iniciar seu processo de crescimento acelerado e sustentado muito mais tarde, em 1979.

Era neste cenário internacional, tenso e altamente assimétrico, em que o perigo da guerra nuclear mundial e a corrida armamentista ameaçavam a humanidade, que se desenvolveria a política externa de Jânio Quadros e de Afonso Arinos.

AS CIRCUNSTÂNCIAS REGIONAIS

O cenário na América Latina se caracterizava pela ausência de vínculos políticos entre a maior parte dos países da região, a

não ser entre vizinhos. Neste caso, as relações eram muitas vezes conflituosas, heranças do passado, ou se limitavam a relações entre os Estados que se encontravam em sub-regiões bem delimitadas, tais como as que congregavam os países do Cone Sul, os países andinos e a América Central.

Os Estados Unidos exerciam sua hegemonia militar na América Latina através do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR, assinado em 1947, e de acordos militares bilaterais e, politicamente, através da Organização dos Estados Americanos – OEA criada em 1948 e da ideologia do pan-americanismo. Em último caso, exerciam esta hegemonia através de seu apoio e mesmo organização de golpes de Estado, como ocorreu na Guatemala, em 1954, quando foi derrubado o presidente democraticamente eleito, Jacobo Arbenz.

As economias nacionais na América do Sul, desarticuladas entre si, haviam sido estruturadas pelos interesses exportadores-importadores da Grã-Bretanha, com empréstimos aos governos e com investimentos ingleses na construção de ferrovias para ligar as zonas produtoras aos portos de exportação e em sistemas urbanos de fornecimento de luz elétrica e de saneamento.

As populações das sociedades latino-americanas eram predominantemente rurais e analfabetas, em estado precário de saúde e pobreza, e havia um grande vazio demográfico e econômico no centro do Continente.

Apesar do desenvolvimento industrial incipiente em alguns países, estimulado pela desorganização dos mercados internacionais durante a Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial, a situação essencial de economias primárias exportadoras se mantinha em todos eles.

Os sistemas de transportes, mesmo em nível nacional, eram muito precários assim como os sistemas de energia, em geral

baseados no petróleo importado, para a movimentação de veículos e para a geração de eletricidade e, em consequência, as ligações de transporte entre os países eram praticamente inexistentes.

Os vínculos comerciais entre os países da América Latina eram em extremo tênues e até inexistentes, já que muitos países competiam entre si nos mercados mundiais como exportadores de matérias-primas agrícolas ou minerais e possuíam parques industriais muito incipientes, e, portanto, pautas exportadoras pouco diversificadas. Os investimentos de capitais nacionais em outros países da região eram inexistentes, predominando os investimentos estrangeiros, em especial os investimentos americanos após a Segunda Guerra Mundial, devido à retração dos investimentos europeus.

O cenário regional político e econômico viria a ser profundamente alterado com a vitória da Revolução Cubana em 1959 e com o desafio russo ao pan-americanismo e à Doutrina de Monroe, em sua interpretação americana e, portanto, à hegemonia dos Estados Unidos no Continente.

Era naquele cenário mundial, tenso e assimétrico, e nesse cenário regional, de pobreza e vulnerabilidade, que iria se desenvolver a política externa de Jânio Quadros e de Afonso Arinos.

AS CIRCUNSTÂNCIAS NACIONAIS

Quando Jânio Quadros foi eleito em 1960, o Brasil era um país de 71 milhões de habitantes, com 55% de sua população no campo, o que significava ser analfabeta, pobre ou miserável, submetida ao jugo político, econômico e social dos chefes rurais, tradicionais e conservadores, enquanto a população urbana se distribuía em

núcleos ao longo do litoral, professando todos, esmagadoramente, a religião católica, sujeitas à influência de seus prelados.

O sistema político era dominado por três grandes partidos: o PSD, que representava os interesses rurais vinculados à burocracia, que dominava não somente o aparelho do Estado desde a queda de Getúlio, seu fundador, mas também o sistema político com os governos de Dutra, Getúlio e Juscelino, com o breve interregno de Café Filho; o PTB, também fundado por Vargas, que representava os interesses e as reivindicações dos trabalhadores industriais e que aumentava sua representação no Congresso a cada eleição; e a UDN, que congregava representantes das classes médias urbanas, integradas por intelectuais, comerciantes, profissionais, advogados, que se apresentava como um partido de natureza democrata e liberal, cujos próceres haviam lutado contra a ditadura de 1937 e se viram frustrados em suas diversas tentativas de tomar o poder pela via eleitoral. Havia outros partidos menores ou de influência apenas estadual ou regional, como o PSP, Partido Social Progressista, de Adhemar de Barros; o PL, Partido Libertador; o PDC, Partido Democrata Cristão; o PSB, Partido Socialista Brasileiro; o PRP, Partido de Representação Popular, de origem integralista, e o PCB, Partido Comunista Brasileiro, na ilegalidade, mas eterno espantelho das elites políticas, econômicas e militares brasileiras.

A economia se caracterizava pelo início da industrialização, em especial nos setores de bens de consumo não duráveis (a indústria automobilística mal surgia), pelo esforço de integração do território, através da construção de rodovias e ferrovias, por grandes migrações internas, pelo comércio exterior concentrado, de um lado, em poucos produtos primários agrícolas de exportação e, de outro lado, em produtos de importação indispensável, como o petróleo e o trigo; por uma dívida externa importante com os credores públicos e privados de grandes países desenvolvidos.

Por outro lado, a agitação social, em especial no Nordeste e a emergência das Ligas Camponesas, sob a liderança de Francisco Julião, causavam grandes temores às elites brasileiras e às elites estrangeiras a elas associadas. Daí a importância conferida à SUDENE e à busca de financiamento americano para projetos no Nordeste.

A inflação e o serviço da dívida, este sempre dependente de receitas irregulares de divisas devido às flutuações dos preços dos produtos primários e à sua fraca demanda nos mercados dos países desenvolvidos, eram as duas preocupações centrais do governo e da sociedade naquele momento de 1960, preocupações não muito diferentes daquelas de momentos anteriores da história brasileira e que, aliás, se prolongam até os dias de hoje.

A inflação, atribuída pelos economistas monetaristas ao desequilíbrio orçamentário, à corrupção e à intervenção do Estado na economia, em especial devido a sistemas diferenciados de administração cambial, através de programas de obras e da ação de empresas estatais, era considerada o mal maior a ser combatido, inclusive porque incidia sobre as relações com os credores externos que condicionavam a renegociação dos prazos da dívida e a concessão de novos empréstimos à execução de severos programas de ajuste econômico interno, que afetavam principalmente os trabalhadores.

Era naquele cenário mundial, tenso e assimétrico; naquele cenário regional, desarticulado politicamente, fraco militarmente e pobre economicamente, e neste cenário nacional, subdesenvolvido e tradicional, mas com profundas tensões, que iria se desenvolver a política externa brasileira em 1961.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A política externa parecia fadada a prosseguir em suas diretrizes tradicionais de preocupação exclusiva com os assuntos hemisféricos, de alinhamento com os Estados Unidos nas questões regionais e naquelas de confronto com o bloco comunista, de solidariedade com a política colonialista de Portugal (e da França) na África, e, na área econômica, de relações comerciais e financeiras com os Estados Unidos, principal comprador do café brasileiro, investidor e prestador, e com os países da Europa Ocidental.

Todavia, há muito se prenunciavam sinais de reorientação da política externa.

Alguns desses sinais eram antigos, como a demanda brasileira, defendida com vigor por Afrânio de Melo Franco, por um assento permanente no Conselho da Liga das Nações, que foi rejeitada pelas Grandes Potências europeias, o que levou à retirada do Brasil da Liga. Aliás, os argumentos apresentados pelo Brasil à época para justificar sua reivindicação de um assento permanente no Conselho eram muito semelhantes aos que viriam a ser esgrimidos bem mais tarde, a partir de 1945 e até hoje, na campanha por um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Outro prenúncio de mudança e de aspiração, a maior autonomia da política externa foi a aproximação do Brasil com a Alemanha na década de 1930 não só na área do comércio mas também na área militar.

Na área comercial, o Brasil celebrou, em 1934, esquemas comerciais mediante compensação em marcos com a Alemanha, um tipo de comércio que enfrentava firme objeção americana, empenhados que estavam os Estados Unidos em construir uma rede de acordos bilaterais com base na cláusula de nação mais favorecida. Na área militar, o Brasil celebrou acordos de aquisição de equipamentos e recebeu missões alemãs de treinamento.

Antes da entrada dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial em 1941, a política brasileira, habilmente conduzida por Getúlio Vargas, não se definia entre as partes em conflito e tinha como objetivo obter financiamento e ajuda tecnológica, de um lado ou de outro, para a construção da primeira usina siderúrgica moderna brasileira e para o reequipamento das Forças Armadas.

O interesse americano em ter acesso às matérias-primas, em especial minérios estratégicos, na América do Sul e em poder utilizar o Nordeste brasileiro, que era o ponto mais próximo da África e, portanto, local de possível desembarque alemão ou ponto de apoio para as operações militares americanas, faziam com que os Estados Unidos viessem a conceder, em 1940, o financiamento para a construção do que viria a ser a usina de Volta Redonda e com que o Brasil viesse a concordar com a construção de oito bases aéreas no Norte e no Nordeste.

A ida em 1943 do contingente militar da FEB à Itália (resistida pelos ingleses) tinha como objetivo criar condições para o Brasil participar das negociações do pós-guerra em posição vantajosa, em especial para pleitear sua inclusão como membro permanente no Conselho de Segurança da nova organização, que já se sabia viria a ser criada, as Nações Unidas.

Assim, com a vitória dos Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial e com a hegemonia americana, passaria o Brasil a pleitear um tratamento de aliado preferencial dos Estados Unidos na América Latina o que, se esperava, deveria se materializar politicamente no ingresso no Conselho e, economicamente, no acesso aos recursos do Plano Marshall.

O não ingresso como membro permanente no Conselho de Segurança e mais tarde a decepção com a recusa americana em prover ajuda ao desenvolvimento, a não participação nos programas do Plano Marshall (quando os americanos achavam

que deveríamos, isto sim, ajudar a Europa!) e a recusa americana em criar um “Plano Marshall para a América Latina” na reunião do Comitê dos 21, em 1958, foram gerando insatisfação e desilusão crescentes com a utopia de construir uma relação privilegiada com os Estados Unidos.

Mesmo no governo Dutra, simpático aos Estados Unidos, com sua política anticomunista doméstica e sua política econômica conservadora, o Brasil reclamaria da falta de ajuda financeira ao desenvolvimento.

No segundo governo Vargas, os pontos de atrito com os Estados Unidos se multiplicaram, em temas como a recusa, em 1951, ao pedido americano de envio de tropas à Coreia; a criação da Petrobras, em 1953, com o monopólio estatal em todas as fases de extração, refinação, distribuição e comercialização; o decreto de remessa de lucros, assinado em 1954, que as limitava a 10% do capital ingressado sem a possibilidade de incluir os reinvestimentos no cálculo do capital; a criação da Eletrobrás; a aproximação com a Argentina, cujas relações com os Estados Unidos eram antagônicas desde muito antes da Segunda Guerra Mundial, mas que se agravaram a partir de 1946, com a ascensão de Perón, criador do conceito de “terceira posição”, precursor do movimento não alinhado.

Após o breve período do governo Café Filho, que desenvolveu política de aproximação com os Estados Unidos, no governo Kubitschek se verificaram tensões, em especial em 1959, no episódio de rompimento com o Fundo Monetário Internacional em decorrência das pressões do FMI para que o Brasil aceitasse um programa de rígido ajuste econômico que levaria à paralisação do Plano de Metas. A Operação Pan-Americana, lançada em 1958, após o fracasso da visita de Nixon à América Latina, medida que pressupunha vasto apoio financeiro dos Estados Unidos ao

desenvolvimento da América Latina, não contava inicialmente com a simpatia republicana de Eisenhower. Somente Cuba e o governo democrata de Kennedy a transformaria em Aliança para o Progresso, programa pleno de condicionalidades, termo que só surgiria mais tarde, de ambição limitada a 20 bilhões de dólares, em 10 anos para 20 países. No mesmo ano, todavia, foi criada a Escola das Américas, no Panamá, para treinar militares da América Latina em “guerra interna e revolucionária”, incubadora da vaga futura de golpes militares na região.

Diante do quadro de inflação, de desequilíbrio orçamentário, de escassez de divisas e de endividamento com o exterior era de se prever que, no novo governo de Jânio Quadros, que a UDN pretendia ter elegido, com forte apoio das classes conservadoras, empresariais, da Igreja e da classe média, a política externa viria a ser de alinhamento com os Estados Unidos e com o Ocidente, em especial devido ao clima de Guerra Fria e das tensões decorrentes da Revolução Cubana.

Nada disto ocorreu.

JÂNIO DA SILVA QUADROS, JÂNIO QUADROS

Jânio Quadros formou sua visão política no quadro dessas conjunturas nacional, regional e internacional tais como evoluíram no período de 1945 a 1960, de seus 28 a 43 anos de idade.

Nasceu Jânio em 1917 em Campo Grande, no Mato Grosso, filho do médico Gabriel Nogueira Quadros. Seu pai mudava frequentemente de residência, de cidade em cidade do interior, Campo Grande, Curitiba, Garça, Bauru, Candido Mota, e, assim, Jânio, na infância e na adolescência, estudou em distintas localidades, sendo aluno que, pelos registros disponíveis, não se

distinguia. Finalmente, o pai se estabelece em São Paulo, capital. Jânio estuda no Colégio Arquidiocesano (1931); no Ginásio São Joaquim (1932) em Lorena; e de novo no Arquidiocesano (1933).

Jânio iniciou sua vida política ainda no movimento estudantil como secretário do Centro Acadêmico XI de Agosto, da Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, que cursou de 1933 a 1939, na diretoria que tinha como presidente Francisco Quintanilha Ribeiro, amigo querido e íntimo, futuro chefe de sua Casa Civil. Para se sustentar, dava aulas de Geografia, de História e de Português em um liceu tradicional de São Paulo, o Dante Alighieri, e no Ginásio Vera Cruz, no proletário bairro do Brás. Vivia modestamente, em companhia de sua esposa Eloá, filha de um farmacêutico, com quem se casara em 1941 e com quem teve uma única filha, Dirce Maria, nome de sua irmã, morta aos quinze anos. Um acidente com um lança-perfume, em um baile de carnaval, quando tinha dezoito anos, atingira sua vista esquerda, tornando-o ligeiramente estrábico.

Estimulado e apoiado pelos seus alunos e suas famílias, se candidata a vereador pelo PDC, após tentar ser candidato pela UDN, partido de que era membro, mas que não o incluiu em sua chapa. Foi eleito suplente de vereador pelo PDC, com 1.707 votos.

Em 1948, com a cassação dos mandatos dos vereadores comunistas, cuja bancada era majoritária na Câmara de Vereadores, assumiria a cadeira de vereador.

Faria carreira meteórica, marcada pela reputação de eficiência e austeridade, pela ação acima dos partidos políticos, aos quais desprezava ostensivamente, pelo anticomunismo ferrenho, pela preocupação com os costumes e com a moral, pequena burguesa e midiática, pelos gestos de efeito, e pelo português castiço, de pronúncia escandida. E, acima de tudo, pela preocupação extrema com sua autoridade.

Jânio foi eleito vereador com 1.707 votos, em 1947; deputado estadual, o mais votado, com 18.000 votos, em 1950; prefeito, cargo que exerceu por apenas um ano, da cidade de São Paulo, com 284.000 votos, em 1953; governador de São Paulo, em 1954, com 660.000 votos; deputado federal, em 1958, pelo Paraná, com 79.000 votos e presidente da República, aos 43 anos de idade, com 5.600.000 votos, cerca de 48% do total, 2 milhões de votos a mais que o segundo colocado, o candidato do governo, o marechal Henrique Teixeira Lott, em eleitorado de 11.700.000 eleitores.

Em suas campanhas apresentava-se como o candidato dos pobres, do “tostão contra o milhão”, o candidato da vassoura, incorruptível e de hábitos austeros e por várias vezes renunciou, ou ameaçou renunciar, a candidaturas e a mandatos, inclusive à sua candidatura presidencial. Nessas ocasiões, partidos e líderes políticos costumavam procurá-lo, urgindo sua volta, fazendo as concessões que solicitava, o que vinha a resultar em maior liberdade de ação para Jânio. Iludido, surpreendeu-se, no episódio da renúncia presidencial, pois isto não viria a ocorrer, já que os interesses afetados eram muito mais poderosos e externos, e assim se revelaram, não se limitando à influência de partidos e de políticos ou à distribuição de cargos municipais e estaduais. Jânio trabalhava intensamente as zonas mais pobres de São Paulo, e em seus comícios aparecia com os cabelos desgrenhados, caspa sobre os ombros, comendo sanduíches de mortadela. Apresentou mais de dois mil projetos na Câmara de Vereadores e na Assembleia Legislativa estadual, mas à Câmara de Deputados federal, eleito pelo Paraná em 1958, jamais compareceu a uma sessão, exceto à de sua posse.

Vitorioso nas eleições, costumava embarcar em navios cargueiros de longo curso, em viagens demoradas, o que permitia a ele se afastar das pressões políticas dos partidos que o apoiavam, mas aos quais não respeitava, ou melhor, desprezava, para a

organização de suas equipes de governo, primeiro municipal, depois estadual e, por fim, presidencial.

Caracterizou sua administração como prefeito e depois como governador por medidas de economia, tendo nomeado Carlos Alberto Carvalho Pinto, de velha estirpe paulista, sobrinho neto do presidente Rodrigues Alves, secretário de Finanças, com plenos poderes para saneá-las, com o objetivo de equilibrar o orçamento.

Seu grupo de amigos mais próximos e mais antigos, inclusive da época de Faculdade de Direito, a quem tratava com formalidade, era composto de antigos militantes da política estadual paulista, por Francisco Quintanilha Ribeiro; Carlos Castilho Cabral, que viria a fundar o Movimento Popular Jânio Quadros (MPJQ); Oscar Pedroso Horta, grande advogado criminalista; Lino de Matos, Emilio Carlos e Auro de Moura Andrade. A este grupo se incorporou, muito mais tarde, José Aparecido de Oliveira, mineiro, aliado de Magalhães Pinto.

Todos, inclusive Jânio, eram políticos com pequena ou nenhuma experiência da política nacional e ainda menor de política externa, José Aparecido era o secretário particular, com grande interesse pela política externa e crescente influência sobre Jânio, amigo de Afonso Arinos. Aparecido seria a influência esquerdista, progressista, no governo, em disputa permanente com Pedroso Horta, que encarnava os interesses e as visões tradicionais da UDN.

Jânio Quadros sempre demonstrara sua admiração por Lincoln, por Nehru, por Nasser e Tito, com quem se entrevistara em 1959, e antes de sua posse como presidente, ainda como deputado federal pelo Paraná, visitou a União Soviética, onde se entrevistou com Kruschchev, Cuba, o Egito, a Índia e a Iugoslávia.

A convite de Fidel Castro visitou Cuba, em 1959, viagem para a qual convidou Afonso Arinos, então líder da UDN na Câmara dos Deputados desde 1952, e seu mais respeitado intelectual, assim

como o bispo de Santo André, D. Jorge Marcos de Oliveira, que declinou do convite, e um grande grupo composto pelos principais jornalistas políticos, organizado por José Aparecido, entre os quais se encontravam Castello Branco, Villas Boas Correia, Hélio Fernandes, Murilo Melo Filho, Rubem Braga, Márcio Moreira Alves e o jovem Luiz Alberto Moniz Bandeira, futuro historiador de grande destaque.

Em política interna, Jânio Quadros se alinhava com as ideias das correntes mais conservadoras representadas nos governos de Café Filho e Eurico Dutra, cuja preocupação central e permanente era o controle da inflação que seria, segundo eles, causada pelo déficit orçamentário, pela intervenção do Estado na economia (subsídios variados, câmbio artificial e regulado) e pelas restrições ao capital estrangeiro, o que reduziria a possibilidade de aumentar a produção de bens no país.

Um desafio permanente aos governos brasileiros de todas as tendências políticas se verificava no setor externo da economia, devido às dificuldades para expandir e diversificar exportações primárias, com a deterioração dos termos de intercâmbio; com o aumento da demanda por importações e a rigidez de sua pauta por se tratar principalmente de produtos essenciais como petróleo e o trigo; com os pagamentos (juros e amortizações) da dívida externa.

A renegociação da dívida externa, que chegava a 700 milhões de dólares em 1961, montante elevado para o PIB e o comércio exterior da época, com os objetivos de ampliar a capacidade de importar, de garantir a possibilidade de novos empréstimos para investimentos e de atrair novos capitais de investimento tinha sido um desafio para os governos anteriores e para ministros tão diversos quanto Oswaldo Aranha, Lucas Lopes, José Maria Alckmin e esta era a recomendação permanente do Fundo Monetário Internacional,

do Departamento do Tesouro e dos credores dos bancos privados estrangeiros ao governo brasileiro.

Escolheu Jânio, para seu ministro da Fazenda, Clemente Mariani, udenista, banqueiro baiano, ex-presidente do Banco do Brasil no governo Café Filho, e imediatamente foram tomadas medidas que correspondiam às recomendações e às expectativas da tradição conservadora: fim dos subsídios aos preços do trigo e do petróleo; fim dos sistemas de controle e administração cambial; corte do crédito do Banco do Brasil e corte das despesas governamentais.

Estas medidas iriam causar um forte impacto inflacionário, descontentar a classe média, os trabalhadores, e setores do empresariado industrial e contentar os exportadores de café e de outros produtos primários.

A este descontentamento se juntaria o isolamento e o voluntarismo do presidente, que se julgava acima das classes e dos partidos políticos, seu desprezo ostensivo e declarado pelo Congresso, e a apreensão da Igreja e dos militares com a política externa à medida que esta se desenrolava e se explicitava, conjunto de fatores que explicariam o pequeno apoio que recebeu após sua inesperada renúncia, apesar da expectativa expressa na Base Aérea de Cumbica, após a renúncia, de que “nada faria para voltar, mas que considerava sua volta inevitável”.

AFONSO ARINOS DE MELO FRANCO, AFONSO ARINOS

Afonso Arinos, o fiel, leal e hábil executor da política externa, não poderia ser mais diferente de Jânio Quadros, a não ser pelo seu conservadorismo em política interna. Intelectual de ampla cultura jurídica e literária, escritor, membro da Academia Brasileira de

Letras, catedrático de Direito Constitucional, jornalista, deputado federal em quatro legislaturas, senador, pertencia a tradicional família de políticos mineiros, tanto pelo lado paterno como materno.

Sua mãe, Silvia, era filha de Cesario Alvim, que fora presidente da Província do Rio de Janeiro, e, na República, presidente do Estado de Minas Gerais, deputado federal, ministro da Justiça em 1890, e, segundo o próprio Arinos, de estirpe mais antiga do que a família Melo Franco, pois estariam os Alvim entre os primeiros povoadores de Minas Gerais.

Seu pai, Afrânio de Melo Franco, de quem Afonso escreveu a biografia, nascido em 1870, foi professor de Direito Internacional, deputado federal, ministro da Viação no governo Rodrigues Alves, e no período interino de Delfim Moreira, exerceu o que se chamaria de a regência Melo Franco, e foi líder do governo de Epitácio Pessoa. Foi o primeiro e único embaixador do Brasil junto à Liga das Nações, foi membro da Comissão de Diplomacia da Câmara desde 1906 até assumir a chancelaria. Revolucionário de 30, foi ministro das Relações Exteriores de Getúlio Vargas de 1930 a 1933, quando se demitiu por solidariedade ao filho Virgílio, preterido por Vargas na nomeação para interventor em Minas.

Arinos que, quando jovem, acompanharia o pai em diversas missões diplomáticas, viria a exercer muitas das posições e cargos que haviam sido ocupados por ele: professor de Direito, deputado, ministro do Exterior, membro da Academia Brasileira de Letras. Afrânio de Melo Franco, modelo de vida sempre citado com afeto e admiração por Arinos, faleceu em janeiro de 1943.

O irmão, oito anos mais velho de Arinos, Virgílio Alvim de Melo Franco, se destacara como revolucionário de primeira hora em 1930, sendo o agente de ligação entre as forças políticas e os “tenentes”, sendo conhecido como o “tenente civil” e era ligado

politicamente a Oswaldo Aranha. Após a Revolução de 30, a expectativa de Virgílio era ser nomeado interventor em Minas Gerais, em disputa com Gustavo Capanema e com o apoio de Oswaldo Aranha. Finalmente, Getúlio decidiu por Benedito Valadares, obscuro deputado mineiro, o que desgostou Virgílio que passou para a oposição e viria a ser secretário-geral da UDN quando esta foi fundada. Virgílio não quis se candidatar à Constituinte de 1946 e convenceu seu irmão, Afonso, a candidatar-se.

Afonso Arinos participou da luta política contra Getúlio Vargas, sendo um dos principais idealizadores do Manifesto dos Mineiros de 1943 e fundador da UDN, nome que teria sido sugestão sua, partido que reunia os mais encarniçados opositores de Vargas desde 1932 e que conspirariam sem cessar até o golpe militar de 1964, quando, equivocadamente, imaginaram iriam empolgar o poder. Em verdade, apesar disto não ter ocorrido, muitos de seus mais importantes membros iriam colaborar com os governos militares em posição de grande destaque, como o general Juarez Távora, o brigadeiro Eduardo Gomes e o general Golbery do Couto e Silva, este último com grande influência sobre a política externa dos governos militares devido a suas visões geopolíticas.

A política externa de Jânio Quadros teria grandes repercussões sobre a política interna brasileira. Teria sido a causa principal da implacável oposição movida por Carlos Lacerda a Jânio Quadros, responsável ou pretexto em parte pela sua renúncia e pela desconfiança dos líderes militares que em nenhum momento procuraram, com firmeza, mantê-lo no poder ou promover a sua volta. Este episódio, como tantos outros na história brasileira, revela o entrelaçamento das políticas interna e externa e a necessidade de examiná-las em conjunto (assim como as circunstâncias econômicas do país).

Arinos, quando foi convidado por Jânio Quadros para ser seu chanceler, era um consagrado político conservador, renomado escritor, acadêmico, professor catedrático de Direito Constitucional, tendo sido combativo jornalista em Minas Gerais e no Rio de Janeiro.

Ademais de suas ligações com a política mineira e nacional, devido à atuação de seu pai, Afrânio, e de seu irmão Virgílio, casara-se com Ana (Anah) Rodrigues Alves, neta do presidente Rodrigues Alves, e viria a se associar por laços de amizade e parentesco com a família Nabuco, descendentes de Joaquim Nabuco, de grande influência no Rio de Janeiro.

Um cidadão de ilibada conduta e reputação, com os melhores e mais tradicionais laços políticos e sociais para a época.

Suas origens familiares e sua ação política não poderiam ser mais distintas daquelas de Jânio Quadros, filho de modesto médico, que peregrinou de cidade em cidade de São Paulo e do Paraná, sem relações políticas, sociais ou econômicas, político demagogo e performático, ligado às classes populares, modesto e obscuro professor de ginásio.

Arinos fora líder parlamentar da UDN por sete anos, uma marca histórica, e nessa condição foi um adversário e acusador inexorável de Getúlio Vargas durante seu mandato de 1951 a 1954, pronunciando memoráveis discursos, inclusive aquele em que pedia sua renúncia, e do qual, após o suicídio de Vargas, confessaria se arrepender.

Arinos, como líder da UDN e da oposição, combateu acerbamente o governo de Juscelino Kubitschek, não tendo ele, porém, apoiado a tentativa de anulação da eleição de 1955 com fundamento na tese da maioria absoluta e da ilegalidade dos votos comunistas, defendida por Prado Kelly. O clima político à época era de tal ordem que o deputado Carlos Lacerda proclamara que

Juscelino não poderia ser candidato; se fosse, não poderia ser eleito e se eleito, não poderia tomar posse. Derrotados o brigadeiro Eduardo Gomes, em 1950, e Juarez Távora, em 1955, a atitude golpista e inconformada da UDN veria uma oportunidade única de vitória e revanche na candidatura, que, todavia, se declarava acima dos partidos, de Jânio Quadros, mas a esperança de empolgar o poder se veria mais uma vez frustrada.

A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE

A política externa de um país não é apenas aquela conduzida pela chancelaria, mas sim também por outros organismos do Estado e não apenas pelo chanceler, mas também por outros ministros e não se desvincula de nenhuma forma das contingências e necessidades da política interna. Isto ocorreu no governo Jânio Quadros ao qual se costuma atribuir a estratégia de fazer uma política interna econômica conservadora e, para contrabalançar, uma política externa arrojada, de esquerda. Na realidade, as duas políticas estavam profundamente interligadas a partir da questão crucial do setor externo da economia.

Arinos não era especialmente ligado a Jânio Quadros, mas o apoiara desde o início devido a suas fortes ligações com Carlos Lacerda que fora fundamental para sua eleição para senador, em 1955, pelo Rio de Janeiro, com a maior votação da história do Distrito Federal.

Ambos não escutariam as advertências de Juracy Magalhães, candidato derrotado na convenção da UDN, de 1959, que escolheu Quadros como candidato a presidente. Juracy profetizara que o arrependimento viria a tomar conta de todos, profecia que não tardaria a se realizar devido ao desprezo, aliás conhecido e público, de Jânio para com os aliados e políticos que o ajudavam a se eleger.

Jânio Quadros estaria convencido de que sua esmagadora vitória eleitoral, por mais de dois milhões de votos de vantagem sobre o general Henrique Lott, em um eleitorado total de 11.700.000 de eleitores conferia um mandato do povo acima dos partidos e permitiria a ele ampla liberdade de ação, confirmando sua experiência anterior na prefeitura e no governo de São Paulo.

Jânio poderia ser provinciano em matéria de política interna, com pouca experiência das complexidades e dos meandros da política nacional e da Administração federal, com limitado e preconceituoso conhecimento dos políticos de fora de São Paulo, mas em política externa tinha ideias extremamente arrojadas para as classes políticas brasileiras e mesmo em comparação com os principais países da época, desenvolvidos ou não. Daí o interesse, a admiração, e uma certa perplexidade, que sua ação despertava.

A estratégia de política externa de Jânio Quadros tinha como fundamentos os princípios da autodeterminação; da não intervenção; da solidariedade continental; da luta pela paz e pelo desarmamento; da luta contra todo e qualquer colonialismo; da luta pelo desenvolvimento; da luta contra o comunismo.

Ao escolher Afonso Arinos de Melo Franco como chanceler e executor de sua política externa, escolheu cidadão de reputação conservadora, defensor da solidariedade continental, membro em 1945 da antiga Sociedade dos Amigos da América, firme opositor do comunismo, de valores cristãos, com grande experiência política como deputado e senador, presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado e de reconhecida capacidade intelectual como autor e professor de Direito Constitucional. E, portanto, insuspeito para conduzir e executar uma política independente.

Durante a campanha eleitoral, Jânio Quadros havia deixado explícitos os princípios em que basearia a sua política externa. Talvez os partidos que o tinham apoiado na campanha julgassem

que Jânio os proclamava, mas que não os adotaria de coração, para atrair os votos da esquerda e não acreditassem que iria colocá-los em prática com determinação ou que, se necessário, teriam os meios políticos para convencê-lo da sua inconveniência ou de sua contradição com os compromissos e com a tradição da política externa brasileira, cristã, ocidental e alinhada.

Dois eventos de política externa logo no início de seu mandato foram fundamentais para alertar seus opositores de que os princípios anunciados por Jânio seriam levados a cabo, com determinação. O primeiro foi o incidente do navio Santa Maria, sequestrado pelo capitão Henrique Galvão e seus companheiros, incidente que, aliás, serviu para afirmar, logo no dia da posse, a habilidade de Arinos e a utilidade de seus conhecimentos de Direito Internacional; e o segundo evento seria a visita ao Brasil do embaixador Adolf Berle Jr. para obter o apoio do Brasil à invasão de Cuba que se preparava com o auxílio político, propagandístico, financeiro e armado, americano.

O resultado do primeiro incidente, que ocorreu no próprio dia da posse presidencial, seria um recado à comunidade portuguesa salazarista no Rio de Janeiro de que a política anunciada por Jânio durante sua campanha seria implementada. O navio Santa Maria, com seiscentos passageiros e trezentos tripulantes, entre eles vários americanos, fora sequestrado pelo capitão Henrique Galvão e companheiros que, à mingua de combustível e víveres, solicitou reabastecer no Brasil e retomar rumo para Angola. O resultado final, enfrentando as pressões portuguesas que classificavam o sequestro do navio como ato de pirataria e exigiam a entrega de navio, passageiros e sequestradores, e após interpretação das convenções internacionais e de conversações com os sequestradores, foi fazer desembarcar os passageiros e tripulantes, conceder asilo a Galvão e a seus companheiros, e devolver o navio ao governo português.

No segundo episódio, o embaixador Adolf Berle Jr., enviado especial do presidente John Kennedy, ex-embaixador no Brasil em 1945, vai em 3/3/61 a Brasília entrevistar-se com Quadros, que determinou a Arinos permanecer no Rio e não viajar a Brasília para comparecer ao encontro para, assim, preservá-lo. Aliás, em geral, Arinos não acompanhava o presidente em suas entrevistas, mas recebia antes os visitantes, como foi o caso de Berle, o que era útil. Eram raros os despachos diretos de Arinos, as comunicações telefônicas sempre difíceis e constantes as instruções presidenciais por telex. Durou duas horas a demora na antessala do enviado especial de Kennedy, que teria tido conversa áspera com Jânio, em que apresentara o plano americano de fazer intervenções militares “à direita” na República Dominicana e no Haiti para “justificar” uma “à esquerda” em Cuba. Jânio recusou firmemente dar o aval brasileiro à aventura que viria a fracassar.

Seria este um segundo alerta à imprensa, tradicionalmente alinhada com os Estados Unidos a pretexto da luta contra o comunismo e em defesa do Ocidente e dos valores cristãos, e à comunidade de interesses políticos e econômicos vinculados aos Estados Unidos de que a políticas de não intervenção e de autodeterminação seriam, com rigor, aplicadas por Jânio.

Imediatamente, no início de seu governo, Jânio, no contexto de um Ministério composto principalmente por políticos udenistas e militares de orientação udenista, tais como Silvio Heck, Odílio Denys e Grun Moss; ou de figuras pouco conhecidas da política nacional – nomeara como ministro da Fazenda, o banqueiro baiano, udenista e conservador, Clemente Mariani. Jânio tomou três medidas de política externa de grande importância interna, quais sejam o envio da missão do embaixador Roberto Campos, diplomata e economista que servira a Kubitschek, de impecáveis credenciais americanas, para negociar com os credores europeus o alongamento dos prazos das dívidas vincendas e a contratação de

novos empréstimos, em mais uma volta da farândola de submissão política e econômica; a missão do banqueiro e embaixador Walter Moreira Sales junto ao governo americano e às entidades financeiras internacionais, tais como o FMI e o BIRD, sem cujo aval os empréstimos privados não seriam concedidos; e, finalmente, e como contraponto político e econômico, a missão do embaixador João Dantas, proprietário do *Diário de Notícias*, janista de primeira hora, aos países socialistas da Europa Oriental em busca de novos mercados para as exportações brasileiras o que dependeria, dado o caráter centralizado da economia desses regimes, de gestos de natureza política, em especial o reconhecimento desses governos a começar pelo estabelecimento de relações diplomáticas.

