

Cadernos do IPRI

**Ensaio de
História Diplomática
do Brasil**

(1930 - 1986)

**Cadernos do IPRI
nº 2**

Ensaaios de História Diplomática do Brasil

(1930-1986)

**Cadernos do IPRI
nº 2**

Introdução de
RUBENS RICUPERO

Seleção de Textos, Organização e
Edição de
Sérgio França Danese

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

IPRI
Brasília - 1989

ÍNDICE

Apresentação	
Agradecimentos	
Introdução – Rubens Ricupero	

PRIMEIRA PARTE: ETAPAS

1. <i>A política externa brasileira de 1934 a 1942: diplomacia “pendular” ou hegemonia norte-americana?</i> – Carlos Sérgio Sobral Duarte	
2. <i>A política externa brasileira numa era de conflito pela hegemonia mundial</i> – Antônio de Moraes Mesplé	
3. <i>A crise da dívida externa e a moratória de 1937</i> – Fernando Apparício da Silva	
4. <i>Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da “Política Externa Independente”</i> – José Humberto de Brito Cruz	
5. <i>Reflexões sobre o surgimento da Política Externa Independente na gestão de Jânio Quadros</i> – Vera Cíntia Álvares	
6. <i>Da política externa independente à política externa interdependente – o Governo Castello Branco</i> – Rodrigo do Amaral Souza	
7. <i>A política externa da revolução e a crise dominicana de 1965</i> – Carlos Márcio Bicalho Cozendey	
8. <i>A “Diplomacia da Prosperidade”</i> – Silas Leite da Silva	

SEGUNDA PARTE: TEMAS

1. <i>O conceito de desenvolvimento e seu reflexo na política externa brasileira</i> – Antônio Francisco da Costa e Silva Neto	
2. <i>O Brasil e o Oriente Médio</i> – Carlos Alberto Michael den Hartog	
3. <i>O Acordo Nuclear Brasil-Alemanha</i> – Geraldo Miniuci Ferreira Júnior ..	
4. <i>O Tratado de Cooperação Amazônica</i> – José Estanislau do Amaral Souza Neto	
5. <i>A política brasileira para a África e a descolonização dos territórios portugueses</i> – Júlio Glinternick Bitelli	
6. <i>O relacionamento Brasil-China: uma dimensão histórica</i> – Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva	

As ideias e opiniões expressas nos artigos são da exclusiva responsabilidade de seus autores. Não representam necessariamente o pensamento do Ministério das Relações Exteriores, do governo brasileiro em geral ou da Fundação Alexandre de Gusmão sobre os assuntos neles versados.

APRESENTAÇÃO

Os artigos publicados a seguir foram originalmente apresentados como trabalhos finais de avaliação do Curso de História das Relações Diplomáticas do Brasil, do Instituto Rio Branco, nos anos de 1983, 1984, 1985 e 1986. Constituem contribuições originais dos então alunos do Curso de Preparação à Carreira Diplomática, em matéria pouco explorada dentro do conjunto da História do Brasil.

Escolhendo livremente seus temas dentro do período da História brasileira contemporânea – a partir de 1930 –, os autores dos textos debruçaram-se principalmente sobre fontes primárias, elaborando interpretações pessoais muito úteis para um conhecimento algo mais sistematizado de algumas etapas ou temas relevantes desse período da nossa História diplomática.

Ao publicar estes artigos, a Fundação Alexandre de Gusmão pretende contribuir para o enriquecimento da bibliografia sobre essa parcela da História do Brasil. Deseja, igualmente, levar ao conhecimento do público a qualidade intelectual dos trabalhos de pesquisa a que se dedicam os alunos do Instituto Rio Branco, em sua etapa de formação como diplomatas, e incentivar o estudo da História Diplomática e das Relações Internacionais do Brasil.

AGRADECIMENTOS

Os autores e o organizador agradecem o apoio e o incentivo que esta obra coletiva obteve, desde a sua concepção até sua edição final, de Suas Excelências os Senhores Doutor Roberto de Abreu Sodré, Ministro de Estado das Relações Exteriores; Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima, Secretário-Geral das Relações Exteriores; Embaixador Lauro Escorel Rodrigues de Moraes; Embaixador Marcos Castrioto de Azambuja; Embaixador Marco César Meira Naslausky; Embaixadora Thereza Maria Machado Quintella; do Ministro Gelson Fonseca Junior; da Secretária Marília Sardenberg Zelner Gonçalves e da Secretária Vera Regina Delayti Telles; e de todos os que, com suas ideias e críticas, contribuíram para o enriquecimento dos textos aqui apresentados.

Introdução

Rubens Ricupero *

Os textos reunidos neste volume são o resultado de uma experiência que se desenvolveu ao longo de 6 ou 7 anos e que foi gradualmente modificando o ensino de História das Relações Diplomáticas do Brasil no Instituto Rio Branco.

Ao ser convidado para ministrar o curso do início da década de 80, herdei e mantive algum tempo o programa tradicional, que tinha seu ponto de partida nos antecedentes diplomáticos do Descobrimento, dedicava boa parte do tempo ao Império e ao período do Barão de Rio Branco e recorria, como fontes principais de referência, aos compêndios já envelhecidos de Delgado de Carvalho e Hélio Viana.

Aos poucos, a carga horária, que fora encolhendo nos anos anteriores até chegar a cerca de 20 horas/ano, revelou-se absolutamente insuficiente para cobrir 4 séculos de História, a não ser que fosse tudo reduzido à mera itemização sumária de períodos e acontecimentos.

Minha própria experiência como aluno de História das Relações Internacionais e de História Diplomática do Brasil me trazia à memória a frustração que sentíamos, meus colegas e eu, no fim do ano, por mal conseguirmos avistar o que mais nos interessava, a Terra Prometida do século XX, uma espécie de miragem de que a interminável travessia pelos séculos XVIII e XIX não nos permitia tomar posse.

Achei que devia presumir como suficientemente estudadas e conhecidas pelos alunos as peripécias internacionais do Brasil na Colônia, no Império e no início da República por ser justamente a parcela da História Diplomática repetida nos currículos das escolas secundárias e superiores e sobre a qual em grande parte se baseia o exame de ingresso. A ênfase seria, pois, transferida para os 50 últimos anos a partir da Revolução de 1930, fase mal conhecida, quase ignorada pelos compêndios e cujos efeitos se manifestam mais diretamente no cotidiano diplomático atual.

A primeira dificuldade enfrentada foi a falta de um livro de texto que cobrisse a fase mais recente, registrada apenas de forma incompleta em monografias, teses, capítulos de obras como a *História da Civilização Brasileira*, coordenada por Sérgio Buarque de Holanda. Alguns desses textos tinham, aliás, a vantagem de complementar uma deficiência dos antigos, ao conferir importância muito mais significativa ao estudo das relações econômicas internacionais do país.

Assim três fatores se conjugaram para tornar possível a safra de monografias que vem hoje à luz: a opção pelo contemporâneo, um critério de avaliação consistente na apresentação de um trabalho individual, quase uma tese, e a necessidade de tentar suprir a lacuna bibliográfica através de um esforço de investigação pessoal tão original quanto possível nas condições um tanto comprimidas do curso.

Este último não é obviamente um curso de historiografia com o objetivo de preparar historiadores destinados, sobretudo, à pesquisa e ao ensino universitário, mas sim a pôr a História a serviço da formação profissional do diplomata. Daí uma preocupação muito

* Embaixador, Professor de Relações Internacionais da Universidade de Brasília e de História das Relações Diplomáticas do Brasil no Instituto Rio Branco.

menor com questões teóricas e metodológicas e uma busca constante do historicamente relevante para a compreensão dos grandes problemas diplomáticos de hoje.

Outro aspecto em que o curso e estas monografias se distanciaram da abordagem tradicional é na superação do conceito escrito de História Diplomática como o registro das negociações e atos apenas entre Governos, das relações exclusivamente conduzidas pelas Chancelarias e que encontram expressão em documentos oficiais (diplomático, como se sabe, vem do grego diploma, “papel dobrado em dois”, documento oficial). A concepção prevalecente aqui é a mesma da *História das Relações Internacionais* dirigida por Pierre Renouvin e procura, é claro que muito mais limitadamente, abranger as forças profundas de natureza política, econômica, social, os grandes movimentos culturais, as tendências demográficas.

Para chegar mais perto de nossa realidade, um texto que nos ajudou muito foi uma aula inaugural na Academia Diplomática do Peru, proferida há alguns anos atrás pelo então Ministro das Relações Exteriores peruano, Carlos García Bedoya, prematuramente desaparecido e um dos latino-americanos que com mais originalidade refletiram sobre as relações internacionais.

Ao esboçar uma periodização da história internacional do Peru, García Bedoya delimita 3 períodos definidos: o do Estado imperial incaico antes da Conquista, o da Colônia, que, apesar de as decisões serem tomadas em função dos interesses da metrópole, constituía uma espécie de repositório de fatos e medidas de grande projeção futura e, finalmente, a partir da emancipação, a fase da “conquista e consolidação da independência”, que o autor dá por não terminada e se prolonga até nossos dias.

A ideia da História Diplomática como o espaço ideal onde se constrói a independência no cotidiano é também válida para um país como o nosso, onde os choques do petróleo ou a crise da dívida nos despertam de tempos em tempos e de forma contundente para os constrangimentos a que está submetida nossa frágil economia.