Três dias após a posse, Jânio Quadros determinou a cassação das credenciais simbólicas dos representantes da Estônia, Letônia e Lituânia. Restabeleceu o Brasil, logo de início, relações diplomáticas com a Hungria e a Romênia, foram criadas legações na Bulgária e na Albânia e foram anunciadas as providências para o reatamento das relações diplomáticas com a URSS e para o reexame da posição do Brasil na ONU sobre as credenciais da China Continental. Mais tarde, já em agosto, seria enviada missão comercial chefiada pelo vice-presidente Goulart à China, com grande repercussão nos meios políticos e militares. Com menor repercussão, foi enviada importante missão comercial, chefiada pelo ministro Paulo Leão de Moura, à União Soviética. Jânio, em visita à União Soviética, ainda candidato, tivera a oportunidade de se entrevistar com Krushev. Essas iniciativas provocaram a apreensão e reações das autoridades americanas, cada vez mais temerosas de uma inflexão à esquerda ainda mais acentuada de Jânio Quadros.

A Missão João Dantas teria grande repercussão de política interna. A chamada Doutrina Hallstein, nome de ministro do Exterior alemão, adotada pela Alemanha Ocidental, proibia as relações da RFA com países que reconhecessem o governo da

Alemanha Oriental, o que era importante para o Brasil devido aos significativos interesses econômicos, de investimentos e financeiros, alemães no Brasil e às populações de origem teutônica no Brasil, simpáticas a Bonn.

João Dantas, na qualidade de embaixador, em visita autorizada, como pessoal, por Jânio à Alemanha Oriental, assinou um memorandum sobre comércio com o ministro do Comércio Exterior de Pankow, o que implicava um reconhecimento implícito do regime comunista inclusive porque o memorandum anunciava um convite para visitar o Brasil e acenava com a assinatura de um futuro acordo comercial. Instado por Roberto Campos, em negociações financeiras na Europa, Vasco Leitão da Cunha, secretário-geral do Itamaraty, distribuiu comunicado à imprensa, sem conhecimento prévio de Arinos e de Quadros, desautorizando os entendimentos de João Dantas.

Jânio, que havia anunciado em sua mensagem presidencial ao Congresso que apoiava Bonn como o único governo alemão, considerou, por razões de autoridade, ter Leitão da Cunha cometido ato indesculpável de indisciplina e solicitou a demissão de Vasco, para grande preocupação de Arinos que o tinha como seu maior e mais antigo amigo. Mas, quando Arinos se dirigiu a Vasco este já havia pedido e divulgado sua demissão, a qual causou grave consternação nos meios políticos, sociais e no Itamaraty. As credenciais de Leitão da Cunha e seu prestígio na UDN e nos meios conservadores tradicionais podem ser avaliados pelo fato de que viria, mais tarde, a ser nomeado chanceler do governo Castelo Branco.

Jânio, para abrir caminho para as Missões Roberto Campos e Moreira Sales, que foram coroadas de sucesso, antes havia tomado medidas econômicas de grande agrado para os círculos conservadores brasileiros, em especial para os grandes

produtores e exportadores de produtos primários, café e açúcar principalmente, e para os credores internacionais. A instrução 204 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC) restabeleceria a chamada “verdade cambial” ao eliminar os subsídios ao petróleo e ao trigo e ao desvalorizar o cruzeiro em 100% mas atingia gravemente as empresas brasileiras, em geral industriais, com dívidas no exterior, e atingia a classe média ao aumentar o custo de vida. Jânio anunciara também reduções severas ao crédito oficial do Banco do Brasil às empresas e uma série de medidas de contenção de despesas governamentais.

Toda a política externa era orientada por meio dos famosos e ridicularizados “bilhetinhos”, mensagens que contornavam a comunicações tradicionais, lentas e formais da Administração Pública, cuja prática Quadros instaurara na Prefeitura de São Paulo, e que eram enviados pelo telex instalado em sua sala de trabalho e muitas vezes divulgados para a imprensa, colocando enorme pressão sobre a burocracia. Acresce que o Itamaraty se encontrava no Rio de Janeiro, existindo em Brasília apenas um pequeno gabinete em que serviam alguns poucos diplomatas. Para os demais Ministérios, os bilhetes eram enviados por motociclistas e chegaram a atingir o total de 1200, sendo que cerca de 400 só para o Itamaraty. Era, de certo modo, uma antecipação das reivindicações atuais de transparência e eficiência da Administração Pública.

A nova política externa que o próprio Arinos não apreciava chamar de independente, sofria, segundo Afonso Arinos, forte resistência dos diplomatas mais antigos e graduados do Itamaraty, profundamente envolvidos no Rio de Janeiro pelos influentes círculos portugueses, americanos e europeus e pela UDN tradicional, que poderiam ser caracterizados como antigetulistas, anti-indústria e antiKubitschek pela mudança da capital para Brasília que, resistida, somente viria a se efetivar em 1970.

Um terceiro e inovador aspecto da política exterior janista, com forte impacto na política interna pela reação que despertou na mídia conservadora, em especial do Rio de Janeiro, foi, mais do que a posição contra o colonialismo europeu e as iniciativas de aproximação com os novos Estados africanos, a posição contrária à política de Portugal na África.

Desde que começara o movimento de descolonização, o Brasil vinha adotando atitudes (tímidas) a favor da independência das colônias europeias inclusive africanas, como o voto, em 1960, a favor da Declaração de Garantia de Independência dos Povos Coloniais, aprovada em 1960 pela XV Assembleia Geral da ONU, quando 16 países já haviam se tornado independentes na África. Sempre, porém, ressaltando o caráter especial de suas relações com Portugal e o papel civilizatório de Portugal em suas colônias e se abstendo de condenar Portugal.

Afonso Arinos parecia tender a um tratamento mais cuidadoso para com Portugal do que Jânio e se propôs a procurar um entendimento com base na necessidade de cumprir com os compromissos do Tratado de Amizade e Consulta de 1953 e de, assim, procurar nas Nações Unidas evitar uma condenação direta e mais vigorosa de Portugal. Por outro lado, Arinos considerava que toda sua formação era portuguesa mas que, antes de ser português era brasileiro e, assim, não podia apoiar a política portuguesa que considerava fadada ao fracasso.

A origem do pensamento anticolonial de Afonso Arinos poderia se encontrar em sua posição contra o preconceito racial no Brasil; na sua convicção quanto à dívida moral do Brasil para com a África; na sua percepção de que o Brasil, tendo sido colônia, deveria ser contra todo colonialismo e de que sendo sua sociedade o resultado da miscigenação de raças deveria ser contra qualquer discriminação racial. O Brasil deveria, assim, oferecer ao mundo

o exemplo de sua fraternidade étnica. Nada mais semelhante às justificativas da atual política africana do Brasil.

No governo Jânio Quadros a posição brasileira, ao contrário do que ocorrera no governo Kubitschek, que havia sido de total apoio a Portugal, foi, no início, oscilante na tentativa de persuadir o governo de Salazar, ditatorial e racista, a organizar um novo regime político de associação, uma espécie de federação, com suas colônias africanas e a dar-lhes, neste regime, alto grau de autonomia. Debalde, pois as autoridades portuguesas e o próprio Salazar recusaram-se a aceitar as ponderações de Afonso Arinos diretamente a elas transmitidas, em Lisboa. Tendo cumprido com a obrigação de consulta julgou-se o Brasil com mãos livres para tratar do assunto nas Nações Unidas.

O objetivo, por vezes declarado, da política africana era de que o Brasil, ao se aproximar bilateralmente e nas Nações Unidas dos países recém-independentes da África poderia, devido ao seu passado não colonial e a suas características étnicas, contribuir para preservar a influência dos valores ocidentais na África, ser uma ponte entre a Europa, o Ocidente e a África e evitar a expansão do comunismo nos novos Estados africanos. Outro objetivo da expansão das relações com a África, este agora de natureza econômica, era justificado pela necessidade urgente de expandir exportações brasileiras onde a África poderia vir a ser um mercado importante para as manufaturas brasileiras.

Quatro fatos simbólicos, mas que marcaram a nova política africana do Brasil, foram a viagem de Afonso Arinos ao Senegal para as comemorações da independência do Senegal, presidido por Leopold Sedar-Senghor, a primeira de um chanceler brasileiro ao continente africano; a abertura de novas embaixadas brasileiras em Senegal, Costa do Marfim, Nigéria e Etiópia e, em especial, a urgência demonstrada em lotá-las; o programa de bolsas de estudo

para estudantes africanos; e a designação de Raimundo de Souza Dantas, escritor e jornalista negro, como embaixador do Brasil em Gana.

Um das justificativas da política brasileira para a África estava na preocupação com a concorrência africana, “desleal” ao Brasil, nos mercados de produtos primários tropicais devido aos custos de mão de obra aviltados pelos regimes coloniais. A independência das colônias viria a dar novos direitos aos trabalhadores e, ao lhes dar direito a melhores salários, fazer com que aumentassem os preços de seus produtos nos mercados mundiais. Encontrase aí alguma semelhança com o argumento muito posterior da chamada “cláusula social”, advogada pelos países desenvolvidos e altamente industrializados, nas negociações comerciais atuais. Causava preocupação também a extensão das preferências gozadas pelos novos Estados africanos em suas ex - metrópoles a todos os membros da Comunidade Econômica Europeia (CEE), em especial à Alemanha.

Iniciativa da nova política externa independente, o evento mais importante da agenda externa do governo Quadros, segundo Leite Barbosa, seria a aproximação com a Argentina, presidida então por Arturo Frondizi, civil e radical, eleito com o apoio peronista, cujo momento culminante foi o Encontro de Uruguiana. De um lado, existiam os naturais ressentimentos e as suspeitas históricas dos círculos militares nos dois países, no caso específico as suspeitas militares argentinas em relação à política externa de Jânio Quadros que era considerada pelos militares argentinos como antiamericana e pró-comunista. De outro lado, havia o interesse brasileiro de se aproximar dos países sul-americanos para promover e estimular a integração econômica – a criação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (ALALC) é de 1960 – e para a articulação da defesa política prévia dos princípios de não intervenção e da autodeterminação, e de

seus interesses comuns junto a Washington. Finalmente, havia o objetivo de natureza econômica de reduzir o déficit comercial com a Argentina e obter compromissos argentinos de importação na área de produtos manufaturados, em especial siderúrgicos.

O encontro dos dois presidentes se deu em Uruguaiana devido à prevista dificuldade em obter licença do Congresso para se ausentar do território nacional, após o episódio da recusa, pelo Senado, do nome de José Ermírio de Moraes para embaixador em Bonn. O Convênio de Amizade e Consulta e a Declaração Conjunta estabelecia o compromisso de ação comum na solução de questões internacionais; a preservação da democracia e da liberdade em benefício do desenvolvimento; a repulsa tanto da interferência extracontinental como da intervenção na soberania das nações; a ação conjunta continental em defesa da estabilidade política e social na América e a defesa dos recursos naturais. A Declaração reflete a vontade de cooperar e coordenar posições, a identidade de pontos de vista e de interesses entre Brasil e Argentina. Enquanto que, por outro lado, o encontro revelou a Jânio as dificuldades de Frondizi, que teve de enfrentar seis dezenas de pronunciamentos militares durante seu mandato. Uruguaiana foi um momento importante de inflexão da política externa já que tentativas anteriores de aproximação e de cooperação tais como as que se verificaram entre Vargas e Perón, como o pacto do ABC – Argentina, Brasil e Chile – de 1954, tinham fracassado em parte devido a suspeitas recíprocas de hegemonia, ao receio de desequilíbrio militar e à forte oposição interna no Brasil, receosa de uma “república sindicalista”.

Tema de grande importância e controvérsia era a questão do neutralismo e do Movimento dos Países Não Alinhados. O Brasil, cuja política externa era admirada pelos principais líderes do Movimento, receberia carta assinada por Sukarno, Nasser e Tito para participar da Conferência Preparatória dos Países Não Alinhados a se realizar em junho no Cairo e à qual, devido

às ponderações do Itamaraty, enviaria apenas um observador, o ministro Araújo Castro. A Conferência do Cairo aprovou três princípios que dificultariam, ou até mesmo impediriam, a participação do Brasil no Movimento: não participar de alianças militares com os grandes blocos; não ceder bases militares em seu território para potências estrangeiras e apoiar ativamente os movimentos de libertação nacional. Arinos, em diversas ocasiões, teria de defender a distinção que fazia entre neutralidade, neutralismo e independência.

As relações com os Estados Unidos foram cruciais para a política externa e interna do período Arinos. Aspecto a que se dá pequena importância era a posição de Jânio Quadros favorável à legislação de limitação de remessa de lucros pelas empresas estrangeiras, tema que tinha gerado graves problemas para Vargas, que levaria a semelhantes problemas para João Goulart e que seria revogada nos primeiros momentos do governo Castelo Branco.

Desde a visita de Quadros a Cuba, em 1959, Arinos procurara definir a política brasileira em relação à Revolução Cubana a partir dos princípios da autodeterminação, e da não intervenção e da solidariedade e com o objetivo de reaproximar Havana com Washington. Arinos, defensor intransigente do princípio da não intervenção como fundamento da autodeterminação e esta como o princípio da paz mundial, considerava que o princípio da não intervenção vedava qualquer intervenção, individual ou coletiva, ainda que para impor o regime democrático de governo. Porém, de outro lado, sustentava que o princípio da solidariedade continental impunha a defesa contra o comunismo. Assim advogava que o Brasil deveria se opor à intervenção em Cuba feita a pretexto de combater a intervenção do comunismo, mas ao mesmo tempo que o Brasil deveria concordar com medidas preventivas para evitar os riscos que o comunismo traria para os países mais frágeis das Américas. Defendia o isolamento de Cuba em um sistema

de “cordão sanitário” e adoção de um estatuto semelhante ao da Finlândia. No caso do Brasil, Arinos defendia que a melhor defesa contra o comunismo se faria pelo revigoramento da democracia no seu conteúdo social, pela eliminação da miséria, da injustiça, das desigualdades, pela promoção do desenvolvimento econômico.

Pouco depois do encontro de Jânio e Berle, em fevereiro, ocorre a invasão de Cuba, na Baía dos Porcos, em abril, por mercenários financiados, armados e apoiados pelos Estados Unidos, que são derrotados. Invasão planejada por Eisenhower, Foster e Allan Dulles e herdada por Kennedy, eleito por apenas 120.000 votos a mais do que Nixon. O fracasso da invasão tornara necessária uma avaliação dos danos políticos causados por meio de visitas de enviados especiais de alto nível, tais como Adlai Stevenson e Douglas Dillon, e aumentara o temor americano de que a evolução cubana e a situação social e econômica na América Latina pudessem vir a suscitar movimentos revolucionários semelhantes na região. Assim, em seu primeiro discurso sobre política externa, John Kennedy, primeiro presidente católico e de origem irlandesa dos Estados Unidos, lançou a Aliança para o Progresso, programa de 20 bilhões de dólares, em 10 anos para 20 países, que procurava condicionar o acesso aos recursos do programa ao apoio aos Estados Unidos no processo de isolamento político gradual que levaria à futura exclusão de Cuba do sistema interamericano, decisão útil para justificar o bloqueio americano e o isolamento comercial, financeiro e político da Ilha.

A reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) foi convocada para apresentar o programa da Aliança e obter a adesão dos países latino-americanos, sendo Cuba o único país que a ele não aderiu por considerar seus recursos insuficientes e as condições inaceitáveis.

A reunião do CIES viria a ter um efeito decisivo para a política interna brasileira. Ao regressar de Punta del Este, Che Guevara, ministro da Fazenda e chefe da delegação cubana, passa por Buenos Aires e se entrevista com Frondizi e daí vai a Brasília, onde se reúne com Quadros, que pede sua intervenção na questão dos sacerdotes católicos em Cuba e condecora Che Guevara com a Ordem do Cruzeiro do Sul. Membros da Igreja atacam o ato de condecoração de Guevara que, aliás, apesar de seu significado político, nada tinha de extraordinário, já tendo sido conferida entre muitos outros ao presidente de Cuba e a ministros estrangeiros, inclusive soviéticos. Arinos recorda, em suas Memórias, que a carta em defesa da Igreja cubana foi feita a pedido do Núncio Apostólico e entregue por Jânio a Che para que a entregasse a Fidel Castro. Todavia, a condecoração a Che Guevara foi apenas o pretexto para desencadear a crise política que já vinha sendo articulada por Carlos Lacerda e por toda a imprensa e meios conservadores.

Carlos Lacerda publica uma série de violentos editoriais dias 22, 23, 24 e 25 de agosto na Tribuna da Imprensa contra Jânio Quadros, em especial contra a política externa, a quem acusa, pela televisão dia 24 à noite, de organizar um golpe de Estado, para o qual teria sido convidado pelo ministro da Justiça, Pedroso Horta. Em toda a polêmica, na imprensa e no Congresso, sobre a política externa, Afonso Arinos, que sempre a defendeu com vigor e que recebe de Jânio todos os elogios, é atacado com grande virulência. Militares, em sinal de protesto, devolvem condecorações, não a do Cruzeiro do Sul, privativa de estrangeiros.

Jânio, sentindo-se atingido em sua autoridade e proclamando não poder governar, de modo estudado renuncia, com a expectativa de voltar, tendo assistido no dia 25, pela manhã, às cerimônias do Dia do Soldado. Em seguida, parte de avião para Cumbica, onde aguarda a entrega da carta de renúncia e o clamor pela sua volta. A carta de renúncia foi entregue por Pedroso Horta, ministro da

Justiça, conforme determinado por Jânio, às 15 horas, ao senador Auro Moura Andrade, que declara o cargo vago e dá posse a Ranieri Mazzilli, presidente da Câmara, às 17h.

Termina o período inicial e glorioso da nova política externa independente, sob o comando de Afonso Arinos, que prosseguiria com San Tiago Dantas, Hermes Lima, Evandro Lins e Silva e Araújo Castro até 1964 quando, no governo Castelo Branco, é condenada e rejeitada desde o primeiro dia. Após o breve intervalo de Castelo Branco, ressuscita nos governos militares sob outras denominações, como demonstração de sua compatibilidade com as necessidades do Brasil, país subdesenvolvido e periférico, mas destinado a um futuro de primeira grandeza. Em 1990, e por um longo período, como intervalo de Itamar Franco, os governos renunciam à sua independência e à sua aspiração de desenvolvimento autônomo, imersos na globalização e embalados pelo otimismo neoliberal.

AFONSO ARINOS NAS NAÇÕES UNIDAS

Em seus discursos na XVI Assembleia Geral das Nações Unidas, Afonso Arinos revelava o avançado de suas posições políticas ao defender que os direitos humanos eram também sociais; que a liberdade depende do progresso social; que o mundo não estava dividido apenas em Leste e Oeste, mas também em Norte e Sul; que a paz somente poderia ser alcançada com o respeito à autodeterminação; que o caminho da paz era o desarmamento; que na África do Sul existia um colonialismo interno; que o Brasil era contra todo e qualquer colonialismo; que, apesar da opção do Brasil pela democracia, as Nações Unidas não impõem nenhuma forma de governo a seus membros; que, na OEA, a adoção de forma de governo contrária à democracia representativa pode importar na exclusão do Estado da Organização, mas não justifica a intervenção.

A Conferência do Comitê das 18 Nações sobre o Desarmamento foi criada por Resolução da Assembleia Geral da ONU, em dezembro de 1961, com a missão de submeter um projeto de tratado de desarmamento geral e completo, sob controle internacional efetivo. Os trabalhos foram inaugurados em Genebra com a presença do ministro San Tiago Dantas que, retornando ao Brasil, passou a chefia da delegação a Afonso Arinos. Na Conferência, Arinos concentrou seus esforços nas negociações para alcançar um tratado de interdição de testes nucleares e enfatizou a importância da reconversão das economias militarizadas e a destinação dos recursos liberados para a constituição de um fundo internacional para eliminar a miséria e as desigualdades econômicas entre os Estados.

A segunda gestão de Afonso Arinos no Itamaraty foi curta devido à breve vida do Gabinete Brochado da Rocha. Arinos pretendia dar prioridade às questões de comércio, preocupava-se com as preferências concedidas pela CEE às antigas colônias, com o protecionismo da Política Agrícola Comum e com a transformação e aprofundamento da ALALC.

Afonso Arinos chefou, a convite de Hermes Lima, amigos desde quando alunos e professores na Faculdade Nacional de Direito e colegas na Câmara dos Deputados, a Delegação do Brasil à XVII Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1962. Nesta Assembleia, tratou Arinos de novos temas tais como a regulamentação pelas Nações Unidas dos programas de rádio e televisão a serem transmitidos por satélite, sugere a desnuclearização da América Latina e a convocação de uma conferência sobre comércio e desenvolvimento, que viria a ser a futura *United Nations Conference on Trade and Development* (UNCTAD), além de temas antigos em sua preocupação, como o desarmamento, a interdição de testes nucleares e a descolonização.

Na segunda sessão da Conferência do Desarmamento, que se iniciou em fevereiro de 1963, a grande preocupação de Arinos foram os tratados de desnuclearização regional; os tratados de cessação de experiências; os acordos temporários de suspensão de testes. A questão do controle foi objeto de especial atenção de Arinos que muito contribuiu para o chamado *Memorandum* das Oito Potências que estabelecia um sistema de distribuição flexível de inspeções e que viria a ser rejeitado pelos Estados Unidos e pela União Soviética.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ARINOS FILHO, A. *Diplomacia Independente*. São Paulo, Paz e Terra, 2001.

BENEVIDES, M. V. de M. *O Governo Jânio Quadros*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1981.

BILHETES DO PRESIDENTE JÂNIO QUADROS. *Cadernos do CHDD*, Ano V, número 8. Brasília: FUNAG, 2006.

CAMARGO, A. et al. (org.) *O Intelectual e o Político: encontros com Afonso Arinos*. Brasília: Senado Federal, 1983.

CASTELLO BRANCO, C. *A Renúncia de Jânio*. Brasília: Senado Federal, 2000.

CASTILHO, C. *Tempos de Jânio e outros tempos*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1962.

FRANCO, A. A. de M. *Planalto (memórias)*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1968.

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

GARCIA, E. V. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

LEITE BARBOSA, C. A. *Desafio Inacabado: a política externa de Janio Quadros*. São Paulo: Atheneu, 2007.

MONIZ BANDEIRA, L. A. *O Governo João Goulart*. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

_____. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

_____. *A Renúncia de Jânio Quadros e a crise pré-1964*. São Paulo: Brasiliense, 1979.

SKIDMORE, T. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. São Paulo: Paz e Terra, 1992.

YAMASHIRO, J. *Jânio: vida e carreira política do Presidente*. Porto Alegre: Livraria Lima, 1961.



SAN TIAGO DANTAS

Francisco Clementino San Tiago Dantas nasceu no Rio de Janeiro, em 30 de outubro de 1911. Em 1928, ingressa na Faculdade de Direito da Universidade do Rio de Janeiro, onde se forma em 1932. Sua atividade política começa, entre 1932 e 1937, quando participa da Ação Integralista Brasileira. Fez carreira no magistério universitário, que começa em 1937, quando é efetivado, por concurso na Cátedra de Legislação e Economia Política da Faculdade Nacional de Arquitetura. Em 1940, também por concurso, torna-se Catedrático de Direito Civil da Faculdade Nacional de Direito da Universidade do Brasil, de que foi diretor entre 1941 e 1945. Começa as suas atividades internacionais com a designação, em janeiro de 1943, para delegado à Primeira Conferência de Ministros da Educação das Repúblicas Americanas, no Panamá. Em março de 1951, atuará como delegado brasileiro à IV Reunião da Consulta dos Chanceleres Americanos, em

Washington, D.C. Em 1952, foi designado Membro da Corte Permanente Internacional de Arbitragem, em Haia e também perito da ONU no Comitê sobre Obrigações Alimentares e Execução de Sentenças no Estrangeiro, em Genebra. Em 1953, foi Delegado do Brasil à III Reunião do Conselho Interamericano de Jurisconsultos, em Buenos Aires e, em 1954, Conselheiro da Delegação Brasileira à IV Reunião do Conselho Interamericano Político e Social, no Rio de Janeiro. Entre 1955 a 1958, foi eleito membro e presidente, a partir de 12 de maio de 1955, da Comissão Jurídica Interamericana, com sede no Rio de Janeiro. Em 1959, foi Conselheiro da Delegação Brasileira à V Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, em Santiago no Chile. Em 1958, é eleito deputado federal pelo PTB de Minas Gerais e exerce o seu mandato até 1953. Em 1960, exerceu a presidência da Comissão Executiva do PTB. Em 1961, é indicado, pelo presidente Jânio Quadros, para a chefia da Delegação Permanente do Brasil na ONU. Não chega a assumir a função em vista da renúncia do presidente. Entre setembro de 1961 e julho de 1962, foi nomeado ministro das Relações Exteriores no governo parlamentarista de Tancredo Neves. Como ministro do Exterior, chefia a delegação brasileira à VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos em Punta Del Este, realiza viagens à Argentina, ao Uruguai, à Suíça, à Polônia, a Israel e ao Vaticano, e acompanha o presidente João Goulart aos Estados Unidos e ao México. Em junho de 1962, é indicado para presidir o Conselho de Ministros do governo parlamentarista de João Goulart, sendo derrotado na Câmara dos Deputados. É reeleito deputado federal pelo PTB de Minas Gerais. Entre janeiro e junho de 1963, foi ministro da Fazenda do governo presidencialista de João Goulart. Em 1963, é escolhido o primeiro “Intelectual do Ano”, Prêmio Juca Pato, pela União Brasileira de Escritores e eleito o “Homem de Visão 1963”. Morre no Rio de Janeiro em 6 de setembro de 1964.

FRANCISCO CLEMENTINO SAN TIAGO DANTAS: O CONFLITO LESTE-OESTE E OS LIMITES DO ARGUMENTO RACIONAL

Gelson Fonseca

San Tiago Dantas assumiu o Ministério das Relações Exteriores em 11 de setembro de 1961, em conjuntura política especialmente difícil. No plano nacional, depois da renúncia de Jânio, o parlamentarismo acabava de se instalar, não por convicção da elite política ou por inclinação da vontade popular e, sim, de forma negociada e artificial, para permitir que João Goulart, contestado por grupos de direita e por setores militares, assumisse o governo. Tancredo Neves fora escolhido o primeiro-ministro e convidou San Tiago, deputado do PTB, para o Itamaraty. No plano internacional, vivia-se em plena Guerra Fria e, em agosto de 1961, o muro de Berlim começava a ser erguido. Nas Américas, o problema cubano dominava a agenda hemisférica. A política externa brasileira adquirira novos contornos com Jânio Quadros, que propunha, sem abandonar os valores ocidentais, uma orientação universalista para o projeto diplomático.

É neste contexto que San Tiago exercerá suas funções por um curto período, dez meses incompletos, já que, com a queda

do Ministério, Tancredo volta à Câmara. Ainda assim, deixa uma marca significativa na história da diplomacia brasileira. Como caracterizá-la? Qual a contribuição específica de San Tiago na evolução da presença internacional do Brasil? Esboçar respostas a essas indagações será o objetivo deste ensaio, que terá, como foco, a visão do chanceler sobre o confronto Leste-Oeste.

A convivência de San Tiago com as questões internacionais começa antes de assumir o Ministério. Como lembra Marcílio Marques Moreira, “a familiaridade, tanto teórica quanto prática, de San Tiago com os problemas internacionais foi sendo construída em longo percurso”: conferências na ESG nos anos 50, participação das negociações com a Missão Abbink, Presidência da Comissão Jurídica Interamericana, artigos de jornais, participação, como representante da Câmara de Deputados, na V Reunião de Consulta, em 1959¹. Porém, é natural que a necessidade de articular, de modo mais acabado, seu “pensamento diplomático” tenha surgido quando é nomeado chanceler. Daquele período, deixa ele mesmo um legado, sob a forma de um livro, *Política Externa Independente*, publicado em 1962 pela Civilização Brasileira, em que, com o auxílio do professor Thiers Martins Moreira e do diplomata Dario Castro Alves, recolhe e organiza os textos que marcam a sua passagem pelo Itamaraty.

No livro, os textos rituais, como o capítulo sobre política externa do programa do primeiro governo parlamentarista, os discursos na posse no Ministério, na visita que fez à Argentina, os comunicados conjuntos emitidos em encontros bilaterais com chanceleres estrangeiros, etc., coexistem com duas longas transcrições de debates no Congresso, um sobre o reatamento de relações diplomáticas com a URSS e outro, sobre a conferência de Punta Del Este, que, em janeiro de 1962, leva à exclusão de Cuba

1 Ver DANTAS, 2011, p. 351. Marcílio lista de modo completo os documentos e as atividades de San Tiago que, desde os anos 30, dizem respeito ao processo internacional.

do sistema interamericano. As transcrições – e outras intervenções correlatas sobre aqueles temas – ocupam mais de 140 páginas de um livro de 255, o que mostra o quanto foram centrais os dois temas na gestão San Tiago, não só pela importância diplomática, mas também pelo interesse da opinião pública, refletido nas sessões do Congresso.

Nos dois casos, o debate é moldado pela lógica da Guerra Fria. Na realidade, os temas são novos, mas não inéditos na agenda diplomática brasileira. A ideia de reatamento com os socialistas, e especialmente com a URSS, lançada por Jânio, havia sido iniciada, embora limitada ao plano comercial, no governo Juscelino. A questão cubana se delinea com a queda da ditadura de Fulgencio Batista em 1959. Depois dos aplausos iniciais, as medidas de nacionalização de Fidel Castro desencadeiam crescente antagonismo entre os EUA (e outros latino-americanos, especialmente os centro-americanos) e Cuba, com amplas implicações hemisféricas.

O primeiro modelo para lidar com a presença de um país socialista no hemisfério tinha sido esboçado pelo antecessor de San Tiago, Afonso Arinos, que o expõe em longa sessão da Câmara². Há, porém, uma diferença entre o tempo de Arinos e o de San Tiago. Na primeira etapa da *política externa independente* (quando, aliás, não tinha ainda esse rótulo), as duas questões, a soviética e a cubana, especialmente a segunda, talvez fossem mais intelectuais do que diplomáticas. No caso de Cuba, ainda não se definira um foro que abriria o jogo de pressões e contrapressões para se obter uma decisão da OEA sobre como conviver com o socialismo no sistema interamericano³. Isto se dará durante a

2 “Trechos da audiência do Ministro Afonso Arinos na Comissão de Relações Exteriores da Câmara de Deputados”, in: FRANCO, 2007, p. 77.

3 Durante o Governo Jânio, o Brasil restabeleceu relações com a Hungria, a Romênia e a Bulgária. Não foi adiante o reatamento com a URSS que gerava polêmica por suas conotações políticas mais complexas, pois era o país que liderava o bloco socialista e tinha vocação universal em sua ação externa, além do fato de que o rompimento se deu de forma dramática, acompanhado por medidas

gestão de San Tiago, da mesma forma, que se concretiza o projeto de reatamento com a URSS. Tornam-se processos críticos e que vão exigir, como veremos, do chanceler um intenso trabalho de elaboração intelectual e de estratégia diplomática, que Arinos esboçou, mas não precisou levar adiante⁴. Em suma, o fulcro do pensamento diplomático de San Tiago está ligado a crises no marco do confronto bipolar.

DESENVOLVER E SISTEMATIZAR

No livro mencionado acima, há somente um texto que não corresponde ao período da gestão: a introdução escrita em 1962, em que San Tiago procura resumir o sentido geral da política externa independente. O texto começa com uma afirmação curiosa, que vale transcrever:

A política externa independente, que encontrei iniciada no Itamaraty e procurei desenvolver e sistematizar, não foi concebida como doutrina ou projetada como plano antes de vertida para a realidade. Os fatos precederam as ideias. As atividades, depois de assumidas em face de situações concretas que se depararam à Chancelaria, patentearam

internas, com a suspensão do Partido Comunista e a cassação de seus parlamentares. Quanto ao problema cubano, os fundamentos da posição brasileira estão magistralmente delineados em um memorando do então secretário Ramiro Saraiva Guerreiro ao Chefe da Divisão Política do Itamaraty em 8 de maio de 1961. O *memo* está transcrito em FRANCO, 2007, p. 64. Boa parte dos argumentos do memorando foram retomados, de uma maneira ou de outra, por San Tiago.

- 4 O Embaixador Araújo Castro, em uma reunião da comissão de planejamento político, diz: “Uma coisa teria que ser dita com muito cuidado é a ideia sobre o problema da política exterior. Realmente, os problemas são muito mais graves do que eram há um ano. Naquele tempo estávamos na fase da enunciação de princípios e, agora, tudo é aplicação desses princípios. O governo Jânio Quadros não teve realmente um problema da política exterior, a não ser o caso do Santa Maria”. O registro é de uma reunião realizada em 27 de dezembro de 1961 (apud FRANCO, 2007, p. 232).

uma coerência interna, que permitiu a sua unificação em torno de um pensamento central do Governo.

Não quer isto dizer que a sua elaboração tenha sido empírica ou casual. Na origem de cada atitude, na fixação de cada linha de conduta, estava presente uma constante: a consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira (I) ao desenvolvimento e à emancipação econômica e (II) à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária (DANTAS, 2011, p. 9).

O texto é significativo por muitas razões, mas uma sobressai. Ao rever a sua atuação à frente do Itamaraty, San Tiago indica que, além de um projeto político, articula outro, de natureza intelectual, justamente o de “desenvolver e sistematizar” o que era antes reação, ainda que orientada por princípios, a “situações concretas”. Para quem estuda o pensamento de San Tiago, a indagação é imediata: realizou o objetivo de sistematizar o projeto diplomático que vinha de Jânio? De que maneira? A preocupação de sistematizar parece mais a de um intelectual do que um político, mas exprime uma das marcas distintivas da personalidade de San Tiago, sua extraordinária capacidade de pensar com clareza e coerência, ou seja, de *sistematizar*. Outra indagação diz respeito à crítica embutida na afirmação de que, antes, a política externa consistia em reações empíricas – que não ganharam voluntariamente coerência. Ou seja, San Tiago se autopropõe critérios para avaliar o seu pensamento, que tem que passar por dois crivos, o do desenvolvimento e o da sistematização. Na realidade, os dois aspectos vão juntos e, de uma certa maneira, o que diz San Tiago é que *o desenvolvimento se identifica com a sistematização*. Ou seja, para San Tiago, havia uma política externa, porém falta uma doutrina que a organizasse.