É preciso, contudo, lembrar que, ao tentar abrir um espaço para afirmar a independência, a diplomacia acaba sempre por se defrontar com o problema da correlação de forças e das relações de poder. Dois eixos, por isso, poderiam talvez resumir a natureza e o sentido das correntes que constituíram nossa História Diplomática: o das relações assimétricas ou desiguais e o das relações de relativa simetria ou semelhança de condições.

O primeiro abarcaria a interação com parceiros dotados de um diferencial de poder que lhes conferiu ou confere vantagens indiscutíveis em relação ao Brasil. É aí, por exemplo, que se inserem a História da relação Brasil/Reino Unido no século XIX, os episódios da vinda da família real, dos tratados desiguais, do reconhecimento da Independência, do longo e desgastante conflito para pôr fim ao tráfico, as renegociações de empréstimos, os investimentos para a modernização da infraestrutura de portos, ferrovias, serviços públicos. Esse mesmo eixo é o que Rio Branco, no começo do século, vai ajudar a deslocar para Washington, cenário, desde então, de acontecimentos que vão da “aliança não escrita” dos tempos do Barão à aliança expressa da 2ª Guerra Mundial, dos problemas de comércio e dívida da década de 30 aos problemas de algum modo semelhantes da de 80.

O segundo eixo, o da simetria, é o que caracteriza as relações com os vizinhos sul-americanos e, nos dias que correm, com africanos e países em desenvolvimento em geral. Nesse campo se incluiriam a complexa história da formação e consolidação do território, desde a época colonial (o diferencial de poder aí seguramente não estaria *a priori* do lado do império português em confronto com o poder espanhol), a política externa do Império no

subsistema do Prata, as negociações fronteiriças de Rio Branco, a rivalidade brasileiro/argentina, a controvérsia sobre aproveitamento dos rios internacionais, a integração econômica e a “latino americanização” da política externa brasileira de hoje.

Com referência à simetria, não se pretende que haja ou tenha havido uma igualdade aritmética, contábil, de poder entre o Brasil e seus vizinhos ou que, em um ou outro episódio como o das intervenções no Prata ou certas negociações de fronteira, não tenha funcionado em nosso favor um diferencial de poder, às vezes episódico e temporário. Para demonstrar que esse diferencial não era permanente, basta mencionar, que, a partir de 10 anos após o fim da Guerra da Tríplice Aliança e, mais especificamente, entre 1880 e 1920, a Argentina, unificada, estável, próspera através de sua integração aos mercados europeus, vai aparecer como um país em ascensão, em contraste com o declínio do Brasil debilitado e dividido pela instabilidade dos primeiros tempos da República, apesar de, paradoxalmente, a política externa brasileira do Império ter atingido os objetivos a que se propunha, ao afastar seus inimigos do poder em Buenos Aires, Montevideu e Assunção.

O que se deseja, de fato, acentuar, é que, dentro desse segundo eixo, predomina *grosso modo* certa ordem de grandeza cujos parâmetros mínimos e máximos contêm dentro de si todos os integrantes do subsistema, existindo entre eles uma semelhança geral de estágio de desenvolvimento político, econômico e, por consequência, de poder. Não há, em verdade, nesse eixo, nenhuma potência hegemônica, no sentido estrito de um ator que haja acumulado tanto poder que os vizinhos, mesmo coligados, não consigam neutralizar, ficando à sua mercê (caso dos EUA em relação à América Latina ou da URSS em sua área de influência). Não se esqueça de que, na 2ª metade do século XIX, o Brasil precisou aliar-se à Argentina e ao Uruguai para vencer o Paraguai e isso mesmo após 5 anos de árdua luta.

As diferenças são, portanto, em nosso caso, mais de grau que de essência. Todos pertencem à mesma liga, à mesma divisão, ou, nas palavras de Raymond Aron, formam um mesmo sistema, pois são todos passíveis de se engajarem numa conflagração geral.

O recurso aos 2 eixos não deixa evidentemente de ser um artifício didático, um modelo que simplifica e pode empobrecer a realidade. Esta é muito mais rica e sugere uma grande complexidade de inter-relações, inclusive no entrelaçamento dos dois eixos, como, por exemplo, quando Rio Branco e seus contemporâneos veem no apoio firme à hegemonia dos EUA no movimento pan-americanista um instrumento a ser usado para objetivos brasileiros como os da negociação do Acre.