No exame da afirmação, podemos nos fixar na ideia de sistematização e, depois, avaliar até que ponto desenvolve teses anteriores. Estamos, evidentemente, diante de categorias muito flexíveis, a começar pelo que seriam os limites de um pensamento diplomático “sistemático”. De qualquer modo, no contexto da Guerra Fria, uns tantos requisitos seriam identificáveis para defini-lo. O primeiro é como abordar o antagonismo bipolar. A condição antagonônica abre um leque, que permite tratá-lo, em um extremo, como conflito absoluto (o objetivo seria destruir o inimigo) e, no outro, como convivência competitiva (na variante da *détente*), ou seja as partes continuam adversárias mas admitem formas variadas de aproximação (o objetivo não é mais destruir, mas vencer por outros meios)⁵. É claro que das variações no diagnóstico do antagonismo global derivam os ajustamentos do comportamento diplomático. Se a percepção é de conflito, a possibilidade de relacionamento com o “inimigo” está restrita ou mesmo bloqueada. Se a percepção é de competição, o comportamento diplomático será necessariamente mais flexível⁶. Como vimos, os dois problemas centrais da gestão San Tiago estão modelados por compreensões do antagonismo bipolar, sobre cuja dinâmica central tínhamos pouca influência, mas que repercutia diretamente em nossas opções, até porque estava transposto para o debate interno, como mostram eloquentemente as sessões parlamentares sobre Cuba e o reatamento com a URSS. E, afinal, qualquer doutrina de política externa, para merecer o nome, começa, durante a Guerra Fria, por uma visão do conflito bipolar.

5 A Guerra Fria admite vários padrões de relacionamento entre os dois blocos, do antagonismo que caracteriza a diplomacia de FosterDulles até as propostas de Kissinger sobre *détente* nos anos 70, e, na URSS, as variações opõem Stalin a Gorbachev.

6 A melhor discussão teórica do problema é a dos construtivistas.

A GUERRA FRIA E O REATAMENTO DE RELAÇÕES DIPLOMÁTICAS COM A URSS

Para San Tiago, a primeira chave da compreensão da Guerra Fria é justamente a de que constitui

em vez de uma simples etapa... uma forma permanente de convivência, da qual sairemos apenas quando a evolução dos acontecimentos houver superado as formas presentes de antagonismo que contrapõem o Ocidente e o Oriente (DANTAS, 2011, p. 118).

É preciso sublinhar a noção de “forma permanente”, que afasta imediatamente a ideia de solução imediata, de curto prazo, mas não a de competição. Outro aspecto importante: San Tiago não torna os dois lados equivalentes. E, continua:

Se essa é uma forma de convivência que se estenderá por um período de tempo imprevisível, a conclusão imediata que se nos impõe é que, para lutarmos dentro dela pelos ideais da civilização ocidental e democrática, temos de partir da convicção da inutilidade das medidas de força, que geram, por uma reação inevitável, outras medidas congêneres, e bem assim temos de procurar em todas as circunstâncias, não o agravamento, mas a redução progressiva das tensões internacionais (DANTAS, 2011, p. 118).

San Tiago explica que o isolamento entre os dois campos ideológicos só se harmoniza com uma política que vise, consciente ou inconscientemente,

à eliminação de um deles, através de uma decisão militar. Essa podia ser uma convicção existente em 1947 e nos anos imediatos quando o Ocidente detinha o monopólio das

armas atômicas e a Guerra Fria podia parecer o prelúdio de um conflito real [...]. Nos dias de hoje [...] em que as perspectivas entreabertas pela retaliação atômica são de destruição maciça, não apenas dos vencidos, mas também dos vencedores, já não é possível supor, e sobretudo esperar, um desenlace bélico para as tensões tornadas crônicas, entre os Estados Unidos e a URSS. Como não se cogita, nem seria admissível cogitar-se de uma partilha do mundo em duas áreas estanques de influência, [...] o que resta como solução única é a aceitação da coexistência, com o deliberado empenho de reduzir as tensões através do entendimento e do intercâmbio (DANTAS, 2011, p. 11).

Assim definida a *natureza* da Guerra Fria, San Tiago explora algumas das implicações para a atitude brasileira no plano internacional: a primeira é a necessidade de universalização dos contatos diplomáticos, mesmo com os que estão do outro lado do espectro ideológico; a segunda é, do momento que se aceita o diálogo com o antagonico, ter a certeza de que os argumentos de que dispõe são os melhores. Vale voltar às palavras do chanceler, sempre cristalinas. Quando discute, na Câmara, o reatamento das relações com a URSS, o argumento político (que abre o espaço conceitual para o econômico) é o da necessidade de convivência entre os opostos. Explicando porque os grandes países ocidentais trocaram embaixadas com Moscou, diz que a

razão há de encontrar-se, única e simplesmente, na conveniência dos contatos diplomáticos entre os povos, mesmo quando são mais profundas as suas divergências e até, com maioria de motivos, quando os pontos de discordância e atrito aconselham a esses povos que mantenham abertas as possibilidades de discutir e de conversar, para que os atritos

*e os antagonismos não se exacerbem e se transformem, a cada passo, em focos de discordâncias maiores... Creio que é dever de consciência de todo homem público desvendar aos olhos do povo que todo o isolacionismo político, nos dias de hoje, é uma atitude belicosa (DANTAS, 2011, p. 71)*⁷.

O diálogo seria o meio de “propiciar a paz” e, portanto, o objetivo central da diplomacia brasileira no mundo⁸. A ausência de diálogo – ou de restrições à universalização – se torna em seu oposto, uma atitude agressiva, belicosa⁹.

A promoção do diálogo se completa com a segunda chave do pensamento de San Tiago a respeito da Guerra Fria: podemos aceitar o diálogo, porque o lado Ocidental tem vantagens ou, para ficar, no plano verbal, tem melhores argumentos, e o fundamental é a democracia. Para San Tiago, o diálogo pode ser estimulado porque temos mais a oferecer do que o socialismo:

7 Poder-se-ia acrescentar que, para San Tiago, o terreno da controvérsia é natural, como ele diz no discurso de despedida da Chancelaria: “Todas as personalidades humanas trazem consigo uma marca indelével que levam para os cargos que exercem e para os lugares onde tenham de viver... Era natural que eu trouxesse para esta Casa uma marca inseparável da minha vida pública e do meu destino, que tem sido a marca da controvérsia. Controvertido e gostando de controverter, não acreditando nas pacificações impostas por artifícios, estando, pelo contrário, certo de que é através da luta e do antagonismo que se vencem as etapas de estagnação e se alcançam novos estágios de desenvolvimento, nunca deixei de entrar em luta para encontrar através dela os caminhos da verdade e da paz” (Lessa; Holanda, 2009, p. 254).

8 Como está dito no programa do Governo Parlamentarista, “Os objetivos, que perseguimos e em função dos quais tomamos as nossas atitudes, são: em primeiro lugar, a preservação da paz mundial, hoje finalidade comum e suprema da ação internacional de todos os povos, mas em relação à qual madrugou a nossa vocação política, inspirada desde os albores da nacionalidade pelas ideias pacifistas e pelo repúdio formal à guerra como meio de ação internacional [...]” (Lessa; Holanda, 2009, p. 22).

9 Vale lembrar que, em oposição a San Tiago, os que argumentam contra a decisão de reatamento afirmam que o diálogo com a URSS estará sempre viciado porque o que Moscou pretendia é transformar o Brasil em centro de espionagem, de propaganda subversiva de uma “doutrina deletéria”, como dizia o Padre Vidigal ao apartear o Chanceler durante o seu depoimento (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 70).

A convicção dominante no Ocidente tem sido a de que o conhecimento recíproco da sociedade democrática e da socialista favorece a influência da primeira sobre a segunda, graças aos níveis mais elevados de liberdade individual, que aquela está em condições de assegurar (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 12).

San Tiago não tem dúvidas de que a marca distintiva do Ocidente é a democracia, que, no plano dos objetivos do governo, o compromisso ideológico com os princípios da democracia representativa é essencial e que, portanto, não há qualquer sinal de “ambiguidade ideológica” na aproximação com a URSS (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 54). O tema, sintetizado no prefácio de seu livro, é recorrente e sempre com a mesma ênfase, com em trecho do depoimento na Câmara: “A democracia é, de todas as formas de governo, a que melhor resiste à confrontação e, portanto, a que melhor se impõe, através da coexistência” (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 72).

O argumento político permite, assim, dissolver a condição do antagonico como ameaça, o que traz implicações para as opções diplomáticas do Brasil, além de abrir espaço para o pragmatismo, para que, no relacionamento com os socialistas, a consideração das vantagens econômicas prevaleça¹⁰. No depoimento à Câmara, San Tiago faz um minucioso relato da situação econômica brasileira, aponta a necessidade de que aumentem os fluxos comerciais, analisa a situação dos mercados para os quais exportamos (não vê dinamismo no norte-americano e, com a criação do mercado comum europeu, ameaças às nossas exportações, mais gravadas

10 Note-se que a dissolução da ameaça não é absoluta e o reatamento admite, para as duas representações diplomáticas, em Moscou e no Rio de Janeiro, um estatuto de limitações para o deslocamento de seus funcionários, como, aliás, o próprio San Tiago explica em seu depoimento na Câmara. Anos mais tarde, quando se reataram as relações com Havana, estatuto similar foi negociado, em um caso e outro, por inspiração da área de segurança do Governo Goulart e depois Sarney.

que as africanas), mostra que o comércio internacional do bloco soviético é o que mais cresce naquela conjuntura, e conclui pelas vantagens “concretas” do reatamento. Interessa fixar o andamento do argumento de San Tiago porque, creio, é uma das traves mestras do seu pensamento. O embate entre ideologias tem uma lógica própria e, no caso da Guerra Fria, ao se dissolver o conflito pela mútua contenção imposta pelo impasse nuclear, deve prevalecer, entre os blocos, a coexistência e a competição. A longo prazo, venceria a democracia, porque tem intrinsecamente vantagens (a liberdade é a maior delas) sobre o socialismo, o que tem consequências políticas. A primeira é a necessidade de sustentar o diálogo, mesmo em condições difíceis ou adversas, e essa será a base conceitual que orienta a atitude de San Tiago em relação a Cuba (como veremos). A segunda consequência é desconectar opções diplomáticas de parâmetros ideológicos. Reata-se com a URSS não por qualquer simpatia socialista, mas porque se preveem vantagens concretas. Aliás, o pragmatismo seria um dos elementos centrais do pensamento de San Tiago e, no caso de Cuba, sua “defesa” de que o regime permaneça no sistema interamericano tem mais que ver com estabilidade continental do que qualquer simpatia pelo socialismo de Fidel. Aliás, uma das poucas críticas que faz da política de Jânio é a de que tinha sido ideológica na consideração do problema cubano¹¹.

Outra implicação da perspectiva da Guerra Fria como espaço de coexistência é talvez curiosa e levanta o problema das relações

11 A crítica não é pública e foi feita durante uma reunião fechada com a cúpula do Itamaraty em uma residência na Gávea Pequena, a Casa das Pedras, pertencente a Drault Hernany e, mais adiante, voltaremos ao tema. “Naquela linha, havia um ligeiro toque de simpatia ideológica e uma recusa sistemática [...] sendo que algumas vezes evasiva de se pronunciar sobre o caráter democrático do governo Fidel Castro [...] Nossa ideia foi oposta. Começamos pelo reconhecimento de que o regime cubano não era democrático. [...] Assim o problema da simpatia ideológica ficava eliminado. O Governo brasileiro não tem simpatia ideológica pelo regime Fidel Castro, ainda que a possam ter alguns grupos políticos dentro do governo, o governo tem simpatia pelo que está na Constituição e nos tratados” (Fonseca, 2007).

entre o externo e o internacional. Para San Tiago, se a democracia tem condições de ganhar ideologicamente do socialismo, o socialismo não deixa de servir de ensinamento às democracias. O tema está exposto no prefácio de seu livro e parte da ideia de que o contato entre o mundo socialista e o democrático é benéfico para as democracias, como a brasileira,

onde o regime de liberdades políticas, característico do Estado de direito, se acha superposto a uma estrutura social baseada na dominação econômica de uma classe por outra, e, portanto, na denegação efetiva da própria liberdade. Daí resulta um permanente incentivo à reforma social, com a criação, no seio da sociedade, de pressões crescentes, que podem ser captadas para modificação progressiva de sua estrutura, sem quebra da continuidade do regime democrático (DANTAS, 2011, p. 12).

A afirmação não deixa de ser um tributo indireto ao socialismo e reflete a noção, então vigente, de que a oposição central entre os dois regimes seria: a democracia oferecia liberdade à custa da desigualdade enquanto o socialismo garantia a igualdade com o sacrifício da liberdade. Em outras palavras, o capitalismo poderia ter soluções para o desenvolvimento da economia, mas que seriam insuficientes para o progresso social. Daí a ênfase que San Tiago colocará na necessidade de que se equacionasse o problema da desigualdade, como objetivo que valia em si, mas também como o melhor antídoto para prevenir uma esquerdização indesejada do regime. O capitalismo poderia ser “corrigido”, já que se fundava na liberdade, na possibilidade do debate político que conduzisse a transformações.

Vale ainda sublinhar um último traço no exame da atitude de San Tiago na defesa da coexistência, quando mostra que tem

raízes na tradição diplomática brasileira e, portanto, a sua posição (ou do governo Goulart) não é inédita. Ao contrário: um dos seus méritos é justamente o da continuidade. A política de “convivência pacífica não é uma invenção do governo atual do Brasil, não foi criada pelo atual governo de gabinete, não é uma concepção que possa ser considerada nova, nem pelo Congresso, nem pelo povo” e, para demonstrar a tradição cita um longo trecho, que chama de “lapidar”, do chanceler Horácio Lafer, chanceler à época de Juscelino¹². A que atribuir a importância de acentuar a continuidade em um quadro conceitual em que as novidades eram evidentes? Há uma razão de ordem estrutural: as relações internacionais envolvem compromissos (especialmente tratados) que têm vocação de permanência e de longa duração e, assim, manter compromissos (continuá-los) reforça a credibilidade de um país. O normal, especialmente para um país médio, que valoriza, como se diria hoje, o *soft power*, é, portanto sublinhar a continuidade, para reforçar, nos parceiros, a noção de que é confiável¹³.

12 Diz Lafer: “O desenvolvimento das armas nucleares fez com que a guerra deixasse de ser um instrumento alternativo da política. Face à inadmissibilidade de soluções bélicas, o mundo se acha confrontado com a necessidade de ajustar, por negociações, as diferenças que superam as nações. O caminho único em busca de solução de problemas do nosso tempo é a negociação permanente, o propósito de sempre negociar. As Nações Unidas não são um super-Estado, mas, sim, a afirmação de que o mundo tem que viver em estado contínuo, paciente, obstinado de negociações. Elas são o mecanismo que oferece as máximas oportunidades para encontros e linhas de compromisso. Se é certo que esse processo de negociação envolve o permanente risco de impasse, não é menos verdade ser a única forma pela qual ainda poderão encontrar-se soluções que assegurem a sobrevivência da humanidade” (apud DANTAS, 2011, p. 147).

13 No capítulo sobre política externa do Governo Parlamentarista, há outra menção ao tema da continuidade: “Não só neste, mas em qualquer outro regime, a continuidade é o requisito indispensável a toda política exterior, pois se, em relação aos problemas administrativos do país, são menores os inconvenientes resultantes da rápida liquidação de uma experiência de mudança de um rumo adotado, em relação à política exterior é essencial que a projeção da conduta do Estado no seio da sociedade internacional, assegure crédito aos compromissos assumidos. A política exterior do Brasil tem respondido a essa necessidade de coerência no tempo. Embora os objetivos imediatos se transformem sob a ação da evolução histórica de que participamos, a conduta internacional do Brasil tem sido a de um Estado consciente de seus próprios fins, graças à tradição administrativa de que se tornou depositária a chancelaria brasileira, tradição que nos tem valido um justo conceito nos círculos internacionais”. A referência me foi sublinhada por Celso Lafer, que a lembra em seu livro *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa*, p. 26.

De outro lado, haveria razões específicas que levavam a que San Tiago reforçasse a noção. Como mostra Brito Cruz, em estudo fundamental para compreender o período, a PEI de San Tiago é diferente da de Arinos, por várias razões, e uma delas é justamente o cuidado ideológico que tem o governo, nascido “sob suspeição”, de evitar as acusações de esquerdismo (CRUZ, 1989). A continuidade, sobretudo amparada numa citação de Horácio Lafer, vale como a tentativa de San Tiago de reforçar o sentido pragmático, baseado em interesses permanentes, de desenvolvimento do país.

AS ATITUDES BRASILEIRAS DIANTE DA REVOLUÇÃO CUBANA

O modelo de interpretação da Guerra Fria foi inicialmente testado no episódio do reatamento com a URSS. O argumento que sustenta as vantagens do reatamento é essencialmente pragmático, ancorado na perspectiva de obtenção de vantagens concretas, perspectiva aberta pela interpretação do antagonismo bipolar como coexistência competitiva. Considerou-se também que o reatamento pode se circunscrever ao plano bilateral (não é tema que possa ser levantado em foros multilaterais, como o cubano). O segundo teste é a atitude diante da revolução cubana, cuja solução é necessariamente mais complexa por várias razões. Em primeiro lugar, porque existe um choque entre princípios entre o da não intervenção e o da preservação da democracia como objetivo do sistema interamericano; em segundo lugar, porque a solução envolve jogo político multilateral, em que há que se buscar equilíbrio interno entre os latino-americanos e entre estes e os Estados Unidos. Outro fator é que, mais do que o caso do reatamento, a questão cubana tem ampla repercussão interna e passa a ser um ingrediente do debate político nacional.

Antes de situá-la, uma palavra sobre o significado do choque de princípios. O da não intervenção foi resultado de uma longa batalha no âmbito do sistema interamericano, que culmina na VII Conferência Internacional Interamericana (1933), quando é aceito pelos Estados Unidos. Na realidade, o princípio é concebido como um instrumento de contenção das frequentes intervenções dos EUA na América Latina, em especial na América Central ao longo do século XX. O princípio se torna norma de direito internacional, consagrada no artigo 3º, da Carta da OEA (e também na Carta da ONU). Nas palavras de San Tiago: “É lícito dizer-se que a Organização dos Estados Americanos floresceu, nas últimas décadas, como um instrumento por excelência da política de não intervenção” (DANTAS, 2011, p. 115).

A perspectiva de que o princípio embutia uma regra absoluta sempre foi “qualificado” por circunstâncias e realidades políticas no próprio sistema interamericano, basta lembrar a intervenção norte-americana na Guatemala em 1954 (e do lado socialista, a soviética na Hungria em 1956). Em tese, o princípio serve a proteger juridicamente o Estado contra formas de agressão, abertas ou não, por parte de forças estrangeiras que queiram interferir nos processos autóctones de organização política. Assim, durante a Guerra Fria, a legitimidade das ideologias compete com a das soberanias, operando eventualmente como um argumento para superá-las. Em que sentido? No marco dos blocos (soviético ou ocidental), a soberania é limitada (a expressão é de Krushchev) quando um Estado ensaia modelos de organização social que se afastem da fidelidade necessária ao marco ideológico. Aí estaria o cerne da “legitimidade” para as intervenções conduzidas pelas superpotências. O caso de Cuba gera tensão especial porque abre a possibilidade de presença de um Estado socialista dentro da esfera de influência ocidental (como, mais tarde, o Chile de Allende). Naquele momento, as interrogações eram novas: a URSS defenderia

a lealdade cubana, mas até que ponto? Os EUA admitiria um desvio em sua esfera de influência? A esfera de influência na América Latina não era mais do que a confirmação espacial da fidelidade ideológica e, portanto, a porta aberta para a intervenção.

Haveria, contudo, um argumento específico, que passa a valer sobretudo depois da adesão explícita de Fidel ao marxismo-leninismo, já que, na interpretação dos EUA e de alguns países latino-americanos, o socialismo era pela própria natureza regime essencialmente intervencionista¹⁴. Se isto é verdade, argumentam aqueles países, Cuba merece algum tipo de “punição”, de isolamento para que se previnam as ações intervencionistas que poderia tentar. Outro dado é que, no sistema interamericano, a autodeterminação (e, portanto, a condição interna que a não intervenção deve proteger) estaria vinculada à ideia de democracia, condição de que tinha sido ratificada na V Reunião de Consulta, realizada no Chile, em 1959, e a que San Tiago comparecera na condição de representante da Câmara e para cujo resultado dera contribuição significativa. Ele foi designado pelo ministro Horácio Lafer para redigir e apresentar a proposta brasileira sobre democracia e direitos humanos da Declaração de Santiago, sugerindo que seus dispositivos fossem incorporados às legislações nacionais. Como lembrou-me Marcílio Marques Moreira, a sua escolha encontra respaldo no fato de que ele presidiu no ano anterior (1958) o Comitê Jurídico Interamericano que fora incumbido de trabalhar o tema. A declaração final da Reunião, entre outros elementos, caracterizará a democracia almejada pelos países americanos pela supremacia da lei (o princípio que coloca os governantes sob a autoridade da norma jurídica), pelas eleições livres, pela

14 As acusações de interferência cubana em outros países são comuns e começam praticamente logo depois da Revolução.

rotatividade de poder e a proteção dos direitos individuais¹⁵. Cuba, com a solução autoritária que adotara, negava os fundamentos da autodeterminação¹⁶.

O desafio de San Tiago será, então, na perspectiva intelectual que esboçara para compreender a dinâmica da Guerra Fria, lidar com o problema cubano, que evoluirá de forma clara durante o período em que esteve à frente do Ministério. A hipótese com que o chanceler trabalha, como vimos, é a preferência pelo diálogo, mesmo quando existem antagonismos e isto explica a necessidade de convivência com os socialistas. O caso de Cuba se torna mais complexo, porque a coexistência não era simplesmente de adversários distantes, mas próximos e em contexto em que princípios, caros à diplomacia brasileira, claramente se chocavam.

Passemos às reações brasileiras. Fidel ascendeu ao poder em janeiro de 1959, com aplausos gerais, como vimos. Gradualmente, o problema cubano se converte em hipótese de crise para o sistema interamericano, quando os EUA romperam relações diplomáticas, em janeiro de 1961, e começam simultaneamente a trabalhar para multilateralizar as divergências. É, com a adesão de maiorias em organismos multilaterais, que os interesses de intervenção, especialmente de mudança de regime, ganham legitimidade, ultrapassam a origem unilateral. Daí se explica a atitude

15 San Tiago apresenta à Câmara, em agosto de 1959, um relatório sobre a Reunião, que foi motivada pela instabilidade institucional no Caribe e pelas fricções entre a República Dominicana e Cuba (Lessa; Hollanda, 2009, p. 41-58).

16 No memorando de Guerreiro, já mencionado, o problema é posto com clareza: “Embora as demais repúblicas americanas possam constatar que Cuba não se organizou em democracia representativa e que não se pode dizer que o regime atualmente ali instalado deve ser respeitado em virtude do princípio da autodeterminação, terão elas de respeitá-lo, da mesma maneira, em obediência ao princípio da soberania e da independência dos Estados e só podem intervir se considerarem que tal regime ameaça a paz e a segurança do continente” (GUERREIRO, 2010, p. 67).

norte-americana naquele momento e que, em 1962, será parcialmente vitoriosa¹⁷.

Assim, as respostas brasileiras começam a ser exigidas depois que se inicia a PEI e, como a evolução do problema cubano se dá em várias fases obrigará a nossa diplomacia a respostas diferenciadas. Na primeira, sob a gestão Afonso Arinos, ainda não está aberto o foro em que será discutida, o que permite ao chanceler uma posição limitada ao enunciado de princípios, sem confrontos diplomáticos.

O contexto permite que Arinos reconheça o problema, a contradição entre a não intervenção e os “compromissos que dizem respeito à defesa da América contra a intervenção ideológica, ou, em melhores palavras, contra a ideologia marxista, contra a ameaça comunista”, como preconizam as resoluções da Conferência de Bogotá, de 1948 e da Declaração de Santiago, de 1959 (apud FRANCO, 2007, p. 84)¹⁸. Mas, exatamente porque não é necessário definir posições negociadoras, Arinos completa o seu argumento com outros dois elementos: uma afirmação categórica de repúdio amplo à intervenção: “devemos lutar contra a invasão do capitalismo, que tende a soffrear as nossas riquezas e manietar o nosso desenvolvimento”, como também contra o comunismo internacional “que visa a subverter o princípio democrático, escravizar a liberdade dos povos e intervir na vida americana” (apud FRANCO, 2007, p. 86), o que significará oposição aos EUA para impor um regime a Cuba e também a URSS; e, em segundo

17 A vitória num foro é parte do processo de legitimação, mas não o único. Em 1962, na Reunião de Consulta, a falta de apoio de países latino-americanos, como Brasil, Argentina, México e Chile, tornou frágil a legitimidade alcançada pelo movimento norte-americano.

18 A posição de Arinos é interessante porque vai além, em termos conceituais, ao caracterizar “o contraste entre o que poderíamos chamar a soberania nacional e a organização internacional, o contraste naquilo que a soberania nacional assegura à subsistência e à sobrevivência do Estado e aquilo que a organização internacional, pelo menos no seu significado mais atual, mais profundo, mais moral, reclama como sendo a afirmação dos direitos humanos” (apud FRANCO, 2007, p. 79). Assim, Arinos antecipava o que viria a ser um dos eixos do problema da legitimidade internacional moderna, os limites à soberania pelos valores ligados aos direitos humanos.

lugar, a hipótese de que, graças a negociações, a entendimentos, Cuba evoluísse para a democracia representativa. A fórmula Arinos para resolver a contradição entre a fidelidade a não intervenção e a fidelidade à democracia se sustentava, portanto, em uma hipótese sobre o comportamento futuro de Cuba, que seria influenciável por negociações e entendimentos que a devolveriam ao marco democrático. Naquele momento, apesar da aproximação com a URSS e das nacionalizações que anunciavam uma economia estatal, talvez a expectativa sobre o comportamento do governo Fidel não fosse exclusivamente expressão de “wishful thinking”.

É San Tiago que vai definir o comportamento brasileiro nas etapas seguintes do problema cubano. As circunstâncias mudam porque, como vimos, se desenha o espaço diplomático do confronto ao se acertar a convocação de uma Reunião de Consulta, que se realizará em janeiro de 1962 em Punta Del Este. Vale lembrar que a primeira inclinação de San Tiago era evitar que a reunião ocorresse e o confronto se tornasse explícito. Mas, com a pressão dos EUA e, na América Latina, sobretudo da Colômbia, o encontro ocorre, apesar de que os grandes do continente, Brasil, México e Argentina, não estivessem satisfeitos com a decisão. Ao tempo de Arinos, havia necessidade de manifestação de política externa, mas não necessariamente de diplomacia¹⁹.

Inicialmente, a situação que enfrenta San Tiago é similar a que enfrenta Arinos: as relações entre os EUA e Cuba estão cortadas, o confronto retórico entre os dois países se acentua, as nacionalizações continuam e a disposição socialista de Fidel fica mais clara. A atitude será essencialmente a mesma, ainda baseada na hipótese de uma volta de Cuba à democracia, mas as

19 A diplomacia era mais de sentido bilateral, com o Brasil a lidar, por exemplo, com refugiados em sua embaixada em Havana, além dos gestos, como a de condecoração de Che Guevara, etc.

modalidades de ação necessariamente diferentes²⁰. O receio mais evidente era o de que, com a pressão dos EUA, se precipitasse uma ação violenta contra Cuba e, portanto, uma violação clara da não intervenção. Assim, o primeiro objetivo *diplomático* do Brasil seria o de “retardador com relações a propostas apressadas para a solução do caso cubano por forma violenta” e, aí, seria importante a aproximação com a Argentina e o México. O objetivo exigiria dois movimentos de negociação, um com os EUA, que garantisse uma “moratória na violência”, ainda que não se pedisse que fosse por tempo indeterminado, e outro com Cuba, ancorado no fato de o país, depois da queda de Batista, ter firmado o compromisso democrático na V Reunião de Consulta.

Para estudar sobre como levar adiante aqueles objetivos, San Tiago realiza reuniões com os chefes do Itamaraty ao início de sua gestão, que ficaram registradas em atas, os *Colóquios da Casa das Pedras*, porque se realizaram fora da sede do Ministério, numa casa na Gávea Pequena. Ali, concebe-se um plano de *finlandização* de Cuba, o *Plano Fino*²¹. Ainda que tenha ficado no papel, o *Plano* é um primor de elaboração conceitual. Parte de umas tantas premissas sobre o comportamento cubano: as conquistas da Revolução seriam mantidas, as “exterioridades democráticas” seriam restabelecidas, interromper-se-iam as compras de armas na URSS, o regime não faria propaganda ideológica, que teriam, como contrapartida, o reatamento das relações entre Cuba e os EUA, que voltaria a abrir o mercado para o açúcar da ilha, haveria algum gesto do governo americano em relação aos asilados anticomunistas, continuariam as relações econômicas com a URSS, que, com as restrições à

20 Na Casa das Pedras, a reunião sobre Cuba parte da noção de que “O Brasil tem esperança de ver Cuba recuperada à amizade continental, por meios suasórios”. V. “Colóquios da Casa das Pedras”, in: Dantas, 2011, p. 343.

21 Antes, Guerreiro falava em “iugoslavização” de Cuba (FRANCO, 2007, p. 72).

cooperação militar, teria um *show case* socialista no hemisfério (DANTAS, 2011, p. 346)²².

Antes de passar à próxima etapa da questão cubana, caberiam uns poucos comentários sobre o *Plano Fino*. O mérito evidente do plano é oferecer consistência diplomática ao objetivo de assegurar o respeito à regra da não intervenção. Percebe-se, com clareza, que o objetivo não se sustentaria sem um processo de concessões negociadas que envolvesse Cuba, Estados Unidos e a URSS. Os “métodos suasórios” de permitir a volta de Cuba ao sistema interamericano tinham, no plano, uma espécie de *roadmap*, muito concreto, muito específico. Porém, como se verá, a clareza conceitual está um tanto desligada das realidades, sobretudo porque parte da hipótese de que o curso da revolução cubana poderia ser negociado (manter exterioridades democráticas, abandonar compra de armas na URSS, renunciar à propaganda). Não se compreendia o alcance do feitiço único do regime castrista que, pela própria natureza, se fortalecia com o aprofundamento de seu caráter socialista. Outra hipótese era a de que, para os EUA, seria possível aceitar a presença de um regime antagônico em seu “quintal”, diluindo alguns de seus traços. As concepções de San Tiago sobre a necessidade de diálogo entre adversários não se aplicavam, quando, para o governo americano, Castro era uma ameaça e a manutenção do regime significava uma derrota estratégica para a URSS (com implicações de política interna, que só fizeram crescer na medida em que a comunidade de exilados se instala na Flórida). Em suma, na

22 Maria Regina Soares de Lima observa que “o elemento mais atual e inovador da concepção de política externa de San Tiago seja a sugestão da criação de um estatuto especial para Cuba que preservasse o princípio de não intervenção, tão caro aos países sem poder e, simultaneamente, permitisse a coexistência no âmbito hemisférico de um país socialista [...]. Se aceito, implicaria vitória do princípio do universalismo na região e um poderoso antídoto com relação à penetração da Guerra Fria e de todos os seus efeitos perniciosos sobre a estabilidade das instituições políticas domésticas e o destino mesmo da democracia na região”. Ver Maria Regina Soares de Lima, “Política Externa Independente”. In: Moreira; Niskier; Reis, 2007, p. 70.

conjuntura, não havia espaço para negociar, só para confrontar²³. A racionalidade dos argumentos encontrava seus limites no universo das necessidades políticas, tanto dos EUA quanto de Cuba.

O movimento seguinte é plenamente diplomático, quando as ideias se abrem ao debate na Reunião de Consulta de Punta Del Este, a que San Tiago comparece como chefe da delegação. O foro para decisões sobre Cuba estava, portanto, aberto. O encontro exigira, do Itamaraty, cuidadosa preparação que começa nos Colóquios da Casa das Pedras e continua na Comissão de Planejamento, como mostram os documentos da época²⁴. O dado novo e fundamental é o de que a situação cubana se modificara quando Fidel proclama, em novembro de 1961, que o regime que preside é marxista leninista. A contradição entre a defesa da não intervenção e o compromisso democrático se aguça. Afinal, a possibilidade de manter as “exterioridades democráticas” desaparece e a atitude intervencionista seria uma decorrência da ideologia marxista leninista. Na expressão de San Tiago:

A evolução do regime revolucionário no sentido da configuração de um estado socialista, ou – na expressão do Primeiro-Ministro Fidel Castro – marxista-leninista, criou, como era inevitável, profunda divergência, e mesmo incompatibilidades, entre a política do Governo de Cuba

23 No depoimento que deu ao CPDOC, o ex-Ministro Saraiva Guerreiro lembra uma conversa com o chefe do Caribbean Desk do Departamento de Estado em que, a título pessoal, sugeria que os Estados Unidos poderia evitar o aprofundamento da revolução se emprestassem, a juros baixos, dinheiro a Cuba para compensar as nacionalizações. A reação foi fortemente negativa, para espanto de Guerreiro.

24 O primeiro seria a “Exposição aos Chefes de Missão dos Estados Americanos”, de 12 de janeiro de 1962, a “Declaração sobre a nota dos ex-ministros das Relações Exteriores”, de 17 de janeiro, os pronunciamentos feitos durante a Reunião de Consulta e, depois, a “Exposição feita em cadeia nacional de rádio e televisão”, de 5 de fevereiro e, finalmente, o debate na Câmara dos Deputados, em 29 de maio, quando se discute a moção de censura ao ministro pela posição em Punta Del Este (Dantas, 2011).

e os princípios democráticos, em que se baseia o sistema interamericano (DANTAS, 2011, p. 103-104).

Ou seja, a posição política de defesa da não intervenção como princípio e fim da atitude brasileira teria que ser revista ou, ao menos, encontrar outras fontes de legitimidade. E, para San Tiago, como me lembrava Marcílio Marques Moreira, era uma preocupação central porque entendia que “ter a seu favor a legitimidade representa um extraordinário reforço de poder em qualquer conflito de interesses. A convicção racional e moral é sua aliada” (a citação, sugerida por Marcílio, é da primeira conferência que San Tiago fez na ESG, em 24 de março de 1953, ainda inéditas).

A articulação da legitimidade se apoiará, então, em três pilares: uma visão “objetiva” da realidade cubana, uma avaliação de suas consequências para o sistema interamericano; e, como terceiro elemento, uma perspectiva de valores que deveria orientar a política externa brasileira. Vale examiná-los separadamente.

Para San Tiago, Cuba se tornara um país comunista cuja organização política era, portanto, incompatível com os valores do sistema interamericano. Nisto, discorda da atitude de Jânio e de Arinos, que, a seu ver, articularam a política em relação a Cuba com alguma simpatia pelo regime. Esclarece San Tiago:

Naquela linha (a de Jânio-Arinos), havia um ligeiro toque de simpatia ideológica e uma recusa sistemática de se pronunciar sobre o caráter democrático do Governo Fidel Castro[...]. Nossa ideia foi oposta. Começamos pelo reconhecimento de que o regime cubano não era democrático... Assim, o problema da simpatia ideológica fica eliminado. O Governo brasileiro não tem simpatia ideológica pelo regime Fidel Castro: ainda que a possam ter grupos políticos dentro do governo, o governo só tem

*simpatia pelo que está na Constituição e nos tratados
(apud FONSECA, 2007, p. 314).*

Ou seja, ao afastar-se ideologicamente do Ocidente, da democracia, Cuba se coloca em campo oposto ao que se filia o Brasil. O problema diplomático está mais claro e, ao mesmo tempo, é mais complexo. Como o próprio San Tiago reconhece, a defesa do *status quo*, da não intervenção e da manutenção das relações diplomáticas, abre um flanco na argumentação e ele mesmo se encarrega de se propor indagações que imaginava ser-lhe-iam feitas mais adiante: “são contra a ruptura de relações, mas o que acham? Quanto mais marxista e leninista, melhor? Até que ponto, além da manifestação contra, temos que dar explicação?” (apud FONSECA, 2007, p. 315)²⁵. Assim, quando o regime Fidel escolhe o “outro lado”, a questão cubana passava a se inserir no marco maior do conflito Leste-Oeste: “[...] o caso de Cuba é inseparável, em sua significação e em seu tratamento, do grande problema do antagonismo entre o Ocidente e o Oriente e da luta pela democracia contra o comunismo internacional” (apud FONSECA, 2007, p. 130).

A condição socialista leva a consequências em dois planos: o da avaliação dos fatos (o que Cuba é) e o da previsão de comportamentos (o que Cuba pode ser). Neste caso, em primeiro lugar, desenha-se o risco de que o país se torne um fator de perturbação no continente. O segundo diz respeito ao futuro do regime e que se torna um parâmetro fundamental para entendermos o pensamento de San Tiago, ou seja, compartilha com Arinos a expectativa que o país volte ao sistema:

25 É bom lembrar que a frase é pronunciada em uma reunião fechada e em termos especulativos, mas deixa claro que o próprio San Tiago conhecia os limites de seu argumento e os testava.

Não acreditamos que esteja no interesse de Cuba ficar por muito tempo fora do sistema que contribuiu para construir. Fatores geopolíticos condicionam estreitamente a vida das nações, e Cuba, por sua cultura, tanto quanto aos imperativos de sua economia, há de sentir necessidade de retomar ao ecúmeno democrático americano, por uma evolução natural superior às paixões políticas e ideologias (apud FONSECA, 2007, p. 106).

Na verdade, os dois elementos vão juntos: o risco de perturbação precisa ser contido justamente para que Cuba volte ao sistema. É importante sublinhar também que as consequências negativas da socialização cubana – e radicalização do regime – afetam o sistema interamericano como tal, ao dividir os Estados-membros em pontos cruciais de interpretação da Carta da OEA e, mais do que isto, afetam a própria vida política dos Estados individualmente considerados²⁶.

Feito o diagnóstico da realidade da revolução cubana e analisadas as suas perspectivas, chegamos ao cerne do argumento diplomático propriamente dito. O desafio mais evidente é o de conciliar a fidelidade a não intervenção com a inclinação intervencionista que seria conduta necessária dos governos de feitiço marxista, a começar pela URSS. Há um movimento fundamental, que é o de deslocar o fundamento da legitimidade da defesa do direito de Cuba de adotar o regime que quisesse (mais fácil ao tempo de Arinos) e sustentá-lo na base do princípio da não intervenção para a defesa do sistema interamericano. A base do argumento continua jurídica, ou seja, fundada em normas. Para San Tiago, o valor essencial do sistema interamericano seria o de

26 Marcílio Marques Moreira, que acompanhou o Chanceler na fase final de sua vida, indicou que era uma das constantes preocupações de San Tiago a perspectiva de radicalização que a Revolução cubana trazia para a política latino-americana e, no caso do Brasil, com divisões que poderiam levar, como levaram, à quebra das instituições democráticas em março de 1964.

oferecer um conjunto de normas, que se tornaram referência de estabilidade para as nações do continente. Defender o sistema era, portanto, defender a lei do sistema, a começar pela da não intervenção. Esta deve ser respeitada e protegida porque é a norma fundadora do sistema, ao garantir a convivência entre sócios desiguais, mas iguais na condição soberana. Ora, para San Tiago, qualquer “punição” à Cuba que infringisse a não intervenção estava, por definição, descartada, devia ser combatida.

Ele não reconhece legalidade nas propostas que sugeriam ação punitiva, como hipótese de intervenção militar, a princípio sugerida e depois abandonada, e, especialmente, a expulsão de Cuba do sistema. San Tiago afirmava, com razão, que, à diferença da Carta da ONU, a da OEA não previra normas para a suspensão de um Estado-membro e que, para tal ocorrer, seria necessária a convocação de uma conferência interamericana que as introduzisse, seguida da ratificação pelos Parlamentos da decisão. Diferente era a possibilidade de suspender Cuba da JID, já que, como fora criado por uma Reunião de Consulta, poderia uma reunião igual determinar os requisitos legais para tanto. O respeito à não intervenção passa a ser o pivô do argumento para evitar que a OEA, através da Reunião de Consulta, suspenda Cuba e fira a legalidade da Carta. A não intervenção não protege Cuba, protege o sistema e sua legalidade.

A defesa da não intervenção deixa abertos alguns problemas, a começar por como lidar com a nossa fidelidade à democracia diante de um regime que tinha claramente conotações autoritárias. San Tiago parte do reconhecimento da democracia como outro elemento fundamental do sistema. Está na Carta e ganha consistência na Conferência de Santiago, do Chile, a qual, como vimos, compareceu na qualidade de representante da Câmara dos Deputados. Para superar o dilema, San Tiago propõe uma distinção entre o que são as *normas*, que o sistema interamericano, através da Carta da OEA e outros tratados, *impõe*, e as *aspirações*,

estabelecidos por declarações, que são objetivos que os Estados devem buscar, sem o sentido de obrigatoriedade. A não intervenção é uma norma, inarredável, e a democracia, uma aspiração, que não deve se sobrepujar à norma. Para San Tiago, a não intervenção só admitiria exceções em casos específicos, previstos no TIAR:

Se o Tratado do Rio de Janeiro foi feito para a defesa comum contra fatos concretos, contra ataques armados ou agressões equivalentes, não pode ser usado contra um regime porque contra isso se insurge um princípio que é básico para os povos deste hemisfério, o princípio da não intervenção de um Estado, ou grupo de Estados, nos negócios internos de um outro (apud FONSECA, 2007, p. 129 e 175).

Ou seja, não havia regras que permitissem à OEA patrocinar mudanças de regime, mesmo quando correspondesse a mudança à realização de uma aspiração continental. A fidelidade à democracia requeria a fidelidade a *rule of law* e, portanto, barrava o que dilatasse a sua interpretação, a colocasse como suporte para intervenções.

Ainda no plano do jurídico, San Tiago recupera algo que estava no plano FINO, a ideia de obrigações negativas. Explica que, à diferença da ONU, em que seria suficiente a condição de “amante da paz” para que o Estado fosse admitido como Membro, a OEA exigia

comunhão nos princípios e objetivos enunciados na Carta de Bogotá. Entre esses princípios se requer “a organização política com base no exercício efetivo da democracia representativa”. A perda momentânea dessa efetividade não envolve uma incompatibilidade definitiva com o sistema e o organismo em que ele se exprime, mas a aceitação deliberada e permanente de uma ideologia

política que contradiz e combate, gera uma situação irrecusável de incompatibilidade, de que não podem deixar de ser extraídas consequências jurídicas (apud FONSECA, 2007, p. 126).

San Tiago não lista que obrigações negativas Cuba teria que aceitar (imagino que tivesse em mente as que organizou para o Plano Fino). A solução que propõe na Reunião de Consulta é menos substantiva do que processual, com a criação de um

órgão integrado pelas diversas correntes de opinião representadas na Consulta, e com latitude suficiente para tomar a si o estudo das obrigações e o estatuto das relações entre Cuba e o Hemisfério e sobre o qual ouvidas as partes se pronunciaria o Conselho da OEA (apud FONSECA, 2007, p. 127).

A solução processual é reveladora dos limites do argumento da não intervenção. San Tiago reconhecia, como premissa do argumento, a incompatibilidade entre o regime cubano e a democracia. Ora, a solução da inércia, de simplesmente se tornar uma espécie de espectador protegido por um princípio do que ia acontecer seria uma maneira de “parar a história”, o que certamente o chanceler sabia impossível. Se não era possível parar a história, o estatuto das obrigações negativas protegeria as democracias das consequências indesejadas da implantação socialista no continente. Seria o avesso “realista” do argumento da esperança de que Cuba mantivesse o desejo de voltar ao sistema.

Em complemento à argumentação jurídica, San Tiago desenvolve uma outra, de contornos essencialmente políticos, e que discute os efeitos negativos das soluções punitivas para a crise cubana. O parâmetro aqui é a visão que tem San Tiago do conflito

global e, de uma certa maneira, adapta às suas interpretações sobre a Guerra Fria para o que ocorria no plano regional. Com um acréscimo importante, que são as consequências imediatas que a radicalização do processo cubano pode acarretar para a estabilidade política dos Estados nacionais. A linha geral do argumento foi apresentada nos parágrafos anteriores e, como vimos, não há solução militar para a Guerra Fria, o diálogo é o caminho necessário entre os países que divergem ideologicamente, e a confiança nos valores ocidentais garantia que a exposição ao diálogo a democracia tinha vantagens evidentes sobre o socialismo²⁷.

A atitude firme da manutenção de Cuba no sistema, se tinha uma dimensão jurídica, tinha outra política: o diálogo seria o instrumento natural para aliviar as tensões e permitir a volta (desejada) do país ao sistema interamericano. Neste quadro, as punições perdem sentido:

Fórmulas 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 Brasil (apud FONSECA, 2007, p. 106).

Além disto, medidas como rompimento de relações diplomáticas ou embargo comercial não trariam vantagens, diminuindo, no primeiro caso, a possibilidade de influenciar sobre o governo cubano, afetando as possibilidades de asilo a dissidentes, e, mais importante, “deslocaria do plano continental para a área de litígio entre o Ocidente e o Oriente a questão cubana, quando estimaríamos que ela não transcendesse os limites do Hemisfério”

27 “Onde quer que tenha sido deixado uma alternativa, uma porta aberta, para o sistema democrático, esse sistema terá a força atrativa suficiente, para se impor, mais cedo ou mais tarde e para eliminar qualquer sistema concorrente” (apud FONSECA, 2007, p. 130).

(apud FONSECA, 2007, p. 107). No caso do embargo comercial, tratava-se simplesmente de ação politicamente inútil, dado o baixo nível de comércio entre Cuba e a América Latina.

Outro fator político que aconselha o diálogo e a moderação são as repercussões internas. Aplica o argumento à hipótese de ação militar, que iria provocar, na opinião pública latino-americana, uma justificada reação, que favoreceria a radicalização da política interna dos países do Hemisfério e debilitaria, ao mesmo tempo, os laços de confiança mútua essenciais à própria existência do sistema interamericano (apud FONSECA, 2007, p. 106). Era preciso fazer algo em relação a Cuba, mas calibrado de tal modo que as consequências não prejudicasse o objetivo que pretendia San Tiago, ou seja, a manutenção de Cuba no sistema, como fator para evitar fraturas políticas nacionais e garantir a estabilidade do sistema interamericano.

A posição brasileira será derrotada em Punta Del Este, já que Cuba é suspensa da OEA. Porém, San Tiago chama atenção para o fato de que a atitude do Brasil, acompanhado de outros latino-americanos, como Argentina, México, Peru e Equador, evitara o pior, ou seja, a imposição de sanções ou mesmo a intervenção militar (que alguns cogitaram) e que, além de ir contra o direito internacional, teria desastrosos efeitos políticos. No debate da Câmara, em maio de 1962, quando se debate a moção de censura contra ele, San Tiago acrescenta um argumento para comprovar a validade da atitude brasileira, ao perguntar-se:

Que sucedeu depois da exclusão de Cuba da Organização dos Estados Americanos? Modificou-se o regime? Alteraram-se suas atividades? Adquiriram os Estados americanos algum meio novo de influir na opinião pública cubana ou para alterar dessa ou daquela maneira a evolução de sua própria situação interna? Todos sabem que não. E já naquele momento, portanto, a exclusão nada mais

representava do que uma sanção de ordem verbal que não correspondia ao desejo que efetivamente tínhamos e para o qual contribuímos com as ideias que levamos à Consulta, o de traçar limites à expansão do regime cubano e contê-lo em face de qualquer possibilidade de expansionismo armamentista ou de atividades subversivas no exterior (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 250).

Para completar o argumento, San Tiago afirma que o fato de o Brasil ter mantido relações diplomáticas com o governo cubano tem servido à causa democrática, já que a Embaixada se tornou refúgio dos dissidentes, e tem sido o Brasil

um 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 do qual o mundo democrático mantém a sua presença naquele país, cujas tradições de fidelidade aos princípios democráticos não deixarão de triunfar sobre um episódio momentâneo de ditadura (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 250).

Se concedermos a um “excesso retórico” a referencia à tradição democrática em Cuba, o que se vê, nessas palavras, é o fecho perfeito de seu argumento e, especialmente, de sua visão da Guerra Fria. Em sua concepção, o que deve prevalecer é a busca constante do diálogo e as medidas punitivas, como o corte da comunicação, são inúteis, não transformam regimes. Cuba demonstrava cabalmente, naquele momento, a sua tese e, mais ainda, a correção da atitude brasileira de manter aberta a sua Embaixada em Havana. Da concepção geral sobre o confronto Leste-Oeste ao problema diplomático das relações com Cuba, o argumento diplomático se fecha com coerência.

A análise da questão cubana mostra claramente que, para San Tiago, especialmente nas questões continentais, o Brasil tinha um papel, era um ator importante do jogo político. Terá afirmações eloquentes: “Somos um país cujas perspectivas futuras nos dão a certeza de que nos poderemos projetar como grande potência, responsável por seu próprio destino e capaz de assegurar a seus filhos uma participação plena nos benefícios da cultura e da civilização”. Embora reconhecesse que fatores negativos ainda pesavam e impediam a concretização plena daquele destino (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 255). A atitude brasileira era o exemplo do que considerava “independente” na ação externa, uma posição construída a partir de valores e interesses claramente nacionais. Contrasta mesmo a independência com o neutralismo, quando, num documento posterior a abril de 1964, dirá que aquele

teve todos os inconvenientes de uma conduta rígida, enquanto a independência permite ao país mover-se entre os blocos político-militares, optando pelas atitudes que lhe convêm e servem efetivamente à comunidade das nações, sem se subordinar permanentemente a qualquer deles (LESSA; HOLLANDA, 2009, p. 314).

CONCLUSÕES: A CONTRIBUIÇÃO DE SAN TIAGO

É o momento de voltarmos às perguntas iniciais sobre a contribuição específica de San Tiago ao pensamento diplomático brasileiro. Importa ressaltar que, neste ensaio, deixamos de abordar questões que foram objeto da reflexão e da ação do chanceler, como a visão das relações com a Argentina e com a América Latina, a posição em relação ao colonialismo e a defesa do desarmamento. Na verdade, elas alargam o escopo da reflexão

e introduzem dimensões que vão além das que propõe o conflito Leste Oeste. No caso da Argentina, a da cooperação entre iguais ressalta. O discurso na Comissão de Desarmamento é um marco, já que as posições defendidas se tornam permanentes. Mas, nas conclusões, ficamos com as ideias de San Tiago sobre o tema, que me parecem suficientes para compreender alguns dos aspectos essenciais de seu pensamento.

Cabe inicialmente uma observação sobre o estilo do argumento, na construção do qual duas características sobressaem. A primeira é o cuidado do chanceler em se apoiar, quase exclusivamente, nas vantagens da lógica, no valor intrínseco do argumento. Explico. Não há recursos “fora” do raciocínio, ou seja, a autoridade vem da clareza e da lógica do que diz. No livro *Fantasia Desfeita*, Celso Furtado (1989, p. 153-165) tem uma afirmação reveladora quando diz que: “... poucos homens terei conhecido que depositassem tanta fé na razão como instrumento para remover obstáculos”.

É curioso o contraste com Arinos, não menos exímio e claro que San Tiago no debate, mas que adota um estilo mais tradicional, em que vez por outra a citação de autoridades de “fora” do discurso é o que completa o argumento, como, p.e., quando, em audiência na Comissão de Relações Exteriores da Câmara, em maio de 1961, apresenta uma longa lista de antecedentes, da evolução da defesa dos direitos humanos, a começar pela Constituição Francesa de 1791, “reminiscência de velho professor”, como diz (FRANCO, 2007, p. 82). Na verdade, San Tiago faz citações, porém com outro endereço, mais para desconcertar o “opponente” do que para reforçar o que diz. A fonte não é antecipada, mas revelada depois da citação. Mencionei acima a citação de Horácio Lafer para mostrar que a visão da Guerra Fria que articulava não era novidade na política brasileira. Em outra ocasião, para rebater argumentos um tanto “raivosos” do deputado Abel Rafael, cita um documento da Reunião de Consulta, elaborado por uma comissão de que fazia parte o

delegado norte-americano, Walt Rostow, e que era compatível com a posição que defendia. O deputado, para não perder o argumento, termina por dizer que não conhece as raízes ideológicas de Rostow e fala da infiltração comunista no Senado e na Secretaria de Estado nos EUA (FRANCO, 2007, p. 144).

Um segundo elemento a sublinhar é a despreocupação com a novidade. San Tiago não reclama para o que a política externa que desenvolve o rótulo da novidade. O novo, como indiquei, não é necessariamente o melhor argumento explícito em diplomacia. O chanceler inova, mas não precisa dizer que inova. Os valores que exalta, como o da atitude pacifista do Brasil, valem mais justamente porque estão sustentados historicamente.

Mas, afinal, qual é a contribuição de San Tiago para o pensamento diplomático brasileiro? Voltando ao que ele mesmo afirma, terá sistematizado o projeto de Quadros/Arinos? Álvaro da Costa Franco, ao examinar o parágrafo que foi transcrito ao início deste ensaio, qualifica a afirmação do chanceler de modo pertinente:

É compreensível que, para San Tiago Dantas, com sua organização e disciplina mentais, o pensamento não sistematizado e explicitado do Presidente Jânio Quadros, não parecesse fundamento bastante para uma política externa.

Mas, para Álvaro,

[...] sob instruções aparentemente isoladas – e aparentemente desconexas – do presidente, havia uma avaliação da conjuntura, uma ideia do papel que cabia ao Brasil desempenhar no cenário mundial, um desejo de, na medida das possibilidades, realizar as potencialidades do Estado e da nação, uma certa ideia de Brasil, para

parafrasear uma expressão do General De Gaulle... os sete meses incompletos da presidência Jânio Quadros inovaram a nossa política exterior, abandonando a prática depois chamada de alinhamento automático, que tendia a prevalecer desde 1942... Aberto o caminho, San Tiago pode dar continuidade à política iniciada por seu antecessor, batizá-la e desenvolvê-la, longe da coerciva tutela que Jânio impusera a seus ministros (FRANCO, 2007, p. 11)²⁸.

Os fundamentos doutrinários da política externa independente estavam dados, correspondiam a um “sistema implícito”, e o que faz San Tiago teria sido simplesmente aplicá-los às questões diplomáticas que enfrenta. Isto é verdade. As linhas gerais da PEI estavam traçadas no célebre artigo de Jânio para a *Foreign Affairs*, no capítulo sobre política externa da Mensagem Presidencial ao Congresso, no discurso de posse de Arinos no Itamaraty e em outras intervenções do chanceler (FRANCO, 2007, p. 21-135).

San Tiago não pretende – nem é esta a intenção enunciada em seu texto – reinventar a política externa de Jânio. Mas, terá razão quando se atribui o papel de “sistematizador”. Há vários modos possíveis de falar, como chanceler, da política externa. Para simplificar, Jânio e Arinos falam da perspectiva dos princípios, de um estágio pré-diplomático, pré-negociador, pré-confronto. A sua contribuição fundamental está no plano da inovação política, ao proporem condutas diplomáticas que abririam espaço para um novo lugar do Brasil no mundo. San Tiago completa, em

28 Na realidade, San Tiago reclama justamente é da falta de apoio do presidente e do primeiro-ministro. Dirá ele em uma das reuniões da Casa das Pedras: “Hoje, falta à política externa um intérprete que tenha reputação muito afirmativa no país. O presidente João Goulart não responde pela política externa. O Tancredo Neves tem sido muito omissos na política externa. Em relação a mim, porque a posição de Ministro do Exterior é muito limitada e também porque não sou muito esse tipo de homem público. Sou mais visto como um homem de habilidade de posições do que de extremar posições” (Fonseca, 2007, p. 317).

alguns aspectos, o que iniciaram quando articula, para a agenda internacional do Brasil, modos de pensá-la diplomaticamente.

De fato, a maior contribuição de San Tiago não será tanto de iniciar novas orientações políticas, mas de um modo de elaborar sobre as políticas de perspectiva nova. As duas questões centrais ligadas ao conflito Leste Oeste, o reatamento com a URSS e a crise de Cuba, vinham de antes. As posições estavam definidas em suas linhas gerais e não havia interesse ou motivo para alterá-las. O reatamento era inexorável e não poderíamos “parar” a evolução histórica da revolução cubana. Porém, a tarefa de “desenvolver” argumentos e pensá-los “sistematicamente” mal começara com Arinos. No primeiro caso, haveria de ampliar as motivações, dar-lhes sentido concreto, revelar vantagens, superar as armadilhas ideológicas, já que setores conservadores questionavam fortemente o reatamento; na questão cubana, mais complexa, tinha-se que ir além das posições de princípio ou, mais precisamente, transformar os princípios em argumentos diplomáticos.

Nos dois movimentos, San Tiago não altera o fundamento político das posições elaboradas por Jânio/Arinos. Mas, extrai consequências e fornece arcabouços doutrinários mais completos que os da fase inicial da PEI. Exemplos claros são a reflexão sobre o significado e os limites do confronto na Guerra Fria. É evidente que a semente da posição em Arinos e, mesmo antes, em Lafer²⁹. Diante do debate sobre o reatamento, San Tiago, como era do seu feitio, elabora amplamente sobre o tema. Como vimos, ao propor uma interpretação para a natureza do confronto bipolar, que isenta de perigo a aproximação com socialistas, valida o sentido

29 Se olharmos a história dos discursos brasileiros na ONU, entre 1946 e 1963, raramente adotamos uma linguagem partidária ou engajada quando se trata do conflito Leste Oeste e, quando se examina a prática política, com exceção do governo Dutra, o alinhamento com os EUA tem sempre algum matiz.

pragmático do reatamento. Assim, a posição ganha consistência sistemática, o geral e o particular se articulam.

Outro exemplo ocorre no processo de definição da atitude brasileira em relação a Cuba. O cerne do problema conceitual é o limite do princípio de não intervenção. Quem intervém contra o princípio: os países que querem punir Cuba ou Cuba ao assumir o marxismo-leninismo? San Tiago percebe, desde que assume, a complexidade do debate e também percebe a contradição entre valores que está embutida nas normas e resoluções do sistema interamericano. Ao aceitar a democracia como requisito para participar no sistema, onde situar Cuba que, pela prática, a nega? É interessante observar as várias etapas do argumento de San Tiago e de que maneira acompanha a evolução do processo cubano e examinar como combina o argumento jurídico (a defesa da não intervenção) com o político (o respeito à norma como instrumento de contenção de radicalização das situações nacionais), oferecendo assim uma sustentação mais ampla e, de novo, sistemática da posição brasileira. Em todo o argumento, o que chama atenção é a expectativa de que Cuba se autocorrigisse e, de alguma forma, voltasse ao sistema interamericano. A ideia vem de Arinos, está no *Plano Fino*, e se mantém mesmo depois da autoproclamação do regime como marxista-leninista. A noção de que a revolução era irreversível estava clara desde o início de 1961 e o memorando de Guerreiro é explícito a respeito³⁰. Ora, a dose de “wishful thinking” se justificaria, em primeiro lugar, porque Cuba constituía uma “novidade”, uma realidade política inédita, o socialismo implantado por uma revolução popular (muito diferente da soviética e da chinesa, com outras bases sociais) e na periferia dos Estados Unidos. Era difícil fazer apostas seguras

30 “A ditadura socialista de Cuba, por mais eficiente e ideologicamente mais sólida, não oferece perspectivas de modificação ou supressão no futuro, por ação das oposições internas” (GUERREIRO, op. cit., p 66).

sobre o futuro do regime e, ainda que otimistas, as de Arinos e San Tiago não eram completamente irrealistas. De outro lado, sem a perspectiva de mudança do regime, e dada a fidelidade de ambos os chanceleres aos valores da democracia ocidental, o argumento da não intervenção não se completava. O princípio poderia valer em si, garantiria a estabilidade do sistema interamericano, evitaria a radicalização transplantada para as situações nacionais, mas isto talvez fosse pouco se a defesa do *status quo* não significasse uma reversão, ainda que no futuro e incerto, sobre o que provocara crise de tão amplas consequências.

O período à frente do Itamaraty parece curto para a marca decisiva que San Tiago deixa na política externa. Recolhe o que existe de melhor na chancelaria no diálogo aberto com funcionários da Casa que representavam a vanguarda do pensamento diplomático. Em duros debates parlamentares, apresenta, com consistência, os argumentos que sustentavam posições controvertidas para a opinião pública. Articula com habilidade a atitude brasileira na Reunião de Consulta de Punta Del Este. Em suma, transforma a qualidade do argumento diplomático brasileiro, como se ensinasse aos diplomatas a fazer diplomacia... E, o faz de muitas maneiras. Além disto, sua atitude reforça valores fundamentais da visão brasileira do mundo. Assim, para Maria Regina Soares de Lima, “a contribuição específica de San Tiago Dantas foi combinar este movimento de afirmação nacional com uma proposta construtiva de interesse comum para toda a coletividade internacional”³¹. Vemos isto em vários dos seus pronunciamentos mais gerais, como o que fez sobre desarmamento, revelador da inclinação grotiana de San Tiago – que Celso Lafer considera um traço permanente da diplomacia brasileira; de fato, ao aceitar a noção de que existe uma *sociedade internacional* entre soberanos, combina conceitualmente

31 Maria Regina Soares de Lima, “Política Externa Independente”, in: Moreira; Niskier; Reis, 2007, p. 72.

a necessidade de afirmação da autonomia política com a perspectiva de construção da ordem mundial mais estável, com âncoras mais firmes para a paz. Não é por acaso que um dos motivos permanentes do discurso de San Tiago é a paz como única opção para o sistema internacional para aquele momento de conflito entre ideologias opostas e superpotências que dispunham de vastíssimos arsenais nucleares.

Finalmente, lembremos que o objetivo de autonomia, de agir com independência, fundamental em San Tiago para definir a atitude internacional do país, é matizado por um cuidadoso realismo. Em uma conjuntura em que as ideologias dominam, como foi o da Guerra Fria, e condicionam opções de política interna e de política internacional, San Tiago compreende que, em nosso caso, escolhas de política externa inspiradas por fidelidade ideológica seriam limitadoras, tanto no plano nacional quanto no diplomático. É sintomática atitude que toma em relação a Cuba, quando mostra que a política melhor, para o Estado brasileiro, era a que tomasse Cuba pelo que ela era realmente, um governo autoritário, e assim deslocar o eixo de legitimidade da sustentação do princípio da não intervenção na Reunião de Consulta de Punta Del Este. O realismo não exclui valores e, naquele caso, a preferência pela democracia é fator intrínseco ao argumento. Escolher valores, com mostra Santiago, não diminui a flexibilidade diplomática, mas pode dar-lhe consistência.

NOTA BIBLIOGRÁFICA

San Tiago Dantas deixou, no campo das relações internacionais, textos circunstanciais, escritos quase todos em função de suas posições, ora como parlamentar, ora como ministro, com uma exceção, a introdução que escreveu para o livro *Política Externa*

Independente, publicado pela Civilização Brasileira em 1962. É um texto curto, de menos de 10 páginas, que resume, com a clareza e o sentido de síntese que caracterizam os textos de San Tiago, o cerne de seu pensamento sobre a presença internacional do Brasil. Naquele livro, estão praticamente todos os textos que San Tiago produziu sobre política externa. Haveria algumas intervenções parlamentares a acrescentar, como o seu discurso sobre a Declaração de Santiago e o caso do navio Santa Maria, transcritos ambos no livro da coleção Perfis Parlamentares, organizado por Marcílio Marques Moreira e publicado pela Câmara de Deputados em 1983. O livro *Política Externa Independente* foi reeditado pela Funag em 2011. Além de artigos recentes sobre a política externa de San Tiago, o livro traz a transcrição dos Colóquios da Casa das Pedras, reunião informais que San Tiago manteve com a cúpula do Itamaraty para discutir as questões que iria enfrentar como ministro. Outro documento que não aparece na edição original do *Política Externa Independente* é o conjunto de relatórios da Comissão de Planejamento do Ministério que continua e complementa o debate havido nos Colóquios. Os relatórios foram transcritos em *Documentos da Política Externa Independente*, Brasília, FUNAG, 2007, vol. 1, p. 221-247.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente* (edição atualizada), Brasília, FUNAG, 2011.

FONSECA, Gelson. Os Colóquios da Casa das Pedras: Argumentos da Diplomacia de San Tiago Dantas. In: *Caderno do CHDD*, nº 11 (segundo semestre, 2007).

FRANCO, Alvaro da Costa (org.). *Documentos da política externa independente*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2007.

FURTADO, Celso. *A Fantasia Desfeita*. São Paulo: Paz e Terra, 1989. 3ªed.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. *Ramiro Saraiva Guerreiro (Depoimento, 1985)*. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas/CPDOC, 2010.

LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa*, São Paulo: Perspectiva, 2001.

LESSA, R.; HOLLANDA, C. B. de (org.), *San Tiago Dantas, Coletânea de textos sobre Política Externa*. Brasília: FUNAG, 2009.

MOREIRA, Marcilio Marques; NISKIER, Arnaldo; REIS, Adacir (org.). *Atualidade de San Tiago Dantas*. Rio de Janeiro: Lettera, 2007.





AUGUSTO FREDERICO SCHMIDT

Nascido no Rio de Janeiro, a 18 de abril de 1906, perdeu o pai aos dez anos de idade, viajou para a Europa durante a guerra, onde colheu imagens de violência e desesperança e, de volta ao Brasil foi criado pelo avô. A dureza decorrente dessas experiências, a timidez e a obesidade teriam forjado um jovem solitário. Após uma passagem por São Paulo, seu retorno ao Rio de Janeiro, em 1928, e o encontro com Tristão de Athayde propiciaram o nascimento do poeta, autor de mais de vinte livros, que mesclou a atividade literária com a empresarial e a política. O fracasso na área editorial levou o empresário ao setor financeiro e ao comércio, atividades que desempenhou com brilhantismo. Na política, sem nunca ter tido um cargo eletivo, ingressou pelas mãos de Juscelino Kubitschek e teve a oportunidade de participar da criação e da execução a Operação Pan-Americana (OPA), um dos legados da história diplomática do país. Faleceu de enfarte em 8 de fevereiro de 1965.



AUGUSTO FREDERICO SCHMIDT: O POETA DE DEPENDÊNCIA CONSENTIDA

Carlos Eduardo Vidigal

INTRODUÇÃO

“Quero perder-me no mundo para fugir do mundo”. Basta um fragmento do *Canto do Brasileiro*, de Augusto Frederico Schmidt, de inspiração heraclítica, para se perceber a versatilidade e a força de seu pensamento, independentemente do juízo que se faça sobre a qualidade de sua obra poética. O excêntrico que presidiu o Club de Regatas Botafogo e que criava um galo branco – nome do livro de memórias *O Galo Branco* (1948; 1957) – foi empresário de sucesso e político que não conheceu cargo eletivo. Sua amizade com Juscelino Kubitschek, a quem assessorou antes mesmo de se tornar presidente, abriu-lhe o caminho da política e da diplomacia (TOLMAN, 1976, p. 15). Foi criação de Schmidt o slogan de campanha de JK, “50 anos em 5”, ou seja, cinquenta anos de crescimento econômico em cinco de governo.

Na condição de assessor do presidente concebeu a Operação Pan-Americana, a OPA, uma iniciativa que objetivava desafiar a administração de Eisenhower para que se engajasse em um

amplo programa de apoio ao desenvolvimento da América Latina¹. Juscelino, frustrado com os insucessos de dois anos de governo na tentativa de obter empréstimos preferenciais e investimentos diretos por parte de Washington, convenceu-se da validade da iniciativa. Solicitou então ao ministro Horário Lafer que intercedesse junto ao chefe do Departamento Político do Itamaraty, Manoel Pio Corrêa, para que recebesse Schmidt, que iria lhe apresentar a OPA (CORRÊA, 1996, p. 603).

Pio Corrêa afirma em suas memórias que entre ele e Schmidt havia uma antipatia mútua, “sólida e sincera”. Para o diplomata, Schmidt considerava-se um gênio em diplomacia, mas na verdade era um literato “obscenamente obeso”, um vendedor de linguiça e de carne seca, que o irritava com sua empáfia, sua vaidade patológica “e quase feminina em sua ciumenta susceptibilidade”. Recebê-lo na sala em que trabalhou e morreu o barão do Rio Branco era uma espécie de sacrilégio. Portanto foi com “gélida cortesia, própria da Casa”, que Corrêa teria recebido “as dez arrobas do grande homem” e tentado convencê-lo de que a OPA era uma “palhaçada”. Pelo menos na retórica e no largo uso dos adjetivos Schmidt encontrava um intelectual a altura.

O comportamento de Corrêa, exaltado em suas próprias memórias, revela o conservadorismo de setores do Itamaraty na defesa dos valores corporativos e a apreensão diante de uma

1 A Operação Pan-Americana, elaborada sob o comando de Augusto Frederico Schmidt, foi concebida após a viagem do vice-presidente americano, Richard Nixon à América do Sul, em maio de 1958, na qual enfrentou manifestações e protestos no Peru e na Venezuela. Seu lançamento ocorreu por meio de carta de Kubitschek ao presidente norte-americano Dwight Eisenhower, datada de 28 de maio, na qual propôs o aporte de investimentos em áreas economicamente atrasadas do continente, por meio de programas de assistência técnica, da proteção dos produtos de base e de recursos de organismos financeiros internacionais em prol do desenvolvimento. As negociações tiveram lugar na OEA, em especial em seu Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES) e seu coroamento adveio com a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em 1959, e em cuja sede foi inaugurado, em 2006, um busto de Juscelino.

iniciativa não formulada em suas próprias salas e que poderia retirar sua burocracia da zona de conforto.

Se Corrêa pensava que a OPA era uma “reverendíssima asneira”, encampada por Juscelino apenas em razão da insistência de Schmidt, não era este o pensamento do presidente. As resistências à OPA no seio do Itamaraty explicam a substituição do chanceler Macedo Soares pelo político Negrão de Lima, em julho de 1958. Antes disso, Juscelino enviou a Washington o secretário da Presidência Vítor Nunes Leal para se entrevistar com Amaral Peixoto, então à frente da Embaixada do Brasil em Washington, entregar-lhe uma carta do presidente e dar início à OPA. Amaral Peixoto tinha Schmidt como homem inteligente, de grande cultura, mas “alucinado”. Sua loucura poderia prejudicar a posição do Brasil nos Estados Unidos, mas infelizmente já convencera o presidente que, em sua ingenuidade, vislumbrara na OPA uma oportunidade de projeção no cenário internacional (CAMARGO, 1986, p. 415-416). Somente um político com a experiência de Amaral Peixoto poderia ver certa ingenuidade em Juscelino Kubitschek.

Amaral Peixoto tinha entre seus assessores, em Washington, Miguel Ozório de Almeida, que pediu férias ao saber da proximidade da chegada de Schmidt, pois o poeta provavelmente iria chegar sem nenhum texto e pedir a elaboração de um esboço da OPA em 24 horas. Almeida estava certo. Schmidt chegou à embaixada sem nenhum papel e, na visão de Peixoto, sem uma proposta. Caberia a Almeida reunir a equipe que daria consistência à iniciativa schmidtiana.

Ozorio de Almeida coordenou o grupo de trabalho formado, entre outros, por Holanda Cavalcanti, Lindenberg Sette, Otávio Rainho, Osvaldo Lobo e Saraiva Guerreiro, cuja ideia principal era alertar os Estados Unidos para a possibilidade de ocorrer um avanço do comunismo na América Latina, inclusive no Brasil, o

que ameaçaria os próprios interesses de Washington. Juscelino Kubitschek ao tomar conhecimento do trabalho, elogiou o que tinha sido feito, mas que queria um projeto mais ousado do que aquele.

Ozorio de Almeida aquiesceu e pediu liberdade para trabalhar com alguns economistas e diplomatas por ele escolhidos. Os EUA, por estarem com excesso de liquidez em sua economia e vislumbrem a inflação no horizonte, deveriam reorientar investimentos em seu próprio mercado para mercado latino-americano. A proposta brasileira deveria ser a de que os americanos fizessem investimentos públicos, de natureza assistencial, a serem aplicados em universidades, escolas, treinamento, aperfeiçoamento, entre outras áreas, como, por exemplo, nos portos brasileiros (ALMEIDA, 2009, p. 59).

Que ousadia havia em solicitar recursos públicos norte-americanos para serem alocados em universidades, escolas, treinamento, aperfeiçoamento? Estava esta proposta em conformidade com Schmidt e sua concepção de que um país deve ser construído a partir de seus próprios recursos, mas com apoio do capital externo? Ou a diplomacia brasileira, colocada a serviço de Schmidt, trabalhava no sentido de esvaziar a OPA? Delineava-se o conflito entre os investimentos produtivos e dos de caráter assistencialista, em torno do qual o poeta já havia tomado partido, como se verifica em seus artigos publicados pelo Correio da Manhã.

SEM AS ASNICES DOS FALSOS PATRIOTISMOS

Schmidt era realista. Tinha consciência da condição periférica do Brasil, tanto em relação aos seus recursos de poder quanto nas relações internacionais, e considerava que o destino de milhões de brasileiros estava nas mãos de uns poucos homens aptos para conduzir o país, nas frentes interna e externa, na luta contra o

colonialismo. Não seriam os sindicatos, os oposicionistas ou o povo os agentes dessa luta.

A batalha pelo enriquecimento do país, do qual dependia nossa sobrevivência e nossa continuidade nacional, tinha em sua visão muitos adversários, externos e internos, localizados entre os intelectuais, os pseudocientistas, os jacobinos, os falsos técnicos, os representantes da burocracia avassaladora. Nas palavras do escritor, “adversários são os que não sabem o que é o Brasil nem o que se pode fazer dele, se houvesse uma sadia revolução na mentalidade gentia, uma renovação, um esclarecimento que o arranque à sombra em que tem demorado” (SCHMIDT, 2002, p. 64). O realismo de Schmidt foi marcado acentuadamente pelo elitismo e, conseqüentemente, o idealismo não lhe era estranho.

Não se diferenciava no essencial de outros homens de sua época. A superação dos problemas brasileiros por meio da ação de intelectuais dotados de capacidade extraordinária para compreender a nação era o pré-requisito para a identificação dos problemas, das suas causas e, portanto, da política necessária para sua superação. Os intelectuais da década aberta com suicídio de Getúlio Vargas, cujo melhor exemplo seria o dos integrantes do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), e que tinham supostamente a chave do acesso ao conhecimento da sociedade, apresentaram-se como seguidores de sua última mensagem, particularmente no tocante ao nacionalismo e ao desenvolvimentismo. Mais do que herdeiros, eram ideólogos que pretendiam reunir forças que possibilitassem nada menos que a transformação do real (PÉCAUT, 1990, p. 104).

A transformação do real, na perspectiva do cronista do *Correio da Manhã*, consistia no desenvolvimento econômico do país, com base nos recursos nacionais e com o apoio de recursos externos, o que em parte o afastava do nacionalismo de época. Para Schmidt, não ocorreria no Brasil o que se passou com certos países europeus,

que receberam grandes quantidades de recursos norte-americanos na forma de financiamentos, doações, empréstimos sem juros e sem prazo (2002, p. 74). A motivação da Casa Branca era evitar a expansão comunista no Ocidente, desafio que justificava seu esforço no sentido de acelerar a reconstrução da Europa e fortalecê-la economicamente. O que nosso cronista sabia por meio de suas observações e de leituras sobre o cenário internacional foi mapeado pela historiografia brasileira das décadas que se seguiram: os Estados Unidos priorizavam a contenção da expansão soviética e, naquele contexto, a América Latina era uma região de importância relativamente secundária.

A questão é que talvez em nenhum outro país latino-americano o nível de expectativas quanto à cooperação norte-americana fosse tão elevado quanto no Brasil. Uma parcela majoritária de suas elites, tanto civis quanto militares, acreditava em uma “nova era” da relação especial com os Estados Unidos. Na América Latina, sua hegemonia econômica, militar e política era incontestável e Brasil surgia como o parceiro privilegiado na construção da nova ordem internacional (MALAN, 2007, p. 72-76). Essa interpretação justificaria, em boa medida, o alinhamento promovido pelo governo Eurico Dutra aos Estados Unidos e a queima de divisas ocorrida em seu governo.

Schmidt considerava que as divisas eram essenciais na vida econômica de um país e as reservas brasileiras eram, indubitavelmente, insuficientes para fazer frente às necessidades, o que o tornava um dos países mais dependentes “de tudo”. O Brasil dos anos iniciais da década de 1950, sem aumentos em suas exportações, não podia alimentar a fantasia do desenvolvimento industrial, pois não tinha condições de montar fábricas com seus próprios recursos, necessitando sempre de máquinas e materiais estrangeiros para suprir suas indústrias nascentes. Não haveria tampouco ajuda financeira externa, sem que se demonstrasse

capacidade de pagamento. As críticas aos capitais externos norte-americanos tornavam esse tipo de nacionalismo uma doutrina prejudicial para o país, “um ideal de reclusão e condenação do Brasil à miséria e ao atraso” (SCHMIDT, 2002, p. 69). A abertura ao capital externo surgia naturalmente como a alternativa realista para quem não queria aguardar o “milagre do café”.

Para Schmidt, o ministro da Fazenda, Horácio Lafer, deveria voltar suas atenções ao tema das exportações, uma preocupação tão importante quanto a de viver dentro do orçamento. A experiência de caixeiro e de empresário permitia-lhe aplicar aos grandes temas da economia nacional as noções básicas que adquirira no cotidiano dos negócios. Em um país no qual tudo era improvisação indiscriminada, era louvável o zelo com o qual Horácio Lafer tratava o orçamento, mas o ministro poderia avançar no sentido de ampliar e diversificar as riquezas “reais” do Brasil. Nesse sentido, Schmidt valorizava o esforço do ministro para dotar o país de serviços de transporte, energia, portos, entre outros recursos, o que seria viabilizado por intermédio dos estudos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Antecipando Fernando Henrique Cardoso em quase meio século, Schmidt arrematou seu artigo, publicado no *Correio da Manhã*, em meados de abril de 1952, com a seguinte exortação a Lafer: “Exportar, de qualquer maneira, para sobreviver!” (SCHMIDT, 2002, p. 69-70).

A exportação era o caminho natural para o empresário ou para o pensador liberal. No caminho do desenvolvimento, o câmbio livre e não o “câmbio escravo” era basilar. Ao contrário do que pensavam muitos gestores do governo de Getúlio Vargas, o câmbio não poderia ficar a mercê de restrições, posto que necessitava de liberdade para chegar aos seus propósitos benéficos. A função da liberdade cambial era restituir à realidade o problema do câmbio, agravado por um gerenciamento “de má catadura, funambulesco, zarolho”. O intervencionismo econômico, embora apresentado sob

o manto das boas intenções, tinha a pretensão de sufocar tudo o que existia no país, em favor dos privilégios mais tradicionais.

A principal disputa política no Brasil dos anos cinquenta era entre o liberalismo econômico e o dirigismo, entre as forças do progresso econômico e as do atraso, o que se evidenciou por meio da produção intelectual da Cepal, dos desenvolvimentistas e dos dependentistas de primeira hora. Para os norte-americanos, sempre convinha incentivar os liberais e, se necessário, os intelectuais da Cepal, cuja criação fora boicotada por Washington (FURTADO, 1997, p. 61). Os comunistas, no entanto, pouco peso tinham no jogo político nacional ou nas preocupações norte-americanas.

Schmidt tinha consciência do contexto interno e internacional da época. Sabia que para o Departamento de Estado o comunismo brasileiro não tinha nenhum significado, mesmo porque os brasileiros eram um povo “sem periculosidade”. Ademais, o novo presidente norte-americano, Eisenhower, não promoveria investimentos cegos. E mais:

Quem vê tudo isso de perto, sem escamas nos olhos, sem inflação demagógica, sem as asneiras dos falsos patriotismos e da presunção de que somos muito importantes no jogo político mundial norte-americano, quem vê lucidamente tudo isto, conclui forçosamente que deve ser varrida da imaginação a imagem de uns Estados Unidos munificentes e providenciais, espécie de Pai de Todos (SCHMIDT, 2002, p. 74-75).

Nem a presunção a respeito da importância do país no cenário internacional, nem a crença no papel provedor dos Estados Unidos. Crítico da atuação das elites políticas e diplomáticas, Schmidt tomava como ponto de partida a decisão da sociedade brasileira de ajudar a si própria, pois só assim o país poderia contar com a

ajuda norte-americana. Os Estados Unidos haviam reconstruído e saneado a economia de países europeus, inclusive da Alemanha, seus inimigos de ontem, enquanto a América Latina fora esquecida. No caso do Brasil, os investimentos dependeriam de quanto o país estivesse preparado para receber a ajuda externa, a cooperação séria, a gestão responsável dos recursos. Nossas dificuldades advinham do fato de confiarmos a direção do país a homens inábeis e incompetentes.

O poeta atribuía muitas vezes os insucessos do país à nossa índole, à nossa mentalidade fatalista, à má direção perpétua da coisa pública, à insensibilidade das nossas elites diante da desigualdade, à imprevidência e ao descaso, as dificuldades que afligiam o país. Nessa leitura, que emulava o texto de Paulo Prado sobre o Brasil da Primeira República, cuja redação foi concluída em 1927, com o título Retrato do Brasil (PRADO, 1997), Schmidt indagava-se acerca da herança colonial – e republicana – e se, sem ela, o país poderia ter evitado o endividamento, o desequilíbrio orçamentário, a importação de comida. Os problemas brasileiros estavam enraizados em sua história e não poderiam ser atribuídos aos Estados Unidos. Os responsáveis pelo Brasil eram os próprios brasileiros.

O imobilismo, entretanto, não era a resposta. Constatadas as heranças que influenciavam negativamente os esforços de desenvolvimento do país, anuladas as falsas ideias que desviavam nossas políticas por caminhos infrutíferos e identificado o caminho do desenvolvimento, era necessário dar o primeiro passo, ou seja, favorecer o ingresso de capital estrangeiro. O exemplo mais próximo, em novembro de 1953, era o de Juan Perón, cujo governo abandonara seu nacionalismo estreito e abrira o país ao capital externo. Na visão do cronista, enquanto Perón voltava ou dava a impressão de voltar à razão, o Brasil não sinalizava para uma política objetiva em matéria de investimentos estrangeiros.

A Argentina foi considerada um exemplo também no setor do petróleo, área na qual o Brasil precisava recuperar a confiança externa. Schmidt acreditava no trabalho de Osvaldo Aranha, que retornara ao ministério da Fazenda naquele ano, para combater a mentalidade do atraso (SCHMIDT, 2002, p. 86).

Os artigos escritos para o Correio da Manhã, entre 1947 e 1953, parcialmente resumidos nos parágrafos acima, expressavam antes mesmo do advento do governo de Juscelino Kubitschek o pensamento de Augusto Frederico Schmidt sobre o desenvolvimento e sobre a inserção internacional do Brasil. País periférico de importância relativa no cenário internacional, afastado dos principais conflitos da política internacional e exportador de produtos primários, ao Brasil cabia a promoção de seu desenvolvimento, com o auxílio do capital externo. O maior desafio era a superação de sua herança histórica e do nacionalismo atávico.

SEM PERDER-SE EM VAGOS DEVANEIOS

A Operação Pan-Americana não era um passe de mágica, como observou seu idealizador. Seria impossível sustentar um surto de desenvolvimento, ou o desenvolvimento propriamente dito, sem base na cultura, ou seja, sem a criação de uma mentalidade e a elaboração de uma doutrina para o desenvolvimento. A OPA, que trazia em seu bojo o desafio de tirar milhões de seres humanos da miséria, não podia restringir-se a um conjunto de providências econômicas, precisava despertar as consciências, “sem perder-se em vagos devaneios” (SCHMIDT, 2002, p. 92-93). Realismo e idealismo caminhavam juntos nas concepções do poeta: a iniciativa do governo JK deveria ser uma revolução continental,

acompanhada de uma “Operação do Brasil”, um movimento sustentado na retificação do pensamento brasileiro.

O literato obscenamente obeso, vendedor de linguíça e de carne seca, tinha conhecimento da resistência do Itamaraty à OPA e certamente percebeu a cortesia gelada com a qual suas dez arrobas foram recebidas pelo chefe do Departamento Político do Itamaraty. De concreto, Pio Corrêa argumentou que a simples menção à liderança do Brasil na América Latina era suficiente para os vizinhos hispânicos se articularem contra o Brasil; e que o Brasil não contava com recursos para participar de um projeto hemisférico de desenvolvimento econômico (CORRÊA, 1996, 603). A negativa em apoiar a OPA devia-se basicamente ao fato de ser concebida fora do Itamaraty, por um empresário-poeta amigo do presidente. O que para Pio Correa era uma “reverendíssima asneira”, se assomava para o governo JK como a única alternativa a anos de concessões não retribuídas.

As relações com a América Latina teriam sua lógica histórica invertida, do temor ao expansionismo brasileiro para a cooperação em prol do desenvolvimento. Quanto aos recursos do país, sem dúvida o Brasil, assim como seus vizinhos, enfrentavam dificuldades, mas seria ocioso negar a existência de recursos internos, fossem eles riquezas minerais, terras agricultáveis, manufaturas tradicionais ou recursos humanos. Os estudos da Cepal já haviam sinalizado para a importância da integração e da cooperação entre os países latino-americanos. Obviamente, a maior parte dos recursos e dos conhecimentos técnicos viria dos Estados Unidos, que deveriam ser convencidos sobre as vantagens de desempenhar o papel de *paymaster* do desenvolvimento regional.

Foi em torno dessa questão que se formou a contribuição mais original de Schmidt para a diplomacia brasileira: a possibilidade de articulação dos países latino-americanos entre si e frente aos

Estados Unidos, para conjugar esforços em prol da luta contra o subdesenvolvimento. Ciente de que liderança não se declara, mas se exerce no fazer diplomático, caberia à chancelaria brasileira e à presidência convencer os vizinhos sobre os benefícios que poderiam advir da coordenação dos interesses regionais. Era o braço político das ideias integracionistas da Cepal e dos foros interamericanos.

O convencimento dos vizinhos seria a resultante de dois movimentos, da força do exemplo brasileiro e de sua reconhecida *ars diplomatica*. No primeiro, o exemplo brasileiro era o da política econômica desenvolvimentista e do Plano de Metas, com o qual JK contagiava a sociedade brasileira e a impregnava de raro otimismo. A diplomacia foi utilizada, por exemplo, antes mesmo do lançamento oficial da OPA, para conseguir o apoio da Argentina à iniciativa brasileira. Com esse duplo movimento, o governo Kubitschek contrapunha às forças diabólicas – em sentido pré-cristão – do conservadorismo político, os elementos simbólicos da construção de Brasília.

Gibson Barboza revelou em suas memórias que a coincidência de dois governos desenvolvimentistas, no Rio de Janeiro e em Buenos Aires, facilitou as negociações. Encarregado por JK de convencer Arturo Frondizi, o presidente argentino, a apoiar a iniciativa brasileira, Gibson Barboza encontrou um político interessado em alternativas para a promoção do desenvolvimento econômico em seu país e na região e entregou a ele uma carta de JK, datada de 15 de junho de 1958, na qual apresentava a OPA (BARBOZA, 1992, p. 67).

O apoio de Frondizi contribuiu para que Kubitschek, seguro quanto aos seus resultados, pronunciasse o discurso que pode ser considerado de lançamento da Operação Pan-Americana, cujo nome foi divulgado nessa ocasião. Em 20 de junho de 1958, Kubitschek apresentou sua proposta aos representantes diplomáticos dos

Estados americanos, acreditados junto ao governo brasileiro. Afirmava que o Brasil e os demais países do continente já haviam amadurecido o suficiente para recusar o papel de simples fundo de quadro no jogo político interamericano. Reclamava uma participação dinâmica nos problemas de ordem mundial por parte dos países latino-americanos, precedida por uma análise rigorosa da política continental, conforme indicara para o presidente Eisenhower.

Sem afrontar os Estados Unidos, cuja ascendência política e econômica na América Latina deveria ser reconhecida, Kubitschek propunha a multilateralização do pan-americanismo. Se o pan-americanismo há muito era considerado multilateral, por definição, faltava dar consistência a essa dimensão, por meio de uma participação mais ativa dos países latino-americanos e com a divisão, mesmo desproporcional, das responsabilidades. Tal mudança traria pelo menos duas vantagens: contribuiria para diminuir o peso dos Estados Unidos nessas negociações, o que supostamente aliviaria seus encargos, e favoreceria a superação das rivalidades regionais, por meio da recusa ao papel de liderança, a começar pelo Brasil. Para Juscelino a OPA não era uma ideia sua “mas de todos os povos da América” (OPA nº 1, 1958, p. 34-37).

O papel que os Estados Unidos deveriam ter na construção de um novo pan-americanismo era essencial, considerando seu peso natural no relacionamento com os vizinhos. No mesmo discurso, Kubitschek fez referência ao Plano Marshall² e seu assistencialismo “desinteressado”, aos empréstimos norte-americanos para os

2 O Plano Marshall (12/3/1947), elaborado pelo então Secretário de Estado do governo norte-americano, o general George Marshall, foi o programa de ajuda econômica dos Estados Unidos para Europa, que objetivava a recuperação econômica dos países europeus atingidos pela guerra. A determinação de Washington no combate ao comunismo e o volume de recursos destinados à Europa fizeram com que dirigentes latino-americanos da época, e mesmo das décadas seguintes, alimentassem a esperança de que também a América Latina fosse agraciada com plano semelhante. Naquele contexto, a supervalorização da presença do comunismo no Brasil tornou-se corriqueira.

países latino-americanos no pós-guerra e à ajuda destinada à reconstrução europeia, que teria negligenciado as necessidades do desenvolvimento dos países de economia ainda rudimentar. O próprio presidente brasileiro oscilava entre os investimentos na indústria e os aportes de viés assistencialista, demonstrando que às contradições internas do país correspondia uma política externa ambígua e ambivalente. Estaria Schmidt convencido de que era possível obter recursos financeiros e tecnológicos para o desenvolvimento industrial, ao lado de ações assistenciais? Por outro lado, seria possível convencer os Estados Unidos quanto ao caráter estratégico do “desenvolvimento autônomo” da América Latina?

Como convencer a Casa Branca, o Congresso e o Departamento de Estado que a OPA poderia trazer grandes benefícios para os Estados Unidos? Para isso, à dimensão política e diplomática da iniciativa brasileira deveria se somar a dimensão técnica, econômica, aquela que ficara a cargo de Ozório de Almeida. Com efeito, a constituição de uma equipe de diplomatas-economistas, com o apoio de outros diplomatas e economistas, rendeu frutos. Como recorda Marcílio Marques Moreira, estava em Washington um grupo de diplomatas que teriam carreiras brilhantes no Itamaraty: Geraldo Holanda, Lindenberg Sette, Sérgio Paulo Rouanet, Amaury Bier, Saraiva Guerreiro, Maury Gurgel Valente, entre outros. Sustenta que a OPA foi bem recebida na embaixada e que os estudos coordenados por Ozório de Almeida deram consistência à iniciativa. Na visão de Moreira, a importância de Schmidt esteve mais ligada às missões das quais participou do que à elaboração da OPA, que teria ganhado em densidade somente com os argumentos apresentados no estudo *Tendências básicas das economias brasileira e mundial no período 1958-1980*. Entre as previsões do estudo estava a de que a economia soviética suplantaria a norte-americana

em 1972, tornando-se a maior do mundo em 1980 (MOREIRA, 2001, p. 46).

O documento considerava que as democracias tinham um desafio a ser enfrentado: oferecer às nações subdesenvolvidas uma solução para o problema do desenvolvimento ou permitir que fossem atraídas pelas nações totalitárias. Na Europa e nos Estados Unidos ainda não havia consciência dessa realidade, o que explicava a negligência com a qual os problemas latino-americanos eram tratados. Assim, a OPA se apresentava como o melhor caminho para se evitar graves consequências para as grandes economias e seus regimes democráticos, além de contribuir para a unidade de pensamento dos países latino-americanos (MRE, 1958).

A maior vulnerabilidade do país estava em sua baixa capacidade de importar, o que demandaria do Estado brasileiro o uso de recursos que poderiam ser destinados à indústria privada, por meio de obras de infraestrutura. Naquela época, o país tinha um baixo índice de crescimento, dependia enormemente de importações, apresentava um crescimento populacional acelerado, baixa capitalização e os recursos nacionais ainda eram insuficientes para alavancar uma indústria com maior valor agregado, como se pretendia. A OPA poderia canalizar recursos para o incremento das exportações, cuja expansão foi estimada, em bases realistas, de US\$ 1.470 milhões, em 1959, para US\$ 4.449 milhões em 1980.

O estudo elaborado por Miguel Ozório e demais autoridades diplomáticas e econômicas convergia com as ideias de Schmidt no tocante ao principal problema da economia nacional, o baixo nível das exportações, e em relação à necessidade de se fazer frente aos avanços do comunismo. A principal diferença estava no fato de as *Tendências Básicas* colocarem em números o potencial de crescimento econômico do bloco comunista, enquanto o discurso do poeta tinha um viés voluntarista, no qual o projeto da OPA

deveria ser encampado por Washington no momento em que visse no Brasil um parceiro decidido a arcar com a superação de suas amarras históricas, a corrigir os desvios de conduta de seus políticos e a fazer uso preponderante de seus próprios recursos no processo de desenvolvimento. A perspectiva norte-americana, entretanto, não contemplava nenhum dos argumentos.

Para os Estados Unidos, a América Latina não apresentava a urgência do combate ao comunismo, como ocorrera na Grécia e na Turquia, no imediato pós-guerra, ou na Europa do leste e no Japão pouco tempo depois, nem se configurava como uma área complementar em termos econômicos e financeiros, como era o caso da Europa ocidental. O anúncio oficial da Aliança para o Progresso, a 18 de agosto de 1961, sinalizava para a ajuda norte-americana aos países da América Latina, sem abordar o que havia de essencial na proposta de Juscelino Kubitschek, o desenvolvimento efetivo – potencialmente autônomo como concebido pela Cepal – das economias latino-americanas.

UMA REUNIÃO DE DISCURSOS EXUBERANTES

A OPA teve rápida divulgação nos meses de maio e junho de 1958 e foi discutida pelos países vizinhos nos meses que se seguiram. As reuniões multilaterais, o intercâmbio de correspondência entre os presidentes americanos e as discussões na imprensa, justificaram sua acolhida na OEA. O Conselho Interamericano Econômico e Social ficou encarregado de criar um comitê, o Comitê dos 21, para analisar a viabilidade da proposta brasileira e identificar os melhores meios para sua concretização. Em agosto, o subsecretário para Assuntos Econômicos, Douglas Dillon, anunciava no CIES a criação de uma instituição interamericana de desenvolvimento, o que, se não era

um resultado exclusivo da movimentação político-diplomática dos países latino-americanos dos meses anteriores, era, em alguma medida, uma resposta a ela.

Estava claro que a OPA era um programa para erradicar o subdesenvolvimento dos países latino-americanos, cujos recursos seriam fornecidos principalmente pelos Estados Unidos, sob o pretexto de dar estabilidade ao continente em sua luta contra o comunismo. O Comitê dos 21 reuniu-se por três vezes: entre 1958 e 1960 (Washington, Buenos Aires e Bogotá), ocasiões nas quais se revelaria a resistência dos EUA em lhe dar apoio efetivo. Mesmo em meados de 1958, os EUA não ocultavam a frieza com a qual receberam a proposta da OPA, mas divulgaram seu interesse na criação de uma instituição financeira, marcando o início do processo que resultou na constituição do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Para o governo norte-americano eram bem vindas medidas em favor da estabilização dos preços dos produtos primários, a integração dos mercados latino-americanos e o fortalecimento de instituições encarregadas de financiar projetos de desenvolvimento, como o Eximbank e o BIRD. Esse posicionamento, reforçado pelas consequências negativas da viagem de Nixon à América do Sul, traziam novos auspícios para os países latino-americanos, embora, de certo modo, não atendessem à proposta da OPA, que sinalizava para o aumento dos investimentos norte-americanos na região e o estabelecimento de um cronograma de desembolso no médio prazo.

Naquele contexto, é provável que Schmidt tenha dedicado mais atenção às críticas internas à OPA do que à trajetória da proposta brasileira no âmbito da Organização dos Estados Americanos (OEA), em cujo Comitê a OPA foi esvaziada pela diplomacia norte-americana. O Departamento de Estado orientou seus representantes no sentido de tolher o argumento

dos representantes brasileiros, que vinculava o desenvolvimento econômico com o combate ao comunismo. A estratégia norte-americana era a de solicitar aos países vizinhos propostas concretas e específicas, respeitando os limites de orçamento. Na prática, significava protelar respostas às reivindicações dos países que, por razões administrativas ou políticas, não tinham condições de elaborar projetos consistentes naquele momento, e limitar substancialmente a dimensão desenvolvimentista, em favor de ações assistencialistas (VIDIGAL, 2009, p. 42).

De acordo com Schmidt, os trabalhos do Comitê dos 21 confirmavam, inicialmente, a aceitação da OPA por parte de Washington, porém, a morosidade com se arrastaram as negociações, a forma recorrente com a qual os negociadores norte-americanos apresentavam as resistências por parte de seu Congresso quanto à liberação de recursos, o progressivo desinteresse demonstrado pelos vizinhos e as críticas internas à OPA lhe dobraram o espírito. Em artigo publicado em *O Globo*, de dezembro de 1960, dois anos e meio após o lançamento da OPA, e pautado no programa de governo da campanha de Jânio Quadro, que afirmava a continuidade da política pan-americana de Juscelino, Schmidt (2002, p. 105) foi categórico: “a OPA é irreversível”.

Três meses depois, se lamentava do fato de, no início da OPA, ter sido atacado por jornalistas brasileiros e norte-americanos que o acusavam de incompetência no exercício das missões internacionais que lhe tinham sido confiadas, sem que ele as pedisse ou as desejasse, e de falta de ética, por fazer uso de métodos que mais pareciam de chantagem que de ação diplomática. Em torno de seu nome tinha se formado uma onda de má vontade e a OPA fora recebida “com gelada indiferença pelo Departamento de Estado”. Por outro lado, Schmidt reconhecia que a iniciativa fora valorizada por alguns setores da vizinhança e mesmo na

imprensa brasileira existiam vozes de apoio, afinal, enquanto existisse uma América Latina desvalorizada, relegada à retaguarda incharacterística, haveria a necessidade da OPA (2002, p. 108).

Foi com esse espírito de resignação diante das dificuldades internas e no diálogo com os Estados Unidos, que Schmidt assistiu ao esvaziamento progressivo da OPA e acompanhou o encontro de Uruguaiana, entre os presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi, em abril de 1961, no qual foram negociados quatorze protocolos de cooperação bilateral Brasil-Argentina, sem que a OPA fosse cogitada, exceto por uma menção que não se reportava aos compromissos assumidos. O título de dois artigos publicados em menos de um mês, entre maio e junho de 1961, deram a tônica do novo momento: Desaparição da OPA e Negação da OPA. Na visão do poeta, “em lugar da OPA, é a Aliança para o Progresso que começa a sua carreira, utilizando muito do que fizemos e pensamos e relegando a plano secundário talvez o que nos parece fundamental seja examinado prioritariamente” (2002, p. 113).

O pessimismo de Schmidt advinha do fato de os próprios norte-americanos se recusarem de antemão a qualquer tipo de planejamento voltado para o desenvolvimento econômico do continente. O presidente colombiano Lleras Camargo, que saudara a mudança do comportamento do Brasil em relação aos vizinhos latino-americanos como um acontecimento de grande significação, lembrava que a proposta brasileira era vista com muita desconfiança. Entre os problemas que o Brasil enfrentava no governo Jânio era o fato de Afonso Arinos de Melo Franco não valorizar o esforço realizado nas negociações da OPA. Insistia Schmidt que a Aliança para o Progresso era tributária das negociações realizadas no Comitê dos 21. A iniciativa norte-americana não se confundia com a OPA, porque Melo Franco não tinha qualquer espécie de simpatia por Juscelino ou pelo próprio Schmidt (2002, p. 113).

A OPA poderia cair no esquecimento, mas não deveria ser abandonada, por ser um bom projeto que mal começava a ser executado pela diplomacia brasileira. Sua ideia central, a de que a defesa do ocidente, pela via do combate ao comunismo seria mais efetiva com o fortalecimento econômico dos países latino-americanos, tornava-se, na visão de Schmidt, “a cada dia mais firme e incontestável”. Schmidt não ocultava as divergências com Jânio e Afonso Arinos, mas cobrava um respeito à OPA que os governos seguintes não estavam dispostos a saldar.

BEM MAIS PERTO DA LUA

As contradições com as quais Schmidt se referia à Aliança para o Progresso não eram mera aparência, mas expressavam as dificuldades em se aceitar a negativa por parte de Washington diante das reivindicações latino-americanas de desenvolvimento, assim como o uso da iniciativa do governo Kennedy nas críticas dirigidas à PEI. Com efeito, tanto Schmidt quanto Juscelino valorizava a Aliança para o Progresso, interpretada como uma resposta norte-americana à OPA, mas não ocultavam o clima de animosidade que acompanhara as negociações no Comitê dos 21. Foi essa percepção que levou Schmidt a chamar a atenção, de modo áspero, porém seguro, para a indiferença que demonstravam nossos aliados pelo futuro da região.

O poeta recordava que “mais de uma vez achei oportuno usar slogans que ferissem a opinião pública dos Estados Unidos, retratando a insensibilidade e a frieza que presidem às nossas relações”. E mais:

*Aos representantes do Departamento de Estado e aos
jornalistas internacionais que acompanhavam os trabalhos*

da Assembleia Geral da ONU – testemunhas de minhas muitas irritações [...], tive ocasião de reclamar contra essa maneira gelada, para não dizer desdenhosa, com que os nossos aliados de longa data examinavam o que eu trazia para dizer-lhes (2002, p. 149-150).

O ressentimento de Schmidt em relação aos Estados Unidos talvez não fosse tão distinto das frustrações acumuladas nos governos Dutra e Vargas, mas em virtude da nova conjuntura regional, calava mais fundo em seu idealizador.

A extensão das desavenças entre os dois países não se revelou apenas nas reuniões do Comitê dos 21, no qual foram fortes os atritos entre Schmidt e Thomas Mann. O presidente brasileiro chegou a afirmar claramente que os Estados Unidos não só não ajudaram o Brasil como atrapalharam as negociações com o FMI, segundo entrevista concedida a Moniz Bandeira (2011, p. 76). O governo norte-americano não considerava satisfatório o programa de estabilização monetária adotado no final de 1958 e passara a exigir a redução de investimentos públicos, principalmente na Petrobras, o que inviabilizaria o Programa de Metas. O resultado dessa divergência foi o agravamento das tensões bilaterais e Kubitschek, sem poder confrontar os Estados Unidos, optou pela ruptura com o FMI³. Os desentendimentos entre o Rio de Janeiro e Washington, a despeito do caráter dramático que assumiram em meados de 1959, não foi suficiente para que o presidente e o poeta levassem mais adiante seus ressentimentos. Ambos adotariam posicionamento dúbio em relação à Aliança para o Progresso.

3 A ruptura do governo brasileiro com o FMI teve lugar em 9 de junho de 1959 e foi acompanhada da percepção de que aquele organismo, assim como os “inimigos do Brasil independente”, tentavam forçar uma “capitulação nacional”, a fim de que a indústria passasse a ser controlada por capitais estrangeiros (Discurso de Juscelino Kubitschek, *Correio da Manhã*, Rio de Janeiro, 18/6/1959 e 27/6/1959, apud BANDEIRA, 2011, p. 77).

Durante o governo de João Goulart, Schmidt como cronista de *O Globo* e de outros jornais brasileiros, desencadeou uma campanha sistemática contra o que considerava uma traição ao país (TOLMAN, 1976, p. 17). Na “Carta Aberta ao presidente Goulart – I” (*O Globo*, 3/4/1962), Schmidt oferecia conselhos ao presidente, por ocasião de sua viagem aos Estados Unidos. A Aliança para o Progresso era a última oportunidade que se oferecia ao país para libertá-lo do subdesenvolvimento. O problema estava no fato de que o ministro do Exterior (San Tiago Dantas) era um seguidor fiel da política janista e de sua inteligência, além de bastante reduzida, estava voltada para as terras do Oriente para as paragens africanas. Em outras palavras, “o mesmo uniforme estranho e exótico com que o senhor Jânio Quadros se apresentava aos visitantes mais ilustres, veste-o hoje o senhor Dantas por dentro”. Do ministro das Relações Exteriores nada se podia esperar, treinado que estava no duro ofício de concordar, como no caso da política exterior independente.

Lição mais consistente estava na visão de Schmidt sobre o papel do FMI e suas relações com os interesses norte-americanos. A despeito da visão de Roberto Campos sobre Schmidt, que o via como expressão do rastaquerismo, do mau gosto, da inatualidade e da falta de informação, o poeta não aceitava o argumento do abstracionismo econômico de Campos, sobre as diferenças entre o FMI e a Casa Branca. Na verdade não havia diferença, o FMI não era somente uma instituição, mas toda uma maneira de pensar, “uma espécie de maçonaria”. O objetivo dos monetaristas do fundo era impedir que o mundo desenvolvido fosse mais elástico em relação às necessidades dos países em desenvolvimento. O que caracterizava o “fundismo” era o desprezo pela realidade na qual suas regras seriam aplicadas.

Na segunda “Carta Aberta” (*O Globo*, 5/4/1962), Schmidt afirmava que não nos faltavam as condições para o desenvolvimento

e que tínhamos condições para fazermos obra de assistência e justiça social por nossos próprios meios. Goulart deveria mostrar-se consciente de que não pleiteávamos dinheiro dado, mas o compromisso de pagar o que nos fosse confiado. Na amarga e melancólica América Latina, éramos um país em condições de crescer e de nos adiantarmos em relação aos demais. Goulart deveria significar ao presidente Kennedy que o Brasil não desejava a rósea Aliança para o Progresso, com suas paisagens amenas, com suas crianças brincando, mas sim um impulso fundamental, uma “operação” profunda.

Quanto ao “inventor da independência” (*O Globo*, 26/4/1962) e suas palavras fluidas, decoradas de tão bem concatenadas, entediavam e entristeciam Schmidt pela sua inautenticidade. Em sua visão, a PEI era fruto da elaboração teórica de intelectuais partidários de uma política fundada na submissão e na falta de afirmação do Brasil. Colocava-se entre os que estavam convencidos de que a famosa “independência santiagal” não passava de um biombo para ocultar o sectarismo neutral e de origem pouco nobre. Ninguém poderia desejar para o seu país outra posição que não a de independência. San Tiago Dantas afirmava-se como “servo da popularidade, do esquerdismo de mau-gosto, do espírito de missionário”, na opinião de Schmidt, “pelo simples fato de que eu o combato e renego”. Enfim, “a independência dantesca é o que existe de mais faccioso”.

Na sequência de sua argumentação, em tom um pouco menos belicoso, Schmidt lembrava que o Brasil vinha recebendo auxílio e colaboração dos Estados Unidos na construção de sua democracia e que não deveríamos reclamar dessa colaboração que só podíamos receber legitimamente de aliados. A política de Dantas, ao contrário, convidava a participação dos países em causas universais. Para o Brasil, no entanto, exatamente por ser um país independente, mais importante seria a luta em favor da democracia e da liberdade

de nossas convicções. Não era a política exterior independente sequer original, visto que Jânio Quadros a fundara e renovara os critérios do país, inclusive os geográficos, inserindo-o “em plena zona neutral, entre os Sukarno e os Nasser”.

Ensimesmado em sua crítica ao “inventor da independência”, o poeta transigia com o assistencialismo e o diferenciava em dois tipos, o que contribuía e o que não contribuía para o desenvolvimento brasileiro. A tese do desenvolvimento tinha se transformado em tema difícil de ser conduzido, diante dos partidários do assistencialismo sem desenvolvimento. O ideal seria que a cooperação norte-americana fosse recebida em uma escala de prioridade para os investimentos, a começar pela industrialização, sobre a qual deveria incidir a aplicação dos fundos da Aliança para o Progresso:

aumentar as condições já existentes para que se possa criar um parque industrial realmente importante; aumento de nossa capacidade de produção siderúrgica e de todas as indústrias químicas de base; expansão das indústrias cujas matérias-primas sejam nacionais (O Globo, 10/5/1962).

A política norte-americana permitiria e facilitaria a assistência social de forma mais substancial que a colocação de chafarizes no polígono das secas, como estava sendo planejado.

O conservadorismo schmidtiano transformava seus artigos em O Globo em peças de artilharia contra o governo parlamentarista de João Goulart, com as baterias voltadas ora voltadas para San Tiago Dantas, ora para o presidente do Conselho de Ministros, Brochado da Rocha, ou ainda para o arcebispo Dom Hélder Câmara (entre outros). Goulart, entretanto, era o foco principal.

As reformas anunciadas pelo presidente ao final de 1962 – o plebiscito que restabeleceu o presidencialismo ocorreria a 6 de

janeiro de 1963 – sinalizavam para adaptação das instituições ao crescimento econômico do governo Kubitschek e, segundo o próprio presidente, teriam nos empresários o principal setor por elas responsável. Schmidt denunciava o fato de os empresários não terem participado de nenhuma reunião ou acordo com as medidas que destruíam a iniciativa privada. Os empresários, ao contrário, se posicionavam contra essas iniciativas. Nas palavras do poeta, “os empresários bradavam aos céus e outros, raivosamente, davam murros nas mesas, alguns desesperados puxavam os cabelos” (*O Globo*, 4/12/1962).

Os ataques a Goulart se intensificaram ao longo de 1963 e incluíam críticas aos seus ministros, à sua política e aos eleitores, pois “a nação aceita tudo, senão deliciada, pelo menos esmaecida e apática”. Nascia o golpista, que se colocava “entre os doidos ou tidos como doidos” porque se colocavam contra a “massa insubstancial”. Faziam estes um papel ridículo, percebido pelo próprio governo, que os considerava temperamentais e açodados. A vitória era de Goulart, que “encontra no clero, na nobreza e no povo a quem manejar, quem lhe queira servir” (*O Globo*, 5/12/1963).

Perguntava-se Schmidt se Goulart realmente se dava conta do que se passava no país, se ele sabia o que estava fazendo ou se ignorava os perigos aos quais o Brasil estava submetido. Parodiando o famoso soneto de Machado de Assis, perguntava-se “terá mudado o Brasil ou mudei eu?”. Goulart, certamente, não mudara. Continuava a ser o mesmo rapaz que o Brasil conheceu, que deixou o Ministério do Trabalho, no governo Vargas, em virtude do famoso manifesto dos coronéis. Na presidência, Goulart conduzia, praticamente sem oposição, o baile da desintegração (1964, p. 71).

Não por acaso, Schmidt seria incluído entre os “generais civis” do golpe militar de 1964 – a Revolução, na versão de seus protagonistas – e chegou a ter ensaiada sua candidatura

à presidência, logo abortada (TOLMAN, 1976, p. 17). Amigo pessoal do general Humberto Castelo Branco, teria insistido junto a Juscelino para sua promoção a general de divisão, em agosto de 1958. O presidente teria acatado a sugestão de Schmidt sem entusiasmo. Quando a ditadura militar iniciou a cassação aos políticos civis, incluindo o próprio Kubitschek, Schmidt procurou defendê-lo, intervindo junto ao presidente Castelo Branco, mas não foi ouvido. Não evitou a cassação e a saída aparentemente honrosa do exílio voluntário de seu principal defensor.

Na defesa a Operação Pan-Americana, supostamente transmutada em Aliança para o Progresso, Schmidt foi um dos mais ferrenhos opositores da política externa independente, quer sob Quadros-Melo Franco, quer sob Goulart-Dantas. Seu posicionamento é facilmente compreendido à luz do conservadorismo, da admiração pelos Estados Unidos, da crença na capacidade do país em ser o principal responsável por seu próprio desenvolvimento. Em Goulart recriminava o estabelecimento de uma situação de instabilidade no país, do afastamento relativo em relação a Washington, por meio da PEI, e a ênfase atribuída ao neutralismo.

A PEI alterou a disposição de Schmidt em relação à Aliança para o Progresso. O caráter assistencialista da iniciativa Kennedy era insofismável. Lincoln Gordon expressou claramente que se tratava de um esforço cooperativo, sem que os recursos de fora substituíssem os de dentro e sem se configurar como uma cooperação bilateral entre os Estados Unidos e cada país latino-americano. Parte da iniciativa seria conduzida por instituições interamericanas e pelas agências internacionais mundiais. A dimensão ideológica era dada por uma constante: “a devoção comum às instituições democráticas e o respeito à pessoa humana”. Com a “operação aliança”, o Brasil poderia não apenas aceitar o desafio de seus pesados problemas sociais e econômicos,

como tornar-se um modelo (GORDON, 1962, p. 1-19). Estava em andamento a desconstrução da OPA.

Schmidt evitou abraçar essa interpretação, mesmo porque priorizava as relações com os Estados Unidos na obtenção de recursos para o desenvolvimento brasileiro. Mas a partir de 1961, seu discurso mudou substancialmente. Antes disso, ainda na condição de chefe da delegação brasileira no CIES, em conferências da OPA em Washington e Buenos Aires, sabia do descaso americano e, como observado acima, da maneira desdenhosa com a qual a OPA fora recebida nos Estados Unidos. O representante brasileiro afirmou mais de uma vez que “os Estados Unidos estão bem mais perto da Lua do que dos países de nossa comunidade” (Senhor, março 1961). A resposta a essa observação não foi o universalismo da PEI?

CONCLUSÃO

A OPA foi um “galo branco”. Provavelmente essa seria a avaliação de Schmidt ao considerar a raridade, a visibilidade e a força de seu canto. No contexto do pós-guerra e da demanda latino-americana por recursos para a promoção do desenvolvimento, a iniciativa brasileira era de fato um raro momento de ação, no qual se explicitava os interesses em jogo. Juscelino não poupou esforços no sentido de chamar a atenção dos presidentes latino-americanos e da própria Casa Branca para os problemas latino-americanos. No entanto, sabia que a OPA só ganharia densidade com a adesão dos vizinhos, a começar pela Argentina, o que, de certo modo se realizou.

O historiador das relações internacionais do Brasil, Clodoaldo Bueno, ao comentar o significado da OPA fez uso de seu costumeiro refinamento acadêmico para afirmar que “como resposta à

OPA, todavia, costuma-se apontar o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), como único resultado concreto. Mas a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc) e a Aliança para o Progresso do presidente Kennedy foram relacionadas à proposta brasileira” (BUENO; CERVO, 2011, p. 314). Sem dúvida, a OPA contribuiu diretamente para acelerar a criação do BID e influenciou positivamente a criação da Alalc, porém, como foi mencionado acima, a Aliança para o Progresso era mais um contraponto que seu desdobramento natural.

Outros analistas identificaram a OPA como um marco divisório nas mudanças das diretrizes da política exterior brasileira, que passou então a se caracterizar como pela diversificação dos parceiros internacionais do país, além de deixar claro o conflito de interesses entre o Rio de Janeiro e Washington (OLIVEIRA, 2005, p. 86-87). Schmidt não chegou a formular a ideia da autonomia por meio da diversificação dos laços internacionais do Brasil, mas vislumbrou no aprofundamento das relações bilaterais com os países latino-americanos e nas instâncias multilaterais como a OEA e seu Comitê dos 21, o BID e a Alalc instrumentos para coordenar o desenvolvimento da região e superar as condições do atraso.

O contexto no qual Schmidt elaborou suas concepções era o mesmo no qual a Cepal reviu profundamente seus textos dos anos anteriores, considerados ainda válidos, mas insuficientes para os objetivos da industrialização. A teoria da industrialização tardia propunha a progressiva diferenciação dos sistemas produtivos, o que conduziria ao crescimento autossustentado (FURTADO, 1997, p. 61). Era, em outra perspectiva, o que Schmidt sugeria desde o final da década de 1940.

Em dezembro de 1947, ao analisar a situação do Panamá e o abandono das bases norte-americanas na região, Schmidt afirmava categoricamente que a posição e o conceito dos Estados Unidos no

mundo se reforçavam ao ceder diante das justas reivindicações panamenhas. Havia na renúncia norte-americana um sentido de alta política continental e um movimento de recuperação da confiança, da qual os norte-americanos estariam necessitados (o que se repetiria mais tarde, em maio de 1958). A principal dificuldade era o estabelecimento de um equilíbrio e maior tranquilidade no continente, o que exigia o enfrentamento do problema central da região, o desnível entre as nações.

A pobreza e a miséria de certos países latino-americanos deveria preocupar seriamente o império norte-americano: “existirá, verdadeiramente, pan-americanismo, na medida em que se forem os povos da América libertando da *dependência econômica* e do pauperismo” (SCHMIDT, 2002, p. 17). A união das Américas passaria, para o poeta, pelo apoio ao desenvolvimento econômico das áreas pobres do continente. Esse é o sentido do assentimento de Schmidt diante da dependência em relação aos Estados Unidos. No caso do Panamá, os Estados Unidos haviam provado que seu imperialismo era substancialmente diferente do imperialismo soviético.

Em sua visão liberal-conservadora, simpática ao estreitamento das relações bilaterais com os Estados Unidos, o poeta acreditava, com base nos recursos naturais, financeiros e humanos já disponíveis no Brasil da década de 1950, na possibilidade de se avançar no caminho da industrialização. Talvez tenha se equivocado em relação aos desígnios de Washington, tanto à época do lançamento da OPA, quanto no significado da Aliança para o Progresso para o desenvolvimento da região. Certamente se equivocou em relação à força dos setores econômicos mais atrasados do país e de seu comportamento diante de uma política externa autonomizante.

Não obstante, Schmidt compreendeu como poucos os limites impostos ao Brasil pela conjuntura internacional, pela

presença dos interesses norte-americanos no país e por nossa fragilidade financeira e tecnológica. Ciente dessas limitações, reconhecia a condição brasileira de país dependente e aquiescia diante da ascendência de Washington sobre os negócios do Brasil e dos países vizinhos. O poeta da dependência consentida e do conservadorismo político não foi um arauto da autonomia, mas, tal como um galo que anuncia a madrugada, tornou a Operação Pan-Americana um prenúncio PEI, embora a repudiasse.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011, 3ª ed.

BARBOZA, Mário Gibson. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992.

CAMARGO, Aspásia et al. *Artes da política: diálogo com Amaral Peixoto*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

CORRÊA, Manoel Pio. *O mundo em que vivi*. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1996.

FUNAG. *Miguel Ozorio de Almeida: um depoimento*. Brasília: FUNAG, 2009.

FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica, tomo III: Entre inconformismo e reformismo: os ares do mundo*. São Paulo: Paz e Terra, 1997.

GORDON, Lincoln. *O progresso pela Aliança*. Rio de Janeiro: Distribuidora Record Editora, 1962.

MALAN, Pedro Sampaio. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). In: FAUSTO, Boris (org). *História geral da civilização brasileira*, tomo III: O Brasil republicano, volume 11: economia e cultura (1930-1964). Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007, 4ª ed.

MRE. Tendências Básicas das Economias Brasileira e Mundial no Período 1958-1980. Estudos Econômicos da Operação Pan-Americana, novembro, 1958.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

PÉCAUT, Daniel. *Os intelectuais e a política no Brasil: entre o povo e a nação*. São Paulo: Editora Ática, 1990.

PRADO, Paulo. *Retrato do Brasil: ensaio sobre a tristeza brasileira*. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

SCHMIDT, Augusto Frederico. *Antologia política*. Rio de Janeiro: UniverCidade: Fundação Yêdda e Augusto Frederico Schmidt, 2002.

_____. *Prelúdio à revolução*. Rio de Janeiro: Edições do Val, 1964.

_____. *Seleção em prosa e verso*. Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora; Brasília: INL/MEC, 1975.

TOLMAN, Jon M. *Augusto Frederico Schmidt*. São Paulo: Edições Quíron. Brasília: INL/MEC, 1976.





JOÃO AUGUSTO DE ARAÚJO CASTRO

Nasceu no Rio de Janeiro, de família maranhense, em 27 de agosto de 1919; diplomata desde 1940. Graduou-se pela Faculdade de Direito da Universidade Federal Fluminense, em 1941. Designado, em 1951, para a Missão Permanente do Brasil junto à ONU, em Nova York. Assumiu, em 1958, a chefia do Departamento Político e Cultural do Itamaraty. Participou da formulação da Operação Pan-Americana (OPA), lançada pelo presidente Juscelino Kubitschek. Em agosto de 1961, integrou a comitiva do vice-presidente João Goulart, em missão especial a Moscou e ao Extremo Oriente. A viagem foi interrompida em Pequim em razão da renúncia do presidente Jânio Quadros (em 25 de agosto de 1961). Nomeado, em agosto 1963, ministro de Estado das Relações Exteriores do governo do presidente João Goulart (1961-1964). Chefiou, em novembro seguinte, a Delegação do Brasil à XVIII Sessão da Assembleia Geral da ONU, em Nova York. Em discurso no Debate Geral, lançou a política dos

“Três Ds” – *Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização*. Nomeado, em 1968, chefe da Missão Permanente do Brasil junto à ONU, havendo inclusive representado o Brasil no Conselho de Segurança. Assumiu, em maio de 1971, a Embaixada do Brasil em Washington, onde faleceu em 9 de dezembro de 1975. Era casado com Míriam Sain-Brisson de Araújo Castro, com quem teve três filhos.

JOÃO AUGUSTO DE ARAÚJO CASTRO: DIPLOMATA

Ronaldo Mota Sardenberg

Dentre as muito numerosas questões tratadas por Araújo Castro¹ ao longo de sua carreira diplomática, figuram com relevo seu discurso na Assembleia Geral das Nações Unidas sobre os Três Ds – Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização, bem como seus pronunciamentos sobre o congelamento do poder mundial e as negociações do Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares (TNP). À guisa de introdução ao presente capítulo, seguem-se concisas notas sobre essas duas questões.

O DISCURSO DOS TRÊS DS

No notável legado de Araújo Castro quanto ao entendimento das relações internacionais, ocupa posição de realce a formulação

¹ As opiniões expressas neste capítulo são de exclusiva responsabilidade de seu ator, salvo menção em contrário.

dos chamados “Três Ds” – Desarmamento, Desenvolvimento Econômico e Descolonização –, que provaram ser temas centrais na política internacional de seu tempo. Em discurso pronunciado na abertura dos trabalhos da XVIII sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1963, Araújo Castro argumentava que no seio da própria ONU era possível notar a emergência de uma articulação parlamentar, – à margem da confrontação Leste-Oeste – a, reunindo pequenas e médias potências em torno dessas três temáticas. Em suas palavras,

[...] a luta pelo desarmamento é a própria luta pela paz e pela igualdade jurídica dos Estados, que desejam colocar-se a salvo do medo e da intimidação. A luta pelo desenvolvimento é a própria luta pela emancipação econômica e pela justiça social. A luta pela descolonização, em seu conceito mais amplo, é a própria luta pela emancipação política, pela liberdade e pelos direitos humanos (apud AMADO, 1982, p. 27).

Araújo Castro arguia que as grandes potências relutavam em aceitar a importância desses elementos como componentes essenciais do mundo, naqueles anos iniciais da década de 1960, embora em princípio já houvessem sido os mesmos contemplados na própria Carta da ONU, firmada em 1945, na cidade de San Francisco. Os esforços em prol do desarmamento, embora notáveis, avançavam muito lentamente, enquanto a corrida armamentista prosseguia célere, consumindo recursos preciosos que poderiam ser destinados ao desenvolvimento econômico e a outros propósitos importantes para a construção da paz.

Araújo Castro mencionava o trabalho do Comitê dos 18 sobre o Desarmamento, que se reunia em Genebra e do qual o Brasil fazia parte, notava que as negociações continuavam difíceis e concluía que “um senso elementar de realismo nos leva a admitir que ainda

estamos muito longe da conclusão de um tratado de desarmamento geral e completo [...] no que toca ao texto desse tratado, fomos muito pouco além de alguns parágrafos do preâmbulo” (apud AMADO, 1982, p. 28).

Entendia ele que, dadas as dificuldades para alcançar a um acordo mais geral, as potências nucleares deveriam progredir passo a passo, à medida que se identificassem pontos de vista coincidentes e, nesse sentido sugeria o avanço em etapas que partiriam da limitação das experiências nucleares, para depois se dirigirem a um acordo aceitável que viesse a conter a disseminação de armas nucleares e as formas de prevenir a guerra por disparo acidental desse tipo de armamento. Suas ponderações refletem, em larga medida, o estágio em que se encontrava o debate internacional sobre a questão nuclear no início da década de 1960, e tinha muito presente a memória das tensões mundiais vividas na ocasião da crise vivida por todo o mundo nos treze dias anteriores a 28 de outubro de 1962, quando Nikita Krushev, após negociações com John F. Kennedy, decidiu remover os mísseis soviéticos de Cuba.

Quanto ao desenvolvimento econômico, Araújo Castro percebia que essa questão tendia a tornar-se uma fonte de pressão crescente sobre a estabilidade das nações e sobre a própria ordem internacional, a qual não poderia alhear-se do aparecimento de tensões sociais com o crescente potencial de se transformarem em turbulências políticas.

À época, poucos percebiam, como ele, que o descompasso entre a eficiência nos programas de redução das taxas de mortalidade infantil e das doenças endêmicas e epidêmicas faziam com que as pressões sobre o desenvolvimento econômico e social fossem crescentes. Por outro lado, o próprio efeito-demonstração, exercido pelas nações mais ricas, transformava a demanda pelo desenvolvimento econômico numa aspiração e numa fonte de

pressão sobre a ordem internacional. Nesse sentido, entendia que, muito embora o desenvolvimento fosse um combate a ser travado em várias frentes, cabia à ONU o papel de liderar internacionalmente uma estratégia articulada nesse esforço. “As atividades das Nações Unidas no campo do desenvolvimento devem, no entender do meu governo, atender a três áreas prioritárias: a industrialização, a mobilização de capitais para o desenvolvimento e o comércio internacional”, disse Araújo Castro, no mesmo discurso de 1963 (apud AMADO, 1982, p. 33).

A descolonização ganhara forte impulso no segundo pós-guerra. O reconhecimento da independência da Índia deu início ao movimento pela constituição de novos Estados nascidos da separação de suas metrópoles. Na realidade, tratava-se de um novo movimento que envolvia essencialmente a África e a Ásia, pois a América Latina havia-se tornado independente no início do século XIX, e os novos domínios coloniais seriam estabelecidos na África e na Ásia, no final desse mesmo século. Araújo Castro percebia o anacronismo do processo colonial, que ajudava a fomentar problemas e servia de obstáculo ao progresso de regiões que abrigavam grandes populações, as quais demandavam melhoras em sua condição de vida.

Por que a trajetória de países como o Brasil ou os Estados Unidos não haveria de ser seguida por aquelas regiões tardiamente colocadas sob o domínio colonial? Aquela condição gerava pressões crescentes, em toda parte onde vigorava, e impulsionava a formação de agremiações políticas e “movimentos de libertação nacional”. Anos mais tarde, Araújo Castro observaria que “a liquidação e erradicação do arcaísmo histórico e sociológico do colonialismo representa medida de alto interesse defensivo das economias de todas as antigas colônias, quaisquer que fossem as fases de sua libertação política e quaisquer que fossem os continentes em que se localizassem” (apud AMADO, 1982, p. 37).

O ponto de vista de Araújo Castro, que via o colonialismo como um anacronismo histórico e sociológico, de certo modo era compartilhado por documentos da própria ONU. No entanto, o encaminhamento político do processo ainda demandaria tempo e esforços – Angola, por exemplo, somente viria a tornar-se independente em meados da década seguinte. Mas graças às visões de Castro, a política externa brasileira preconizava, desde aquele tempo, uma nova maneira de ver a ordem internacional.

O BRASIL E O CONGELAMENTO DO PODER MUNDIAL: O TRATADO DE NÃO PROLIFERAÇÃO NUCLEAR

Um elemento marcante na visão de Araújo Castro a respeito da ordem internacional era a noção de que havia uma tendência no sentido do *congelamento do poder mundial*. Na sua visão, “quando falamos do poder, não falamos apenas do poder militar, mas também do poder político, poder econômico, poder científico e tecnológico”². Para Araújo Castro, essa dimensão era uma condicionante da posição de nações como o Brasil na cena internacional, pois limitava suas ações e dificultava o desenvolvimento de potencialidades econômicas, tecnológicas e sociais. Em outras palavras, essa tendência de congelamento nos padrões de distribuição do poder era problemática para potências pequenas e médias, para as quais o desenvolvimento econômico e social era prioridade e a mudança sociopolítica uma consequência inevitável.

Araújo Castro ressalta o caso do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) como uma manifestação visível dessa tendência. Argumenta que o TNP havia sido o ponto mais alto do processo de

2 Palestra proferida aos estagiários do Curso Superior de Guerra, Washington, D.C., no dia 11 de junho de 1971. In: AMADO, 1982, p. 200.

construção da *détente*, ou seja, a política de distensão entre Estados Unidos e União Soviética, que ganhara força após a já mencionada crise dos mísseis soviéticos em Cuba. Àquela época, as questões de desarmamento e não proliferação eram discutidas em Genebra, sob a copresidência das duas superpotências, prática que mereceu de Araújo Castro uma acérrima oposição, por ser discriminatória em relação aos países não dotados de armas nucleares. A agenda norte-americana se dirigia a todos os países, enquanto a soviética parecia estar mais focada em impedir a nuclearização militar da Alemanha e do Japão, potências derrotadas na Segunda Guerra Mundial, e buscava imobilizar o quadro da distribuição do poder estratégico que se havia configurado em 1945. No entender de Araújo Castro,

as superpotências realizam um esforço conjugado no sentido de uma estabilização e congelamento do poder mundial, em função de duas datas históricas e arbitrárias: 24 de outubro de 1945, data de entrada em vigor da Carta das Nações Unidas, e 1º de janeiro de 1967, data limite para que os países se habilitassem como potências militarmente nucleares, nos termos do Tratado de Não Proliferação (apud AMADO, 1982, p. 200).

Os pressupostos que sustentavam o TNP traziam em si elementos problemáticos para a ordem internacional, ao estabelecerem distintas categorias de nações, umas poucas detentoras do poder nuclear, que deveriam ser consideradas fortes, adultas e responsáveis, e as demais, não adultas e não responsáveis. Argumentava Araújo Castro:

o Tratado procede da premissa de que, contrariamente a toda evidência histórica, o poder traz em seu bojo a

prudência e a moderação. Institucionaliza a desigualdade entre as nações e parece aceitar a premissa de que os países fortes se tornarão cada vez mais fortes e de que os países fracos se tornarão cada vez mais fracos. Por outro lado, o TNP estende ao campo da ciência e da tecnologia privilégios e prerrogativas que a Carta da ONU limitara, no campo específico da paz e da segurança, aos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (apud AMADO, 1982, p. 200-1).

Essa colocação refletia o quanto Araújo Castro se mantinha atualizado em relação à literatura teórica e analítica corrente a respeito das relações internacionais. Na literatura da época, a influência de pensadores como Hans Morgenthau era notável pelo lado da devoção à política do poder (*Power politics*).

A política da distensão (*détente*) se colocava no quadro de uma paz relativa como objetivo máximo na ordem internacional. Dentre os principais artífices dessa política, ditas realistas, devem ser citados Henry Kissinger, Zbigniew Brzezinski e Samuel Huntington.

Em 1963, Brzezinski, que seria mais tarde secretário de Segurança Nacional do governo Jimmy Carter, publicou, juntamente com Samuel Huntington, um estudo das relações entre Estados Unidos e União Soviética, no qual apareceu a noção de que, na ordem internacional, as duas superpotências tinham entre si mais interesses convergentes do que divergentes (BRZEZINSKI; HUNTINGTON, 1963). Ambas se beneficiavam com a estabilidade internacional, enquanto a competição e a divergência traziam instabilidade, insegurança e incerteza, enquanto, na verdade, a eliminação militar pela via nuclear de uma ou de outra estava fora de questão.

Araújo Castro via o lado problemático desse entendimento para países como o Brasil, que estariam condenados a permanecer

nas categorias subalternas da ordem internacional. Ao tempo em que Brzezinski e Huntington publicavam o livro sobre o papel das relações EUA/URSS na ordem internacional, Castro já identificava o “veto invisível” que se manifestava nos foros internacionais e que paralisava iniciativas como a do desarmamento, dificultava o avanço do processo de descolonização e reduzia o ritmo do desenvolvimento econômico e social nas regiões periféricas.

Asseverava Araújo Castro:

é contra esse veto invisível que devem agora dirigir-se os esforços de nações que têm anseios e reivindicações comuns – anseios de paz, de desenvolvimento e também de liberdade. Porque, na luta pela paz e pelo desenvolvimento, o homem não pode comprometer sua liberdade (apud AMADO, 1982, p. 28).

OUTROS TEXTOS SEMINAIS

Neste capítulo, serão considerados, em conjunto, quatro outros momentos de especial relevância da atuação diplomática de Araújo Castro, que nem sempre são suficientemente celebrados presentemente³, a saber:

- Conferência na ESG, em 1958, do jovem Araújo Castro;
- Discurso de Posse, em março de 1963, no Ministério das Relações Exteriores;

3 Ao final do capítulo, serão agregados um comentário geral sobre a atuação diplomática de Araújo Castro e uma pequena nota sobre sua visão irônica da vida e da profissão diplomática.

- Discurso sobre Fortalecimento da Segurança Internacional, na Assembleia Geral das Nações Unidas nos anos de 1969 e 1970;
- Discurso contra o *Apartheid* nas Nações Unidas, em 1970.

A conferência na ESG, em 1958, e o discurso de posse no Itamaraty, em 1963, são ocasiões seminais, que deram a oportunidade para Araújo Castro articular ideias e conceitos, desenvolvidos no decorrer da sua carreira político-diplomática. Por sua vez, os textos sobre o fortalecimento da segurança internacional e também sobre a condenação do regime de *apartheid* na África do Sul como crime contra a humanidade, ambos de 1970, são notáveis por seu escopo teórico e pela percepção política.

Como se notou de início, era extremamente ampla a gama de preocupações substantivas de Araújo Castro. Seus temas mais imediatos em Nova York e, posteriormente, em Washington, eram, sem que se procure ser exaustivo, a paz e a guerra; a evolução político-estratégica da Guerra Fria à *détente*; a segurança internacional e o congelamento do poder; as amargas realidades internacionais e as possibilidades de construção de uma ordem mais justa e equitativa; as Nações Unidas como foro de debate e negociação, como compromisso jurídico e político e como esperança de reordenamento internacional; a corrida armamentista nuclear e a necessidade imperiosa do desarmamento; a descolonização, a luta contra o racismo e as necessidades de desenvolvimento dos países pobres; a manipulação das teses ecológicas; a não proliferação de armas nucleares, e ainda o acesso de todos os povos às conquistas da ciência e da tecnologia contemporânea e ao bem-estar característico das sociedades economicamente desenvolvidas⁴.

4 Ver, a propósito, o capítulo inicial de "Araújo Castro", de Ronaldo M. Sardenberg, publicado pela editora Universidade de Brasília, 1982, que contém os textos da conferência na ESG e do discurso de posse, assim como traduções para o vernáculo de discursos originalmente proferidos em inglês.

A respeitável reputação diplomática de Araújo Castro advém principalmente da importância intrínseca, abrangência e repercussão dos seus temas; da qualidade e da capacidade inovadora de sua análise, e da coragem política necessária ao êxito de sua empreitada.

Convém lembrar que nos meses que antecederam o movimento militar de 1964, Araújo Castro foi chanceler do governo João Goulart (incidentalmente, sua nomeação rompeu o tabu que vedava o caminho dos funcionários da Casa à sua chefia). Assim, no auge de seu poder criativo, teve que conviver com uma situação de política interna particularmente conturbada.

CONFERÊNCIA NA ESG, EM 1958, DO JOVEM CONSELHEIRO ARAÚJO CASTRO

Em 1958, ainda Conselheiro da carreira diplomática, Araújo Castro pronunciou na Escola Superior de Guerra (ESG) sua primeira conferência de repercussão, sob o título, padrão à época, de “Poder nacional: limitações de ordem interna e externa”. O texto marca o início de sua vida pública e de sua vitoriosa carreira. Ali já se encontram ideias e conceitos que seriam mais tarde trabalhados e aprofundados. Já em 1958, portanto, Castro se projetava como fonte de valiosas reflexões político-diplomáticas.

O ano de 1958 foi muito especial para o Brasil. A conferência reflete o clima predominante em variados campos. Despertavam-se esperanças de um Brasil melhor, e colocava-se no âmbito da discussão política uma proposta de uma política externa renovada, aberta e construtiva.

Também em 1958, o vice-presidente dos EUA, Richard Nixon, visitou oito países latino-americanos, a qual se converteu,

devido a graves incidentes de rua em várias capitais, em símbolo da incompreensão nas relações hemisféricas. É, ainda, o ano do lançamento da Operação Pan-Americana, do presidente Juscelino Kubistchek, e do início do penoso resgate do papel do Brasil nas relações interamericanas, que conheceriam dificuldades marcantes nas décadas seguintes⁵.

No plano mundial, o processo de distensão (*détente*) ainda não havia verdadeiramente começado. Vivia-se o longo pós-guerra de confrontação Leste-Oeste, em meio aos restos do primeiro degelo que se seguiu ao desaparecimento de Stalin, em 1953. Mas as perspectivas desse degelo incipiente muito diminuíram com os acontecimentos de Suez e da Hungria, em 1956, ou seja, da invasão do Egito por forças do Reino Unido e da França, bem como da Hungria por forças da União Soviética e países a ela associados. Só com a visita de Khrushchev aos EUA, em 1960, a política de *détente* ganharia novo impulso, ainda que breve (e com objeções por parte da China popular), para firmar-se, finalmente, após a crise gerada pela instalação de mísseis soviéticos em Cuba. Essa crise possibilitou, inclusive, que se fortalecessem os entendimentos sobre desarmamento nuclear em Genebra, como se os participantes, a começar pelas superpotências, se houvessem subitamente dado conta da fragilidade em que eram colocados pelo impasse nuclear.

Na Conferência na ESG, Araújo Castro desvela traços marcantes de sua maneira de pensar. Busca embasamento histórico e sociológico para o diagnóstico das relações internacionais, mas sempre busca olhar adiante, trata de antecipar as hipóteses de evolução da ordem mundial e delinea possíveis caminhos para

5 A OPAS não parece ser um sintoma de enfraquecimento político do Itamaraty diante da Presidência da República. Embora os chanceleres de então, Macedo Soares e Negrão de Lima, se vissem ultrapassados pelos acontecimentos, importantes diplomatas impulsionaram seu processo de formulação e execução a começar, pelo próprio Araújo Castro.

a ação exterior brasileira. Seu enfoque evita consistentemente o fatalismo, pois é mediado por instâncias de decisão política.

Ao ler esse texto, observe a determinação do autor de não entrar, como diz, em “filigranas de interpretação e sutilezas”, ao mesmo tempo em que ressalta as ambiguidades do conceito de poder e as variações de sua aplicação às ordens interna e externa. Adverte Castro contra o excesso de racionalismo e intelectualismo que leva à descrença e ceticismo, mas também o excesso de ingenuidade e de apego a mitos políticos superados.

As teorias do poder, que brilhantemente articularia nos anos seguintes, não surgem *ex abrupto* em seu pensamento; são de gradual elaboração. Nessa conferência, chega a relativizar todas as formas de poder e as coloca às portas da indeterminação. Distingue uma evidente dose de convenção e arbítrio nas formulações de política internacional então correntes.

Um dos muitos pontos de interesse dessa conferência é o recurso ao pensamento de Maquiavel, o primeiro filósofo moderno do poder:

O homem, o ferro, o dinheiro e o pão constituem a força da guerra, mas destes quatro elementos, os dois primeiros são os essenciais, porque o homem e o ferro encontram o dinheiro e o pão, mas o pão e o dinheiro não encontram o homem e o ferro.

Embora admita que cada um desses elementos conserva sua importância fundamental no mundo contemporâneo, ressalta que, nos tempos modernos, os quatro se equacionariam de maneira diferente e sob uma lógica política distinta da vigente no Renascimento. Adverte que Maquiavel teria agora, talvez, muito pouco a aprender sobre os motivos profundos, a psicologia e os objetivos da guerra, mas certamente muito de novo lhe seria

revelado no tocante aos meios empregados e aos recursos, armas e instrumentos que apoiam a dominação e conquista.

Nota que, na balança do poder internacional, os países mais ricos e mais desenvolvidos serão, sempre, os países mais fortes: nenhuma preparação militar específica, por mais inteligente que seja, poderá corrigir as vulnerabilidades, fraquezas e deficiências de uma economia subdesenvolvida, e arremata:

Continuaremos a precisar dos quatro elementos de Maquiavel, mas já não poderemos contentar-nos só com eles. A melhora das condições de vida de um povo, de sua saúde, de seu bem-estar social, constitui elemento essencial para o fortalecimento do Poder nacional.

Araújo Castro, portanto, se arrisca a reler Maquiavel à luz dos requisitos da vida brasileira e concilia a nossa necessidade de desenvolvimento com o quadro realista da política internacional; além disso, antecipa, agudamente, a importância da problemática social e sua inter-relação com a estratégia.

O conferencista expõe sem hesitação as diferentes facetas do problema nacional e da inserção do País no mundo. Afirma que, não obstante os desajustamentos e incertezas do panorama econômico e financeiro, os objetivos de desenvolvimento – que se confundem com os próprios objetivos estratégicos e de segurança – terão de ser mantidos e ampliados.

Não surpreende que Araújo Castro haja recorrido a Maquiavel, pois, de fato, lança mão do que há de melhor na literatura política tradicional e contemporânea⁶. As grandes correntes do

⁶ Menciona, por exemplo, toda a linhagem de autores dedicados ao tema do Governo universal, desde Dante e o seu *De Monarchia* até o projeto de Constituição Mundial, organizado pelo professor Robert Hutchins, da Universidade de Chicago. Lembra Weber, assim como Mannheim. Cita grandes geopolíticos, como Mackinder e Haushoffer, Ratzel e Mahan. Não esquece Spengler e Toynbee, Bertrand Russell e Harold Laski. Refere George Kennan, o grande teórico da contenção e da Guerra

pensamento estão representadas, em sua pesquisa e bibliografia, mas nelas se vê, principalmente, uma sólida leitura de autores realistas, e mesmo conservadores, no contexto da Guerra Fria, como Hans Morgenthau, Bertrand de Jouvenel, Robert Strauss-Hupé e Stephan T. Possony, entre outros.

Não o faz, porém, para mostrar erudição, e sim porque percebe que, para olhar adiante, é necessário incorporar a experiência política ocidental. Por isso, examina com cuidado a literatura disponível. Valendo-se da oportunidade que lhe foi concedida, seu esforço é, sobretudo, o de desenvolver, com novas tonalidades, o conceito de poder nacional que, à época, se esboçava na ESG. Deixa clara a utilidade desse conceito, bem como a necessidade de mantê-lo sob permanente revisão. Entretanto não deixa de, brilhantemente, ressaltar que:

As palavras são escravas do homem e designarão as coisas e os conceitos que ele deseje fixar, precisar ou delimitar. (Mas) No nosso caso, nem sempre poderemos conservá-las fiéis ao conceito único, imóvel e intangível de Poder nacional.

Em sua grande tarefa, Araújo Castro reinterpreta suas fontes e as supera. Coloca-se, de forma avançada, num cenário internacional dominado pela confrontação ideológica e, no cenário da política externa brasileira, num processo de reforma que apenas se iniciava. Já nessa primeira tentativa, prova sua qualidade de teórico do pensamento sobre relações internacionais e política externa.

Acentua que “o caminho mais rápido e direto para o fortalecimento do Poder nacional é a própria trilha do desenvolvimento econômico”. A despeito de indícios pouco

Fria. Não omite os brasileiros, como o sociólogo Guerreiro Ramos, o intelectual San Tiago Dantas, o político Juarez Távora e o jurista Themístocles Brandão Cavalcanti e outros.

alentadores quanto à possível evolução da ordem internacional, o pensamento de Castro confia no Brasil e considera o caminho a trilhar, a despeito das dificuldades, em termos favoráveis.

Assinala que, apenas vinte ou vinte e cinco anos antes, portanto na década dos 30 o Brasil era uma pequena potência com veleidades de potência média, e que em 1958 já figurava, vantajosamente, na categoria das potências médias, apesar de afligido com alguns traços indesejáveis, e mesmo perigosos, da psicologia de pequena potência.

Com a ressalva de que o Brasil estava então às vésperas da revolução industrial e do esmaecimento dos “vestígios, ainda marcantes, de nosso ruralismo político e social” – note-se como tudo isso é recente na história brasileira – avaliava que nosso país já tinha peso específico no jogo da política internacional, muito embora reconhecesse que tal percepção era acolhida, em certos setores da vida nacional, com reserva, descrença ou ceticismo.

Em alguns anos, previa, o Brasil iria transformar-se em país exportador de produtos industriais e esse fortalecimento do poder econômico não deixaria de traduzir-se em sensível fortalecimento do poder nacional. Os campos tanto interno e externo estavam, em sua visão de vanguarda, fortemente imbricados e a superação das limitações e vulnerabilidades no primeiro atenuariam ou fariam desaparecer as do último.

Alertava, nesse contexto, para a necessidade de assegurar que nossa mentalidade ou psicologia acerca do campo internacional se ajustasse à nova posição relativa do Brasil e não se vinculasse a concepções e atitudes de tipo semi ou paracolonial.

Ao concluir, Araújo Castro advertia, de forma presciente, que nós brasileiros oscilamos entre ufanismo e desespero, entre o mais róseo dos otimismo e o mais sombrio dos pessimismos, entre a meta do nosso desenvolvimento econômico e a “desgraçada

metáfora do abismo que estaria por engolir-nos”. Empregando com propriedade uma imagem de Arthur Koestler, concluía ele que “passamos demasiadamente rápido do ultravioleta ao infravermelho, num mundo de poder que comporta todas as gradações e todos os matizes do espectro”.

Insistia que o poder não é eterno nem imutável, e que bastaria recordar a situação mundial desde os anos 30 para observar como o poder da Europa migrou para o Leste e para o Oeste. O poder, nota, tem hábitos nômades, desloca-se com facilidade e, graças aos novos recursos da tecnologia, poderá fixar-se em qualquer ponto do globo – observação esta, comento, reconfirmada pelas transformações, às vezes graduais, outras vezes súbitas, na ordem internacional, como as variações da inserção da China no espectro político e estratégico mundial.

O conferencista via, com clareza, que o progresso e desenvolvimento do Brasil seriam inevitavelmente afetados pelo que se passasse no mundo. A geopolítica, acrescentava, não previu a revolução tecnológica que, em período relativamente exíguo, transformou o quadro político do poder mundial. A despeito de todos os sonhos, esse quadro é ainda regido pela política do poder. É o poder nacional que determina, como dizia Hans Morgenthau, os limites da política de cada Estado. Se se necessitasse validar as ideias de Araújo Castro e atestar sua longevidade, bastaria sublinhar essas considerações.

Sugere ele, nessa altura – e esta é outra proposta preciosa para a análise política externa –, que o poder nacional seja objeto de uma avaliação exata, desapaixonada e objetiva, para que não se transponham os limites úteis da ação interna ou externa, mas também para que não se deixe de explorar esses limites. Ou, em outras palavras, para que nem por soberba percamos o senso da realidade, nem por inação deixemos estagnados meios e recursos

que possam ser mobilizados em nossa vantagem no campo interno ou externo.

A diplomacia de Araújo não se reduziu ao plano multilateral, mas sim contemplava a inserção mundial do país. Ele não se descuidava das relações bilaterais. Seu pensamento, assim como a sua posterior ação política devem ser avaliados sem preconceitos. Devemos sobretudo evitar qualquer transposição anacrônica da atuação pública de Araújo Castro – que, não nos esqueçamos, estendeu-se dos já distantes anos de 1958 a 1975 – aos tempos atuais.

Dito isso, é apenas justiça histórica reconhecer a riqueza de sua reflexão, cujos fundamentos aportam uma contribuição importante às discussões que, nas últimas décadas, principalmente, se dirigem à temática da globalização, regionalização e fragmentação. Quando se fala em globalização, postula-se, com a maior naturalidade, um violento deslocamento de perspectivas em relação àquela época. Ainda se está verificando a realidade do desaparecimento da confrontação Leste/Oeste, ao passo que o chamado diálogo Norte-Sul é fortemente matizado. A bússola da política internacional deixou de orientar-se pelos pontos cardeais, como Araújo Castro já antecipara. As próprias teorias relativas ao centro e à periferia vão deixando de parecer operativas. Apesar disso, cada região, cada país do mundo dito periférico e até cada setor dessas sociedades procura adaptar-se à nova realidade – o modelo da globalização – e criar um novo tipo de relação com os polos dominantes da economia e da política mundiais.

Araújo Castro efetivamente acertou nas observações de que o poder toma novos conteúdos e de que a realidade não se conforma com modelos preestabelecidos. É por essa razão que sua teoria, expressa na década dos 70, sobre a falácia do congelamento do

poder mundial apresenta tanto interesse e continua a servir como parâmetro para a análise política.

O fenômeno da regionalização toma, por sua vez, uma coloração distinta da que tinha à época de Araújo Castro, quando suas implicações eram claramente estratégicas. Passou a ser visto, anoto, como etapa do processo de globalização, ou pelo menos como a maneira pela qual diferentes países, em uma mesma região, se unem, se aproximam, e em última análise se integram com vistas a se defenderem das piores consequências da globalização e a maximizarem suas oportunidades no plano mundial. E isso é verdade, em particular, no que diz respeito à chamada regionalização aberta.

Globalização e regionalização ganham novos aspectos. Apenas se conserva a tendência mundial à fragmentação. Ou melhor, saindo-se da camisa de força da confrontação Leste/Oeste, as tendências à fragmentação, que permaneciam subjacentes ao sistema internacional, figuram com mais força e clareza.

Hoje, mais do que anteriormente, questiona-se o próprio papel do Estado nacional. Tendências mundiais se redirecionam para além da Guerra Fria, sem que se abandone, no entanto, o conceito de poder. E é justamente a visão do poder, como aspecto da realidade, que retira do pensamento de Araújo Castro qualquer laivo de romantismo, ou de idealismo romantizado. Essa visão o torna pragmático e útil, e faz de seu pensamento uma ferramenta aplicável a diferentes situações estratégicas e diplomáticas.

Com certeza, encantariam a Araújo Castro as ambiguidades mais difundidas do conceito de poder nacional, nesta fase em que os Estados parecem enfraquecidos, mas, por paradoxal que seja, se autoafirmam justamente nos momentos de crise, tanto financeira, quanto militar. A autoafirmação continua a se dar em momentos decisivos, como nestes em que os capitais financeiros

se tornam problema agudo, mas todas as atenções se voltam apenas para os capitais que estão nas mãos dos Estados. Só após ouvir o pronunciamento dos governos, os organismos econômicos internacionais e os mercados se animam a retomar a busca de soluções para problemas que aparentavam ser insolúveis. O poder dos Estados se reafirma também nos momentos de tensão, em que se verifica o primado da violência internacional organizada, diante da qual a sociedade, o mercado e a cidadania se sentem muitas vezes ameaçados. Apenas o Estado pode arriscar-se a engendrar soluções militares para questões de política internacional, e quando não o fazem, entram em xeque⁷.

Seguramente, Araújo Castro se debruçaria hoje em análises sobre a circunstância de terem sido o conceito de poder mundial e suas ambiguidades quase inteiramente abstraídas do discurso sobre a ordem internacional. O exame do tema, que é fundamental, das implicações para a política externa brasileira das estruturas subjacentes de poder internacional curiosamente escasseou, ausentou-se mesmo da literatura especializada. Nem por isso foram desmontadas as iníquas estruturas de poder mundial, estas apenas se transformaram, com o passar dos decênios.

Até Araújo Castro, que ressaltou a improbabilidade histórica do congelamento do poder mundial, se teria surpreendido, creio, com o comportamento plástico das relações de poder internacional. Ainda hoje, essas relações subsistem, transformadas, apesar do desaparecimento da confrontação Leste-Oeste e da valorização das questões econômicas, como chaves de nosso tempo. No contexto da globalização e dos modos de seu exercício, num mundo estrategicamente unipolar, o poder internacional continua presente sob novas roupagens, apesar das numerosas e arquiconhecidas

7 Nestes dias, a mitigação dos poderes do Estado é visível nos incidentes de violação dos sigilo, nos EUA, na área da informação, inclusive da documentação diplomática.

diferenças entre Guerra Fria e pós-Guerra Fria. Para aquilatar tais diferenças, basta referir algumas das vertentes básicas de nosso tempo: a sociedade da tecnologia da informação, a volatilidade dos capitais de curto prazo, o pós-fordismo e a pós-modernidade.

Contudo, já em 1958, Araújo Castro propunha uma

política abrangente de segurança nacional para enfrentar os desafios mundiais, uma estratégia geral que compreendesse um trabalho decidido de fortalecimento do Poder nacional, mediante o desenvolvimento da economia, a recuperação do homem, a modernização das Forças Armadas, a consolidação e melhora das instituições nacionais, o alongamento do raio de ação da diplomacia, e o aperfeiçoamento do sistema de segurança coletiva do Hemisfério [aos quais caberia agora adicionar a estabilidade financeira e o fortalecimento da segurança internacional, ideia, esta última, que corresponde, nos fins dos 60, a uma contribuição original do próprio Castro].

Em 1975, de novo em conferência na ESG, Araújo Castro fez um balanço dos avanços já conquistados, das lições já apreendidas, e afirmava: “ninguém é hoje capaz de compreender o Brasil, senão quando situado no mapa-mundi. O Brasil é parte integrante do mundo, de seus problemas humanos e de suas aspirações de paz, segurança e desenvolvimento”.

Nos anos que antecederam a crise asiática e a crise russa, a tendência à globalização vinha sendo acolhida de forma extremamente otimista tanto pelos especialistas quanto pelos meios de comunicação ocidentais. As ideias de Araújo Castro, por outro lado, pareciam condenadas à gradual irrelevância. Mas o consenso positivo quebrou-se. Talvez persista o processo de globalização, mas a realidade internacional provou não se

conformar com um modelo fatalmente preestabelecido. Os ruídos de revisão já estavam e permaneceram no ar. Não que as ideias antigas devam ou possam ser ressuscitadas, mas a construção de um modo inovador de pensar e sua discussão devem recomeçar onde se haviam interrompido, no ponto em que a inovação tecnológica, ao que erroneamente parecia, começava, por primeira vez, a superar suas repercussões sociais e políticas.

A largada desse debate se dará num ponto muito próximo ao que Araújo Castro nos deixou. Nesse contexto emergente, valorizar-se-á a capacidade de diálogo e ação da diplomacia. Diante dos novos problemas mundiais, ditos globais, a questão da habilitação para o exercício atualizado da profissão se torna mais uma vez decisiva.

Araújo Castro, nosso embaixador e chanceler, sempre afirmou a necessidade de um enfoque estruturado em política externa, em prol de sua condução e de seu embasamento político. Os atuais alunos do Instituto Rio Branco e os jovens diplomatas – aqueles que serão em breve embaixadores e chanceleres – passarão em revista, ao longo de suas carreiras, as ideias hoje vigentes e as avaliarão “na balança implacável da defesa do interesse nacional e da promoção dos ideais da humanidade”.

DISCURSO DE POSSE DE ARAÚJO CASTRO NO ÍTAMARATY, EM 1963

Este discurso é uma joia diplomática, um belo exame da inserção mundial do Brasil e a expressão de um estilo preciso e elegante.

De início, o novo chanceler lembra a todos os presentes que sua posse se realizava no velho e simbólico gabinete de trabalho do Barão de Rio Branco, na Casa da rua Larga. Recorda que na

gestão de seu antecessor, professor Evandro Lins e Silva, havia sido elaborado no Itamaraty um balanço da política externa brasileira e do que se necessitava fazer para por em marcha a reativação e a dinamização dos diferentes setores do Ministério. Ressalta, a propósito, o “tratamento prático, direto e objetivo dispensado naquele documento a todos os nossos assuntos, sem ideias preconcebidas, sem posições rígidas e inamovíveis, e com a clara e lúcida noção das novas responsabilidades do Brasil no campo internacional”.

O discurso de posse é, sobretudo, temático. Dedicase às grandes preocupações da humanidade e do Brasil. Afasta-se de questões menores que muitas vezes compõem o dia a dia da diplomacia. Sem dúvida, mostra-se o novo chanceler interessado em resolver as diferenças bilaterais que entorpecem a diplomacia e bloqueiam os grandes rasgos e a solução dos problemas amplamente coletivos. Propõe a proveitosa tese, que encontra ecos até hoje, de que “todo problema político se caracteriza por sua extrema complexidade e não se pode razoavelmente esperar que toda e qualquer iniciativa nossa seja imediatamente vitoriosa ou mesmo compreendida”. Isso tudo, assevera, envolve o problema da maturidade política das Chancelarias” – e da opinião pública acrescento – e afiança ser “indispensável que, em todos os momentos, tenhamos o pensamento voltado para o Brasil e para o que este país representa, como experiência nova na história da humanidade [...] indispensável que, ao perseguirmos objetivos tão amplos, não percamos o sentido de objetividade e de realismo político que temos conseguido manter em nossa diplomacia”.

Rememora haver anteriormente salientado que

o Brasil está, hoje, em posição ideal para prestar uma contribuição positiva e original no encaminhamento dos grandes problemas internacionais [...] já que não tem

problemas políticos pendentes no campo externo, nem condições restritivas ou limitativas de sua soberania, nem causas históricas de ressentimento, nem reivindicações territoriais.

E acrescenta:

Temos pontes naturais para todos os povos e todos os continentes; o que não tínhamos, até a pouco, era o gosto ou a inclinação de utilizá-las. No momento, estamos dispostos a utilizar todas essas pontes, pois um país jovem e vigoroso como o Brasil não pode condenar-se ao isolamento, nem pode querer fechar os portos abertos ainda na era colonial. Não podemos permitir que generalizações apressadas ou falsas opções venham a comprometer esse esforço para ajustar as tendências de nossa ação diplomática à vocação universal do povo brasileiro.

Ressalta que

o Brasil é, hoje, suficientemente maduro e consciente para que possa negociar e assumir compromissos com quem quer que seja. Aos alarmados e aos descrentes, onde quer que se encontrem, no centro, à direita ou à esquerda, peço que tenham um pouco mais de confiança em nosso país e no Itamaraty.

Assegura que

nunca estivemos tão presentes nem tão atuantes no cenário internacional. O que é indispensável é que o povo brasileiro, em todas as suas camadas sociais, em todos os seus agrupamentos políticos ou partidários, se una, sempre

que surja um legítimo interesse brasileiro a defender no exterior. Esta Casa não existe senão para defender os interesses permanentes do Brasil; e entre esses interesses de nossa pátria se inclui o estabelecimento de um clima de paz, concórdia e entendimento entre todos os membros da comunidade das nações, e o trabalho permanente em prol da melhora de condições de vida da parcela – e trata-se de muito mais do que uma parcela – subdesenvolvida e desprotegida da humanidade.

Este é, seguramente, o cerne do discurso de posse. Entretanto, Araújo Castro alude igualmente a itens já em pauta na agenda diplomática, como a necessidade de persistência política com relação aos grandes temas do desarmamento, desenvolvimento econômico e descolonização, que dariam margem ao grande discurso dos 3Ds na abertura da XIV sessão da Assembleia Geral.

Reconhece que “torna-se cada dia mais claro que esses três objetivos informam toda uma ação política, a ser desenvolvida, em plena e estreita cooperação com as nações irmãs do hemisfério e com todas aquelas que a nós se queiram juntar num esforço diplomático comum.” Acrescenta que “ao reclamarmos uma ação efetiva e continuada nessas três grandes áreas de progresso político e social, não esta(re)mos reclamando senão o cumprimento das promessas de São Francisco”.

Araújo Castro reafirma a posição brasileira com relação às negociações multilaterais do desarmamento, tema verdadeiramente crucial desde os Treze Dias de Outubro de 1962. Vaticina, tendo em mente a próxima realização da I UNCTAD (Conferência das Nações sobre o Comércio e o Desenvolvimento) que o Brasil terá de realizar grandes esforços, no sentido de obter dos órgãos internacionais o reconhecimento da estreita correlação entre a estrutura do comércio internacional e o problema do

desenvolvimento econômico. É por isso que, segundo assevera, o Brasil se batia e continuaria a bater-se pelo “estabelecimento de uma Organização Internacional de Comércio, que corrija os efeitos nocivos das distorções que determinam e condicionam a ruinosa deterioração de preços de matérias-primas e produtos básicos no mercado internacional”. O Itamaraty tudo fará, afirma, pela “expansão de nosso comércio exterior, diversificação da pauta de exportação e defesa intransigente da posição dos nossos produtos, em especial o café, no mercado internacional”.

Desvela, nesse amplo quadro, o grande objetivo de contarmos com um sistema de segurança coletiva no campo econômico, paralelo ao que ajudamos a construir no campo político e de segurança.

Antes de encerrar suas palavras, procura esmiuçar a questão central da inserção do Brasil no mundo. No que viria a ser uma das marcas dos futuros discursos de sua carreira, acentua a vocação universalista, humanitária e generosa da política externa brasileira – quadro em que coloca a política em favor da descolonização, em cujo contexto afirma o dever de sermos intransigentes na defesa do princípio de autodeterminação e não intervenção.

Diz que o Brasil não pertence a blocos, mas que integra o sistema interamericano, o que, porém, qualifica com a observação de que para nós o sistema é um instrumento de trabalho em prol da paz e do entendimento entre as nações. Sublinha que “o que é imperioso é que esse sistema interamericano se transforme num elemento dinâmico de renovação e de justiça social”.

O pan-americanismo, explica, é para nós uma atitude de solidariedade diante de problemas comuns e não uma posição retórica de jurisdicismo ou academicismo. Os problemas da América Latina são demasiado urgentes e graves para que nos contentemos com a reafirmação das fórmulas inexpressivas – e, por isso mesmo,

unânicos – que caracterizaram certos pronunciamentos coletivos do passado. Não podemos permitir que um gravíssimo problema político se esconda debaixo das roupagens da linguagem lírica dos clássicos comunicados e proclamações.

Por outro lado, não deixa de notar a necessidade de caminharmos com decisão em busca da solução de algumas questões econômicas pendentes no campo das relações bilaterais com países tradicionalmente amigos. Preconiza “uma postura de calma e objetividade, sem atitudes preconcebidas, sem suspeitas e sem ressentimentos. Neste, como em outros casos, o Brasil não deseja senão o diálogo franco e sincero”.

Acentua que todo o Itamaraty partilha essa responsabilidade e que , na medida de suas forças, continuaria a dar execução à política externa independente – de afirmação brasileira, fraternidade continental e vocação universal – que “será em toda linha preservada e que situa o Brasil no mundo em que terá de viver”.

Ao final, relembra os amigos e os colegas da Casa, na qual já trabalhava havia vinte e três anos, “[meus] colegas que sempre lutaram por uma voz mais viva e atuante do Brasil no cenário internacional [...] sempre se rebelaram contra a rotina, contra o conformismo e contra as exterioridades e convencionalismos de uma diplomacia há muito superada”, e conclui que “esta geração de diplomatas assume uma grave responsabilidade para com governo e para com o Brasil”⁸.

8 Sua nomeação ao cargo de ministro de Estados das Relações Exteriores veio romper decisivamente com o tabu de não nomear diplomatas de carreira para a Chefia da Casa. O Itamaraty modernizou-se. Nas décadas seguintes, pode o Governo aproveitar a experiência diplomática desses quadros profissionais.

O FORTALECIMENTO DA SEGURANÇA INTERNACIONAL

Araújo Castro possuía uma extraordinária capacidade de formulação de teses globais, que lhe permitia encontrar, num átimo, o caminho da formulação de conceitos e traçar, antecipadamente, o roteiro de seu raciocínio futuro, especialmente quando este se aplicava às tendências centrais do panorama internacional.

Por ocasião do XXV Aniversário da ONU, em 1970, tornava-se necessário estabelecer um nexos, um vínculo, entre a solução dos vícios da Organização e o comportamento político de seus membros, bem como entre o que se passava nas sessões dos principais órgãos das Nações Unidas e o que efetivamente ocorria na política internacional. A partir desse diagnóstico, Araújo Castro engajou-se na defesa do fortalecimento da segurança internacional, assunto que era até então monopolizado pelos países mais poderosos. Universalizou a preocupação internacional com essa temática e explorou a inflexibilidade dos membros permanentes do Conselho de Segurança, ao lançar mão da temática da reforma da Carta das Nações Unidas, verdadeiro símbolo do imobilismo da macroestrutura internacional de poder desde 1945.

Beneficiando-se do interesse generalizado em assegurar que as comemorações do jubileu de Prata das Nações Unidas, em 1970, se revestissem de brilho, com a aprovação de Declarações significativas, Araújo Castro tomou a liderança das negociações a respeito da elaboração de uma Declaração sobre o fortalecimento da segurança internacional, tema que, no ano anterior, havia sido inscrito na agenda da Assembleia Geral, por iniciativa da URSS. Observe-se que a inscrição desse item despertara escasso interesse, e mesmo hostilidade, em muitos Estados-membros, em particular nos ocidentais.

Castro trabalhou, de início, no seio do grupo latino-americano, que lhe estendeu um endosso unânime para a apresentação de um

projeto de Declaração, cuja redação coube, no essencial, à delegação brasileira. Essa manobra forçou os demais agrupamentos políticos (socialistas, ocidentais e não alinhados) a apresentarem seus próprios projetos e, posteriormente, a que todos esses grupos se reunissem para negociar, sob a coordenação do próprio Araújo Castro, um texto de conciliação, que foi, ao final desse processo, adotado por unanimidade pela Assembleia Geral.

Utilizou ele todos os métodos parlamentares possíveis para alcançar um resultado positivo, inclusive fez circular um suposto *memorandum* interno da Delegação, ao qual deu o fictício número 63, com ideias para quebrar os impasses que haviam aparecido durante as negociações. Atribuiu a autoria desse *memorandum* aos seus assessores, quando, na verdade, estes o elaboraram sob sua própria orientação.

Araújo Castro pronunciou dois discursos sobre o fortalecimento da segurança internacional na Primeira Comissão (Comissão Política) da Assembleia Geral, em 13 de outubro de 1969 e 28 de setembro de 1970, nos quais esmiuçou os fundamentos da iniciativa brasileira. Este foi o último discurso que Araújo Castro pronunciaria nas Nações Unidas sobre o tema. Contou, desde logo, com adversa e simétrica resistência dos EUA e outros países ocidentais. Araújo Castro, contudo, modificou o andamento dos debates e renovou a leitura do item, ao arrebatá-lo e colocá-lo a serviço dos “países não alinhados”, ou, como ele dizia, de “todos os membros da ONU”. Para atrair a atenção, utilizou suas qualidades retóricas e deu nova substância política ao tema. Além de dirigir-se às questões de desarmamento e não proliferação – o TNP, afinal, fora firmado em 1968, – introduziu, nesses discursos, outros matizes de clara relevância para o papel das Nações Unidas nas grandes questões de segurança daquele tempo.

Quando se referiu à tramitação das questões relativas ao desarmamento e a não proliferação, sustentou que a tendência para afastar certas questões internacionais prevalecia nas Nações Unidas e, em consequência, a Organização estava sendo condenada ao silêncio, à inação e à inoperância. Alguns, prosseguiu ele, pregavam que certos temas exacerbam as tensões, envenenam a atmosfera mundial e alimentam os receios do perigo de que “a poluição política venha a somar-se aos azares da poluição física”, que pesa sobre o meio ambiente e o contamina. No entanto, observou, nunca na história as nações médias e pequenas se sentiram tão indefesas e o crime, a violência, a agressão e a pirataria, a subversão e o terrorismo foram tão abundantes, se espalharam tão amplamente pelas diferentes encruzilhadas do mundo. Pragas estas que, com se sabe, até hoje subsistem.

Realçou, por outro lado, que, “com o conceito de superpotência, o poder alcançou respeitabilidade e passou a ser objeto de um novo culto”. O mundo ameaçava ser dividido entre países “adultos, responsáveis e poderosos” e os não adultos e, conseqüentemente, não responsáveis e não poderosos. Araújo Castro registrou, porém, que nenhuma solução coletiva para os conflitos seria possível se fundada nas “areias movediças” do poder e da violência ou no congelamento de determinadas situações. “Para os Estados, a segurança nacional corresponde ao que para os indivíduos é o instinto de preservação”. A segurança é um requisito prévio para a existência e desenvolvimento dos Estados e, por conseguinte, para a operação “normal” da comunidade das nações, a qual não deve ser degradada à condição de uma comunidade governada pelo temor e pela intimidação.

Araújo Castro verbera os passos, que, de seu tempo para o atual, só se aceleraram, no sentido de “despolitizar” as Nações Unidas. Sua proposta é exatamente o oposto desse processo, pois insiste em que uma reforma da Carta será necessária para

acomodar as emergentes circunstâncias mundiais. A base desta deve ser o abandono do uso ou da ameaça da força, bem como da pressão política e militar. Não mais deve sobrar espaço para a vigência de esferas de influência, do desequilíbrio da balança do poder, dos arranjos confinados às negociações excludentes levadas a cabo por superpotências.

Em seus dois discursos, Araújo Castro explicita uma lúcida teoria da paz, ao afirmar que:

- para as superpotências, enredadas na carreira nuclear, a paz passou gradualmente a ser apenas a sobrevivência da humanidade e a ausência de um desenlace nuclear;
- para os países médio se pequenos, a paz é muito mais do que um antônimo da guerra. É um esforço diário de entendimento e comportamento criativo ou, mais simplesmente, significa imunidade de agressão, preservação da soberania e integridade territorial. Para esses países qualquer uso da força, fora dos termos da Carta, contraria a paz.

DISCURSO CONTRA O APARTHEID SUL-AFRICANO, EM 1970

Como outro exemplo de atuação destacada em questões candentes que abalavam a ordem mundial, lembre-se o discurso de 1970, perante a XXV sessão ordinária da Assembleia Geral, no qual Araújo Castro qualificou o *apartheid*, pela primeira vez na história da diplomacia brasileira, como um crime contra a humanidade. Um crime, por conseguinte, comparável aos praticados durante a Segunda Guerra Mundial pelos países nazistas e passível de responsabilização internacional.

Desvelou, assim, não só as necessidades do momento, mas também dimensões mais profundas. A primeira destas,

o imperativo moral de combater, em nome da humanidade, o preconceito, a segregação e a injustiça raciais, onde quer que se encontrem, e impedir que o mal prospere, assim como que práticas nocivas e anti-humanas possam, de alguma forma, consolidar-se.

Consciente da complexidade racial do nosso país, Araújo Castro preocupava-se com a interface da diplomacia brasileira com o seu próprio panorama étnico. Nesse contexto, sustentou que o *apartheid* não podia ser relegado ao esquecimento, pois que agredia diretamente a vivência brasileira, as nossas aspirações e o modo de organização de nossa sociedade. Essa era uma dimensão que dizia respeito, especificamente, à política africana do Brasil e à nossa posição parlamentar nas Nações Unidas.

Como em outros episódios, Araújo Castro faz diplomacia com desassombro, diante de uma questão que emocionava a opinião pública internacional e afetava interesses estabelecidos. “A natureza cruel do *apartheid* justificava considerá-lo como crime contra a humanidade”. Só muito mais tarde, transcorridas três décadas e após tantas alterações nas relações internacionais é que esse tema começou a sair, graças à tarefa executada pela Comissão da Verdade e da Reconciliação da própria África do Sul, da pauta das preocupações morais da humanidade.

Sem favor, esse discurso foi um importante feito parlamentar, uma vitória, graças ao entendimento que a delegação brasileira pode forjar entre os países da América Latina e os da África e da Ásia, vitória contra a franca oposição ocidental. O discurso contra o *apartheid* é resultado de uma profunda pesquisa que dissecava o comportamento racista das autoridades sul-africanas daquele tempo.

Além de repelir insinuações sobre uma indesejada relação de parceria ou aliança brasileira com a África do Sul, Araújo Castro alinhava diferentes dispositivos legais sul-africanos de conteúdo

racista, como a institucionalização da desigualdade maciça baseada em critérios racistas, no campo dos direitos fundamentais do homem, do uso da força bruta e da discriminação racial, da negativa da unidade fundamental da espécie humana, que contrariava o espírito do tempo, ao reduzir os negros a uma situação inferior à condição humana; do confinamento da população africana não branca em “reservas” empobrecidas; de exploração sistemática do trabalho, da negação sistemática do acesso aos benefícios do desenvolvimento; da redução à condição de massa de mão de obra; sem direito à propriedade e instrução; a total falta de controle sobre o próprio emprego; e, finalmente, ao violar o direito dos povos à autodeterminação. Culmina seu discurso ao afirmar que esses fatos, relatados de forma fria e desapaixonada, “configuram a violação integral das aspirações da população não branca da África do Sul, o que constitui um crime contra a humanidade”.

COMENTÁRIO FINAL

Araújo Castro expressa, em todos os temas estudados, um modo de encarar a aventura humana, uma análise das relações internacionais e uma doutrina de política externa brasileira, níveis de atenção que interagem de maneira criativa. Rejeita a tendência de considerar a política exterior como uma reação em série a acontecimentos externos mais ou menos tópicos, separados e, até certo ponto, incompreensíveis. Procura integrar esses acontecimentos a partir de uma perspectiva especificamente brasileira, assim como de uma visão global do movimento e do destino das relações internacionais.

Compreende que, isoladamente, nenhuma dessas duas vertentes é suficiente para a formulação da política externa. Por isso, vai cotejá-las sistematicamente e submetê-las ao filtro da

ética humanista. Preocupa-se com o perfil internacional do Brasil num mundo ameaçado pela insegurança e violência, pela corrida armamentista e pela fome.

Araújo Castro ensina que, na prática, é possível imaginar soluções originais de política externa que, ao refletirem, em termos de soberania e desenvolvimento, as necessidades do Brasil e de outros países, enriquecem a visão do mundo e a compreensão dos grandes problemas vividos pela humanidade. Representava ele um Brasil novo, moderno e democrático. Preocupava-se com que o perfil internacional do Brasil expressasse o que efetivamente somos, como cultura, e o que desejamos ser, como país e como sociedade. Era infenso a chavões, trivialidades e maneirismos, que externavam valores e comportamentos avessos às nossas realidades e, às vezes, contrários aos nossos interesses.

Sua visão básica é a da liberdade, que definiu como sendo o objetivo essencial da atividade política, ao afirmar que nada se ganhará, se não se puder assegurar a liberdade de viver, de pensar e de agir – isso dito num momento brasileiro em que se radicalizava a luta política.

Desconfiava da importação de modelos políticos. Tomava a experiência estrangeira como uma referência importante, mas a utilizava apenas como parte do material disponível para a construção de seu ideário. Rejeitava o mimetismo e a cópia no plano da diplomacia, assim como no universo político e ideológico mais amplo.

Não se sentia inferiorizado por ser brasileiro, atitude muito comum no passado e que ainda tem vestígios nos dias atuais. Não via, ufanista, o Brasil como um país melhor que os outros, mas também descartava que a nação só tivesse a aprender e nada a ensinar. Enfrentava o mundo com olhar frio e atento e nítida disposição crítica, sem deslumbramentos.

PEQUENA NOTA SOBRE A IRONIA DE ARAÚJO CASTRO

Ainda hoje, nos corredores e nos despachos do Itamaraty, certas observações de Araújo Castro são utilizadas para jogar luz sobre determinados argumentos. Uma fina ironia não apenas nos seus comentários sobre relações interpessoais, mas também sobre a própria evolução da política internacional.

Todos o chamavam simplesmente de “Araújo Castro”. Em Washington, ele se divertia quando algum colega norte-americano, para afetar intimidade, o chamava de “João”. Dizia-nos, então, com um maroto sorriso: “imaginem, até a Miriam (sua esposa) me chama de Araújo Castro”.

No encerramento da XXIV sessão da Assembleia Geral, ao falar em nome do Grupo Latino-Americano e do Caribe, agradeceu ao presidente norueguês daquela Sessão, que era rigorosíssimo e importunara meio mundo com a pontualidade e, a par de outras ironias, propôs que se estudasse a possibilidade de se conceder ao mesmo um fictício Prêmio Patek Philippe da Paz. Nem o norueguês gostou da ideia, nem a proposta de Araújo Castro figurou nos “verbatim records” da sessão.

A capacidade de ver as várias facetas de uma mesma situação, e a disposição para rir de algumas delas, dava muitas vezes um sentido de realidade às ambiciosas hipóteses de construção de uma ordem mais justa e de uma vida melhor que ele articulava. Sua ironia não se centrava no ceticismo ou numa forma atenuada de niilismo, mas numa permanente autodisciplina que submetia a evolução de seu pensamento às condicionantes da realidade. Não se tratava, por outro lado, de simples conformismo, pois consistentemente investia contra essas condicionantes, ao desvelar seu significado de opressão das potencialidades do homem e de dominação da vida internacional.

Assim, por exemplo, fustigava a ironia de que as Nações Unidas se dedicassem à manutenção da paz, quando sua Carta refletia a distribuição de poder resultante da Segunda Guerra. Via uma ironia ainda mais profunda no fato da comunidade internacional já estar organizada para a manutenção da paz, sem que, ao mesmo tempo, se previsse um sistema de justiça distributiva entre as nações, quando, em última análise, a paz depende da justiça e não de simples relacionamentos de poder.

Outra fina observação dizia respeito às negociações do desarmamento, por ele descritas como uma questão de poder e, conseqüentemente, como uma das questões que, por tradição, têm sido resolvidas pelo uso do próprio poder. A ironia lhe servia de ponto de partida para o aprofundamento da análise e de instrumento para alcançar sínteses perfeitamente realistas. Foi um notável diplomata, que marcou o seu tempo e que ainda enriquece aqueles que imergem no seu pensamento diplomático.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AMADO, Rodrigo. *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982. (Coleção Itinerários).

ARAÚJO CASTRO, João Augusto de. *O Poder Nacional: Limitações de Ordem Interna e Externa*. Escola Superior de Guerra (mimeo). 1958.

_____. *Opening the General Debate (Plenary Meetings)*. XVI sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). (Discurso “DDD”) UN Records. 19 set. 1963.

_____. *Discurso sobre Não Proliferação Nuclear*. Comissão do Desarmamento em Genebra. 8 fev. 1968.

_____. *As Nações Unidas e a Política de Poder*. Conferência perante o Colégio Interamericano de Defesa (mimeo). 14 mai. 1969.

_____. *Intervenção*. Agenda Items 29, 104, 30 and 31 relating to Disarmament. Agenda da Primeira Comissão da XXV AGNU. UN Records. 18 nov. 1969.

_____. *Memorandum*. The Government of Brazil on the strengthening of international security. 3 abr. 1970.

_____. *Statement*. Item 32: “The Strengthening of International Security”. XXV AGNU. 28 set. 1970.

_____. *Apartheid, um crime contra a humanidade*. Discurso perante a Comissão Política Especial da XXV AGNU (mimeo). 8 out. 1970.

_____. *Intevenção*. Agenda Items relating to Disarmament. Primeira Comissão da XXV AGNU (mimeo). Nov. 1970.

_____. *O Congelamento do Poder Mundial (Política Externa e Política Internacional do Brasil*. O Brasil na Comunidade das Nações. Relações Brasil-Estados Unidos da América). Exposição aos Estagiários do Curso Superior de Guerra, da Escola Superior de Guerra (ESG), Embaixada do Brasil em Washington (mimeo). 11 jun. 1971.

_____. *O Fim do Após-Guerra*. Exposição aos Estagiários da Escola de Comando e Estado Maior da Aeronáutica, Embaixada do Brasil em Washington (mimeo). 23 out. 1971.

_____. *National Development and Foreign Investment*. Conferences for Corporation Executives, School of Advanced Studies of the Johns Hopkins University with the International Management and Development Institute, Washington D.C. 15 mar. 1972.

_____. *Relações Brasil-EUA – Exposição aos Estagiários do Curso Superior de Guerra da ESG* (mimeo) Confidencial. 22 mai. 1972.

_____. *A Brazilian View of a Changing World*. 2nd. Annual Conference on Latin America sponsored by The InterAmerican Studies Program da Temple University e St. Josephs College. 1973

_____. *O Brasil e o Mundo de 1974*. Conferences for Corporation Executives, School of Advanced Studies of the Johns Hopkins University with the International Management and Development Institute, Washington D.C. 30 jan. 1974.

_____. *Relações Brasil-EUA à luz da Problemática Mundial*. Exposição aos Estagiários da ESG. Embaixada do Brasil em Washington (mimeo). 22 jun. 1974.

_____. *Brazil in the Years Ahead*. Remarks at the Johns Hopkins University. 5 mar. 1975.

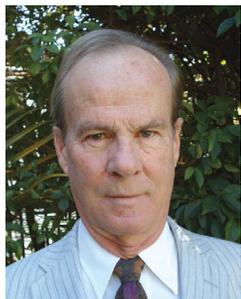
_____. *Relações Brasil-EUA*. Exposição aos Estagiários da ESG. Embaixada do Brasil em Washington (mimeo). 17 jun. 1975.

BRZEZINSKI, Zbigniew; HUNTINGTON, Samuel (abr. 1963). *Political Power: USA/USSR*. *American Political Science Review*. Nova York, v. 58, n. 4, p. 976-977, dez.1964.



COLABORADORES DA OBRA





AMADO LUIZ CERVO

Doutor em História pela Universidade de Strasbourg. Professor Titular, Emérito, do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília. Professor do Instituto Rio Branco. Pesquisador Sênior do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico-CNPq. Sócio Emérito da Associação Brasileira de Relações Internacionais. Possui 18 livros publicados e 37 outros capítulos de livros. Publicou 40 artigos em periódicos especializados. Principais livros publicados: *Contato entre Civilizações: conquista e colonização espanholas da América* (São Paulo, McGraw-Hill, 1975). *O Parlamento brasileiro e as relações exteriores, 1826-1889* (Brasília: EdUnB, 1981). *O desafio internacional; a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias* (Brasília: EdUnB, 1994). *Relações internacionais dos países americanos* (Brasília: 1994, com W. Döpcke). *História do Cone Sul* (Rio de Janeiro: Revan, 1998, com M. Rapoport). *Depois das Caravelas: as relações entre Portugal e Brasil, 1808-2000* (Lisboa e Brasília, 2000, com José Calvet de Magalhães). *Metodologia Científica* (São Paulo: Prentice Hall, 2010, com P. Bervian). *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros* (São Paulo: Saraiva, 2008). *Imagens da diplomacia brasileira* (Brasília: Funag, 2010, com C. Cabral). *Relações entre o Brasil e a Itália: formação da italianidade brasileira* (Brasília: EdUnB, 2011).

História da política exterior do Brasil (Brasília: EdUnB, 2011, com C. Bueno). *A parceria inconclusa: as relações entre Brasil e Portugal* (Belo Horizonte: Fino Traço, 2012). *Relações internacionais da América Latina: de 1930 aos nossos dias* (São Paulo: Saraiva, 2013).



ANGELA ALONSO

Professora Livre-Docente do Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo, Diretora Científica do Cebrap (Centro Brasileiro de Análise e Planejamento) e pesquisadora do CNPq. Doutorou-se em sociologia pela Universidade de São Paulo (2000), com Pós-Doutorado na *Yale University* (2009-2010). Foi *Fellow* da Fundação Guggenheim (2009-2010), pesquisadora do *Development Research Centre on Citizenship - University of Sussex* (2000-2010), membro do comitê editorial da *Revista Brasileira de Ciências Sociais* (2008) e coordenadora do GT Pensamento Social no Brasil, da Anpocs (2010-2012). É autora de *Ideias em Movimento: a Geração 1870 na Crise do Brasil-Império* (Paz & Terra/Anpocs, 2002; prêmio CNPq-Anpocs, 2000); de *Joaquim Nabuco: os salões e as ruas* (Companhia das Letras, 2007; indicado para os prêmios Jabuti de biografia e Telecom Brasil-Portugal de Literatura); e coeditora, com D. K. Jackson, de *Joaquim Nabuco na República* (Hucitec, 2012). Pesquisa movimentos intelectuais e políticos e atualmente prepara livro sobre o movimento pela abolição da escravidão no Brasil.



ANTONIO CARLOS LESSA

Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (UnB). Possui doutorado (2000) em História (área de concentração de História das Relações Internacionais) pela Universidade de Brasília e estudos pós-doutorais pela Université de Strasbourg, França (2008-2009). Pesquisador do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - CNPq, é Editor da Revista Brasileira de Política Internacional - RBPI e do Boletim Meridiano 47. Atua como consultor de publicações científicas da grande área de humanidades no Brasil. Desde julho de 2013 é Secretário-Executivo da Associação Brasileira de Relações Internacionais - ABRI. Atua em diversas iniciativas relacionadas com divulgação científica e com a organização do ensino na área de Relações Internacionais no Brasil. É um dos líderes da área de História das Relações Internacionais na Universidade de Brasília e os seus interesses de pesquisa, docência e orientação estão exclusivamente relacionados com os temas das Relações Internacionais do Brasil Contemporâneo.



ARNO WEHLING

Doutor (USP), Livre Docente (USP) e Pós Doutor (Universidade do Porto). Professor Titular de Teoria e Metodologia da História (UFRJ, aposentado) e de História do Direito (UNI-RIO) por concursos de títulos, provas e defesa de tese. Professor titular destas disciplinas na Universidade Gama Filho. Pesquisador do CNPq. Coordenador do Núcleo Interinstitucional de Pesquisa em História do Direito Brasileiro (com Maria José Wehling). Professor em Programas de Pós-Graduação em História e Direito, foi e é orientador de dissertações de Mestrado e teses de Doutorado. Professor visitante-colaborador da Universidade Clássica de Lisboa. Reitor da Universidade Gama Filho. Presidente do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Realiza investigações nas áreas de História Política (Estado Colonial), História do Direito e Teoria da História. Consultor de entidades de fomento (CNPq, Conicet - Argentina, FAPERJ, FAPESP, CAPES, Fundação Araucária). Membro de instituições profissionais e científicas no país e no exterior. Membro de conselhos editoriais de periódicos especializados. Conselheiro do IPHAN (Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional). Membro de diversas instituições culturais do Brasil e do exterior, como Institutos Históricos dos estados do Rio Grande do Norte, Paraíba, Alagoas, Bahia, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina, Goiás, Mato Grosso

e Distrito Federal e das Academias de História da Argentina, Uruguai, Venezuela, Paraguai, Portugal, Espanha, do PEN clube do Brasil e da Academia Brasileira de Educação. Condecorações: medalha do Pacificador, Ordens do Mérito Militar (oficial) e Ordem de Rio Branco (comendador). Tem cerca de cem trabalhos publicados (artigos em revistas especializadas, anais de congresso e capítulos de livros). Publicou, entre outros livros, *Os níveis da objetividade histórica*; *Fomentismo português no Brasil, 1769-1808*; *Administração portuguesa no Brasil (1777-1808)*; *A invenção da História (estudos sobre o historicismo)*; *Pensamento político e elaboração constitucional*; *Estado, História e Memória (Varnhagen e a construção da identidade nacional)*; *Direito e justiça no Brasil Colonial (o Tribunal da Relação do Rio de Janeiro)* e *Formação do Brasil Colonial*, estes últimos em colaboração com Maria José Wehling.



CARLOS EDUARDO VIDIGAL

Professor do Departamento de História da Universidade de Brasília desde 2009, na área de História da América. Graduiu-se em História pela Universidade de Brasília. Em 1999, ingressou no curso de mestrado do Programa de Pós-Graduação em História, PPGHIS/UnB. Concluído o mestrado em 2001, tornou-se professor de Relações Internacionais em instituições particulares de ensino, o IESB e a UCB. No mestrado, desenvolveu dissertação intitulada *Relações Brasil-Argentina: o primeiro ensaio (1958-1962)* e no doutorado (2003-2007) tese denominada. Publicou o livro *Integração Brasil-Argentina: a construção do entendimento (1958-1986)*, uma síntese da dissertação e da tese acima referidas. Atuou como professor de História em escolas particulares de Brasília, assim como na rede pública, principalmente na área de educação de jovens e adultos. Ocupou o cargo de diretor do Centro de Educação de Jovens e Adultos da Asa Sul (CESAS), entre 1996 e 1997, e, Atualmente, desenvolve pesquisas sobre a Guerra das Malvinas e a geopolítica da América do Sul; História da Integração Sul-Americana; e História do Pensamento Diplomático Brasileiro.



CARLOS HENRIQUE CARDIM

Diplomata de carreira – Embaixador – e Professor do Instituto de Ciência Política da Universidade de Brasília (UnB). Serviu nas representações do Brasil em Buenos Aires, Santiago, Assunção, Ciudad Guiana (Venezuela), Washington. Foi Embaixador do Brasil na Noruega, cumulativamente com a Islândia. Foi Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI), órgão da Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG) do Ministério das Relações Exteriores. Foi Decano de Extensão da UnB, e Presidente do Conselho Editorial da Editora Universidade de Brasília. Foi Diretor do Centro de Estudos Estratégicos do Ministério da Ciência e Tecnologia. Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP) com a tese “Anomia: realidades e teorias”. Autor do livro “A Raiz das Coisas – Rui Barbosa: o Brasil no Mundo” (Editora Civilização Brasileira, 2007). Foi Editor da revista “Diplomacia Estratégia Política DEP”, dedicada a temas da América do Sul. É membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro (IHGB), da Academia Brasileira de Letras e do Conselho Editorial do Senado Federal.



ESTEVÃO REZENDE MARTINS

Possui graduação em Filosofia pela Faculdade de Filosofia Ciências e Letras N. S. Medianeira (1971) e doutorado em Filosofia e História - Universitaet Muenchen (Ludwig-Maximilian) (1976). Professor (desde 1977) titular (desde 2008) da Universidade de Brasília. Realizou pós-doutorados em Teoria e Filosofia da História e em História das Ideias na Alemanha, na Áustria e na França. Trabalha com os seguintes temas: teoria e metodologia da história, história política e institucional do Brasil, cultura histórica, história contemporânea (Europa, União Europeia e relações internacionais) e história política (Brasil, Europa ocidental e relações internacionais).



EIITI SATO

Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Cambridge e Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo. É professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília desde 1983 onde tem ensinado e pesquisado sobre economia política internacional, política externa brasileira e teoria e história das relações internacionais. Foi Presidente da Associação Brasileira de Relações Internacionais (2005-2007) e Diretor do Instituto de Relações Internacionais (2006-2014). Além de artigos sobre seus temas de interesse, publicou em 2012 o livro “*Economia e Política das Relações Internacionais*”. Foi consultor da Secretaria de Assuntos Estratégicos e foi também um dos editores da coleção *Clássicos IPRI* onde foram publicadas obras de autores considerados fundamentais para o estudo das relações internacionais.



EUGÊNIO VARGAS GARCIA

Doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília e diplomata. Nasceu em 1967, em Niterói-RJ. Graduou-se como Bacharel em Relações Internacionais pela UnB em 1991 e posteriormente concluiu pós-graduação na mesma Universidade. Ingressou na carreira diplomática e serviu nas Embaixadas em Londres, Cidade do México e na Missão do Brasil junto às Nações Unidas em Nova York. Trabalhou na Secretaria de Planejamento Diplomático do Itamaraty e foi Assessor no Gabinete do Ministro das Relações Exteriores em 2005-2009, além de se desempenhar como Professor Titular do Instituto Rio Branco. Foi Pesquisador Visitante Associado junto ao Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford em 1999-2000 e Professor de História Socioeconômica do Brasil no Colégio de Estudos Latino-Americanos da Faculdade de Filosofia e Letras da Universidade Nacional Autônoma do México (UNAM) em 2004-2005. Além de artigos em revistas especializadas, publicou os seguintes livros: “O Sexto Membro Permanente: o Brasil e a Criação da ONU”; “Diplomacia Brasileira e Política Externa – Documentos Históricos, 1493-2008”; “Entre América e Europa: a Política Externa Brasileira na Década de 1920”; “Cronologia das Relações Internacionais do Brasil”; e “O Brasil e a Liga das Nações (1919-1926): Vencer ou Não Perder”. Atualmente é Ministro-Conselheiro na Embaixada do Brasil em Assunção.



FRANCISCO FERNANDO MONTEOLIVA DORATIOTO

Bacharel e licenciado em História e em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo e Mestre e Doutor em História pela Universidade de Brasília. Autor de livros e artigos sobre a história da política externa brasileira e história militar brasileira. É professor nos cursos de graduação e pós-graduação do Departamento de História da Universidade de Brasília, bem como leciona História das Relações Internacionais do Brasil no Instituto Rio Branco. É membro correspondente da *Academia Nacional de la Historia* (Argentina); da *Academia Paraguaya de la Historia*; do Instituto Geográfico e Histórico Militar do Brasil e do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro.



GABRIELA NUNES FERREIRA

Professora de Ciência Política na Escola de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade Federal de São Paulo (Unifesp), pesquisadora e diretora tesoureira do Centro de Estudos de Cultura Contemporânea (Cedec). Graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo, é mestre e doutora em Ciência Política pela mesma universidade. Autora de *Centralização e descentralização no Império: o debate entre Tavares Bastos e Visconde de Uruguai* (São Paulo, Editora 34, 1999) e *O Rio da Prata e a consolidação do Estado imperial* (São Paulo, Hucitec, 2006). Organizou os volumes *Os juristas na formação do Estado-nação brasileiro* (São Paulo, Editora Saraiva, 2010) e *Revisão do pensamento conservador: ideias e política no Brasil* (São Paulo, Hucitec, 2010), e publicou diversos artigos nas áreas de teoria política e pensamento político brasileiro.



GELSON FONSECA

Diplomata de carreira. Foi Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão - FUNAG (1992-1995), Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (1999-2003), Embaixador em Santiago (2003-2006) e Cônsul-Geral em Madri (2006-2009). É autor de *A legitimidade e outras questões internacionais* (Paz e Terra, 1998), *O interesse e a regra: ensaios sobre o multilateralismo* (Paz e Terra, 2008) e diversos artigos sobre política externa brasileira e relações internacionais.



GUILHERME FRAZÃO CONDURU

Diplomata, graduou-se em História pela UFF em 1983. Coursou o IRBr entre 1994 e 1995. Concluiu Mestrado em História pela UnB, em 1998, quando defendeu a dissertação “A Política Externa de Rio Branco e os Tratados do ABC”. Foi Pesquisador Visitante do MRE no Centro de Estudos Brasileiros da Universidade de Oxford durante o ano letivo de 2000-2001, quando apresentou o ensaio “Os Acordos de Roboré: estudo de caso do processo decisório da política externa de Juscelino Kubitschek”. Na Secretaria de Estado foi lotado na Divisão de Arquivo e Documentação, na Assessoria Especial de Relações Federativas e Parlamentares e na Coordenação--Geral de Intercâmbio e Cooperação Esportiva. Foi Professor Assistente de História das Relações Internacionais do Brasil no IRBr em 1999/2000 e em 2008/2009. Serviu na Embaixada em Londres e nos consulados-gerais em Montevidéu e em Buenos Aires. De sua autoria, a *Revista Brasileira de Política Internacional* publicou “O Subsistema Americano, Rio Branco e o ABC” (vol. 41/2, 1998) e *Estudos Históricos*, “Cronologia e História Oficial: a galeria Amoedo do Itamaraty” (vol. 23, n.º 46, 2010). A FUNAG publicou na obra “O Barão do Rio Branco: 100 anos de memória”, de 2012, o artigo “Rio Branco, Patrimônio e História: a cronologia na galeria Amoedo do Itamaraty” e, em 2013, sua tese para o Curso de Altos Estudos do MRE: “O Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty: história e revitalização”.



HELDER GORDIM DA SILVEIRA

Professor adjunto desde 1990 da PUCRS, atuando no Departamento de História e no Programa de Pós-Graduação em História do qual foi coordenador. Nasceu em São Borja, Rio Grande do Sul, em 15 de fevereiro de 1963. Completou os estudos secundários em 1979, no Colégio São Pedro, escola dos irmãos maristas em Porto Alegre. Realizou estudos superiores na Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS) e na Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), obtendo naquela o grau de Licenciado em História (1985), e nesta, o de Bacharel em Ciências Jurídicas e Sociais (1998). Em estudos de Pós-Graduação, titulou-se Mestre (1990) e Doutor (2000) em História das Sociedades Ibéricas e Americanas, pela PUCRS. Seu trabalho de pesquisa apresenta como temática central a política externa e as relações internacionais do Brasil no sistema americano ao longo do século XX, havendo enfatizado, em estudos específicos e publicações, as relações políticas Brasil-Argentina e as formas de legitimação ideológica da inserção regional e hemisférica do país, na imprensa e em intelectuais. Atuou profissionalmente no magistério fundamental e secundário do sistema público de ensino do Rio Grande do Sul e do município de Porto Alegre, entre 1984 e 2002.



JOÃO ALFREDO DOS ANJOS

Diplomata, pernambucano, possui graduação em Direito pela Faculdade de Direito do Recife e mestrado em História pela Universidade Federal de Pernambuco.



JOÃO HERMES PEREIRA DE ARAÚJO

Diretor do Museu Histórico e Diplomático do Itamaraty (1992-2005). Nasceu no Rio de Janeiro, em 30 de março de 1926. Filho de Walter Pereira de Araújo e de Maria da Glória da Fonseca Hermes Pereira de Araújo. Bacharel em Direito (FD-PUC). Cursou o Instituto Rio Branco. Cônsul de Terceira Classe, 1951. Promovido por merecimentos a Segundo Secretário, em 1956; a Primeiro Secretário, em 1965; a Conselheiro, em 1967; a Ministro de 2ª Classe em 1971; e a Ministro de 1ª Classe, em 1976. Chefe de várias divisões do Itamaraty, de 1975 a 1981, Chefe do Departamento das Américas, de 1975 a 1981. Terceiro e Segundo Secretário no Vaticano (1954-1960), Primeiro Secretário e Conselheiro em Buenos Aires (1964-1967). Embaixador em Bogotá (1981-1983); em Buenos Aires (1984-1987); em Paris (1988-1991).



JOSÉ VICENTE DE SÁ PIMENTEL

Graduou-se em Direito pela Universidade de Brasília. Serviu nas Embaixadas em Washington, Santiago, Paris, Guatemala, Nova Déli e Pretória. Foi Cônsul Geral em Roma e em Los Angeles. Foi Assessor de Gabinete do Ministro de Estado, Assessor Especial da Subsecretaria-Geral de Planejamento Político e Econômico, Chefe das Secretarias de Imprensa e de Planejamento Diplomático; Diretor-Geral do Departamento de África e Oriente Médio. Tese para o Curso de Altos Estudos: “François Mitterrand e os países em desenvolvimento: o dito, e o feito”. Entre os trabalhos publicados, “Relações Entre Brasil e a África Subsaária” e “O padrão de Votação Brasileiro na ONU e a Questão do Oriente Médio”. Foi Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (2011/2012) e é o atual Presidente da Fundação Alexandre de Gusmão.



KASSIUS DINIZ DA SILVA PONTES

É diplomata e autor de “Euclides da Cunha, o Itamaraty e a Amazônia” (FUNAG, 2005). É Bacharel e Mestre em Direito pela Universidade de Brasília (UnB) e Mestre em Diplomacia pelo Instituto Rio Branco (IRBr).



LUÍS CLÁUDIO VILLAFAÑE G. SANTOS

É diplomata e historiador. Doutor e Mestre em História pela Universidade de Brasília, fez estudos de pós-graduação em Ciência Política na *New York University*. Autor de vários livros sobre história da política externa brasileira, entre os quais “O Império e as Repúblicas do Pacífico” (UFPR, 2002), “O Dia em que Adiaram o Carnaval” (UNESP, 2010) e “O Evangelho do Barão” (UNESP, 2012).



LUIZ FELIPE DE SEIXAS CORRÊA

Embaixador. Cônsul-Geral do Brasil em Nova York. Iniciou sua carreira diplomática em 1965 no Ministério das Relações Exteriores. Como Embaixador, chefiou as Embaixadas do Brasil no México, Espanha, Argentina, Alemanha e Vaticano. Foi Representante Permanente do Brasil junto à Organização Mundial de Comércio e junto às Nações Unidas em Genebra. No Brasil, ocupou o cargo de Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores por duas vezes (1991 e 1999-2001). Foi professor de Relações Internacionais e História Diplomática do Brasil no Instituto Rio Branco e é membro do Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro desde 1993. Publicou vários livros e artigos sobre Diplomacia, Relações Internacionais e História.



PAULO ROBERTO DE ALMEIDA

Doutor em Ciências Sociais (Universidade de Bruxelas, 1984), mestre em Planejamento Econômico (Universidade de Antuérpia, 1977), diplomata de carreira desde 1977. Professor nos programas de mestrado e doutorado em Direito do Uniceub. Ministro-conselheiro na Embaixada em Washington (1999-2003), chefe da Divisão de Política Financeira e de Desenvolvimento do MRE (1996-1999), conselheiro econômico em Paris (1993-1995) e representante alterno na Delegação junto à ALADI (1990-1992). Seleção de livros: *Integração Regional: uma introdução* (2013); *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil* (2012); *Globalizando: ensaios sobre a globalização e a antiglobalização* (2011); *O estudo das relações internacionais do Brasil* (2006); *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império* (2001; 2005); *Os primeiros anos do século XXI: o Brasil e as relações internacionais contemporâneas* (2002); *O Brasil e o multilateralismo econômico* (1999). Website: www.pralmeida.org.



PAULO FAGUNDES VISENTINI

Professor Titular de Relações Internacionais da UFRGS. Nasceu em Porto Alegre em 1955. Graduado em História e Mestre em Ciência Política pela UFRGS, Doutor em História Econômica pela USP e Pós-Doutorado em Relações Internacionais pela *London School of Economics*. Foi Professor Visitante na Universidade de Leiden/Holanda, no NUPRI/USP e na Universidade de Cabo Verde. Foi Diretor do Instituto Latino-Americano de Estudos Avançados, Coordenador do Núcleo Brasileiro de Estratégia e Relações Internacionais e, atualmente do CEBRAFRICA e da Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais da UFRGS. Pesquisador 1B do CNPq. É autor de diversas obras, entre as quais “A política externa do Regime Militar Brasileiro”, “As relações diplomáticas da Ásia” e “A África e as potências emergentes”.



ROGÉRIO DE SOUZA FARIAS

Doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (2012). Trabalhou na Câmara de Comércio Exterior (CAMEX) em 2005 e no Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) em 2009 e 2010, como Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG). Publicou, em 2009, o livro “O Brasil e o GATT: unidades decisórias e política externa”. Sua tese “Industriais, economistas e diplomatas: o Brasil e o sistema multilateral de comércio (1946-1993)” ganhou Menção Honrosa no Prêmio CAPES de Teses na grande área de Ciência Política e Internacional em 2013, tendo sido a melhor da subárea de relações internacionais.



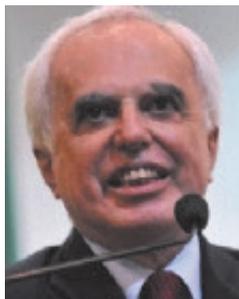
RONALDO MOTA SARDENBERG

Diplomata brasileiro. Formou-se pela Faculdade Nacional de Direito – Universidade do Brasil (RJ), em 1963. Foi aprovado em concurso pelo Instituto Rio Branco (IRBr), em 1964, e promovido a Ministro de Primeira Classe em 1983. Atuou como Embaixador do Brasil em Moscou e em Madri. Foi, por duas vezes, Representante Permanente do Brasil junto às Nações Unidas (ONU), em Nova York. Chefiou, nos biênios 1993-94 e 2004-05, a Delegação Brasileira ao Conselho de Segurança da ONU. Exerceu a função de Chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, responsável pelas políticas nuclear e espacial, e pelos temas do Projeto Sipam/Sivam, da pesquisa sobre segurança das comunicações, do Projeto Brasil 2020 e do Programa Calha Norte (PCN). Foi Ministro de Estado da Ciência e Tecnologia, de julho de 1999 a 2002, couberam-lhe realizações da presidência da Conferência Nacional de Ciência, Tecnologia e Inovação; lançamento e institucionalização dos Fundos Setoriais de Desenvolvimento Científico e Tecnológico; criação do Centro de Gestão e Estudos Estratégicos (CGEE), dos Programas Nacionais da Sociedade da Informação, Tecnologia Industrial Básica, e dos Serviços Tecnológicos para a Inovação e Competitividade, Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento Social. Também foram de sua responsabilidade a estruturação da cooperação internacional do MCT, as políticas nuclear e espacial e a presidência da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima.



RUBENS RICUPERO

Diplomata de carreira, nascido em São Paulo (1º de março de 1937), Rubens Ricupero aposentou-se após ocupar a chefia das embaixadas do Brasil em Genebra, Washington e Roma. Exerceu os cargos de Ministro do Meio Ambiente e da Amazônia, bem como de Ministro da Fazenda do Brasil, cabendo-lhe nessas últimas funções lançar a nova moeda brasileira, o real, em 1994. Entre 1995 e 2004, por eleição da Assembleia Geral das Nações Unidas, dirigiu como Secretário Geral a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em Genebra. Atualmente é Diretor da Faculdade de Economia e Relações Internacionais da Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP), em São Paulo. Foi professor de História das Relações Diplomáticas do Brasil do Instituto Rio Branco e de Teoria das Relações Internacionais da Universidade de Brasília. É autor de vários livros e ensaios sobre história diplomática, inclusive dois estudos biográficos do Barão do Rio Branco, além de obras sobre relações internacionais, desenvolvimento econômico e comércio mundial.



SAMUEL PINHEIRO GUIMARÃES NETO

Bacharel em Direito, pela Faculdade Nacional de Direito (1963); Terceiro Secretário da Carreira de Diplomata, Instituto Rio Branco (1963); Diretor da Assessoria de Cooperação Internacional da Sudene (1964); Chefe do Serviço Técnico de Análise e Planejamento do Itamaraty (1967); Mestre em Economia pela *Boston University* (1969); Economista da Serete S.A Engenharia (1972); Professor de Comércio Internacional da Universidade de Brasília (1977); Professor de Microeconomia do Instituto Rio Branco (1978); Vice-Presidente da Empresa Brasileira de Filmes (Embrafilme) (1979); Promovido a Ministro de Segunda Classe, por merecimento (1986); Chefe do Departamento Econômico do Itamaraty (1988); Promovido a Ministro de Primeira Classe (1994); Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais do Itamaraty (1995); Professor do Curso de Mestrado em Direito da UERJ (1997); Quinhentos Anos de Periferia, Contraponto Editora (1999); Secretário-Geral das Relações Exteriores (2003); Desafios Brasileiros na Era dos Gigantes, Contraponto Editora (2006); Intelectual do Ano de 2006, pela União Brasileira de Escritores, prêmio Juca Pato (2007); Professor de Política Internacional do Instituto Rio Branco (2008); Doutor *Honoris Causa* pelas Faculdades Integradas do Brasil (UniBrasil)(2009); Ministro de Estado, Secretaria de Assuntos Estratégicos da

Presidência da República (2009); Doutor *Honoris Causa* pela Universidade Cândido Mendes (2010); Doutor *Honoris Causa* pela Universidade Nacional de Rosario, Argentina (2010); Alto Representante Geral do Mercosul (2010 - 06/2012).



STANLEY HILTON

Nasceu em 1940 e completou seus estudos secundários em Long Beach, Califórnia em 1957. Formou-se em Espanhol pela *California State University* (Long Brach) em 1962. Durante seu curso de mestrado em História na *University of Texas* (Austin), estudou sob a orientação do Professor José Honório Rodrigues, cuja influência sobre sua decisão de concentrar suas pesquisas em temas da História do Brasil foi decisiva. Completou seu mestrado em 1964 e doutorado nessa mesma universidade em 1969. Lecionou em *Williams College* (Estado de Massachusetts) durante 1969-1972, e, para o biênio 1972-1974, foi contratado pela CAPES para colaborar na organização do curso de mestrado na Universidade Federal Fluminense. Em agosto de 1974 tornou-se professor de História Latino-Americana na *Louisiana State University* (LSU), permanecendo nesse cargo até sua aposentadoria em dezembro de 2012. A partir dos anos 80 seu interesse intelectual evoluiu cada vez mais no sentido da História Militar. Foi professor visitante no Departamento de História da *United States Air Force Academy* em 1980-1981 e no *Air War College* em 1989-1990. Durante 1998-2012 foi diretor de um curso de mestrado da LSU na área de História Militar. É autor de vários livros em inglês e português, entre eles *Brazil and the Great Powers, 1930-1939*, *Hitler's Secret War in South America*, *A Guerra*

Civil Brasileira: História da Revolução Constitucionalista de 1932, Brazil and the Soviet Challenge, 1917-1947, e Oswaldo Aranha: Uma Biografia. Detentor da Ordem de Rio Branco.



SYNESIO SAMPAIO GOES FILHO

Diplomata, (1967-2010), nascido em Itu, São Paulo, 13 de junho de 1939. Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, 1960 - 1964. No Itamaraty, foi Chefe do Cerimonial, Inspetor do Serviço Exterior, Chefe de Gabinete dos Ministros Celso Lafer e Fernando Henrique Cardoso; no exterior, Ministro em Londres, Cônsul em Milão, Embaixador em Bogotá, Lisboa e Bruxelas.

Ex-professor de História Diplomática do Instituto Rio Branco e de Comércio Internacional da FAAP. Sobre temas brasileiros, além de capítulos em obras coletivas, tem escrito artigos na revista do Instituto Histórico e Geográfico do Brasil, de que é membro, e em “Política Externa” da USP. Publicou, em 1999, *Navegantes, Bandeirantes, Diplomatas* (Martins Fontes) e, em 2013, *As fronteiras do Brasil* (FUNAG) e *A bela viagem – frases para pensar* (Migalhas).



TEREZA CRISTINA NASCIMENTO FRANÇA

Doutora em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília, mestre em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (2000), graduada e licenciada em História pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (1996). Nascida no Rio de Janeiro em 1º de maio de 1967. Atualmente é professora do Núcleo de Relações Internacionais (NURI) da Universidade Federal de Sergipe.





Formato	15,5 x 22,5 cm
Mancha gráfica	10,9 x 17cm
Papel	pólen soft 80g (miolo), cartão supremo 250g (capa)
Fontes	Electra LH 17, Chaparral 13 (títulos); Chaparral Pro 11,5 (textos)