A ideia que impulsionou o curso foi, como disse acima, a da História Diplomática como o cenário da realização progressiva e nunca inteiramente concluída da independência. Ao longo das necessidades de uma História já razoavelmente complexa, os estudantes puderam ver como a política externa de um país frágil e vulnerável teve a capacidade de elaborar doutrinas e conceitos teóricos adaptados a seus interesses, como a doutrina do “uti possidetis” nas questões territoriais ou da “responsabilidade por danos sensíveis”, em contraposição à da “consulta prévia” na controvérsia sobre o aproveitamento dos rios. Ou, no eixo da assimetria, como, superada a fase de aguda dependência do período do Reconhecimento, o Brasil recém-independente tomou a decisão de não mais assinar tratados de comércio com nações mais poderosas, princípio do qual chegou a depender a arrecadação da receita tarifária e de que o Império nunca mais se quis afastar.

A política externa do passado mostra, dessa forma, que a fraqueza e a dependência não foram nunca determinantes absolutos e que mesmo condições adversas e estreitas sempre

deixaram algum espaço, ainda que mínimo, para nele se exercitar a busca da autonomia e a construção da independência.

A visão da História Diplomática como a edificação e a afirmação gradual da autonomia nos remete ao pensamento de Vico, de que, no fundo, só se pode conhecer de verdade aquilo que o homem cria e faz. Assim, a História é objeto racional de conhecimento, não na acepção de que os acontecimentos ou decisões históricas sejam sempre conformes à razão, mas no sentido de que ela pode ser objeto de apreensão e estudo racionais, de que todo homem é mais capaz de compreender as ações dos outros homens do que de conhecer o mundo não humano da natureza.

A não ser pelo humor e o paradoxo, a frase de Chesterton de que “History teaches us that History teaches us nothing” não nos serve para grande coisa. Ao contrário, a experiência histórica nos parece o melhor instrumento pedagógico para formar a consciência profissional do jovem diplomata de acordo com modelos e valores rigorosos.

Esses valores devem nascer da percepção de que a História Diplomática do Brasil tem um sentido, que foi e é o de continuar a obra da independência, do esforço de tecer, fio a fio, de maneira progressiva, em meio a desafios, derrotas, até humilhações, a teia cada vez mais forte da autonomia.

A busca da autonomia nas decisões não deve, por sua vez, ser vista como fim em si mesma ou o meio para repetirmos equívocos alheios como as ilusões tantas vezes desastrosas da Grande Potência, sonho que pode mascarar a política de poder e dominação.

A libertação das pressões e imposições, que, sem nenhum atentado à realidade objetiva da História, pretendemos discernir no nosso passado diplomático, é, em realidade, o caminho para que as decisões de política externa reflitam, de fato, os interesses brasileiros.

E esses interesses só podem ser os da maioria, os que permitam criar, também na área exterior, as condições para construir, em plenitude, uma pátria para todos, em paz e harmonia com as demais nações, voltada para os grandes ideais do Homem, capaz de proporcionar justiça, bem-estar, realização espiritual e material para todos seus filhos.

Brasília, outubro de 1987.

PRIMEIRA PARTE:

ETAPAS

**A POLÍTICA EXTERNA
BRASILEIRA DE
1934 a 1942:
diplomacia “pendular”
ou hegemonia norte-americana?**

Carlos Sérgio Sobral Duarte

Introdução

Este trabalho tem como objetivo avaliar as relações exteriores do Brasil no período que vai das negociações comerciais com os EUA e a Alemanha, em 1934, até a Terceira Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos no Rio de Janeiro, em janeiro de 1942. Procura, a partir de breve relato histórico, mostrar como o Brasil reagiu às mudanças que se operaram no quadro internacional desde o final dos anos 20 e que afetaram profundamente a economia e a política brasileiras.

O Brasil dos anos 30 é influenciado por duas mudanças profundas no quadro internacional: uma econômica, outra política. Em primeiro lugar, o declínio geral da demanda mundial, aliado à recusa por parte da comunidade financeira internacional de continuar sustentando o preço do café, resultou, para o Brasil, em uma brusca redução de sua principal fonte de divisas. Em segundo lugar, os anos 30 caracterizaram-se por um novo ordenamento internacional, no qual a Alemanha ressurgiu com *status* de grande potência e procurou consolidar seu sistema de poder no final da década. As duas mudanças, somadas ao declínio do poder britânico e ao interesse norte-americano sobre a América Latina, fornecerão um quadro internacional único, que, associado ao cenário político interno, determinarão a política exterior brasileira no período.

O trabalho está dividido em três partes. Na primeira, examina a política “equidistante” adotada pelo Brasil de 1934 a 1939. Em seguida, analisa os efeitos da crescente consolidação do poder alemão na Europa e as alterações que esse quadro produz no interesse norte-americano pelo Brasil e na diplomacia do país. Por último, à luz dos pontos de vista de vários autores sobre o período, procura avaliar brevemente o alcance das interpretações históricas que se fazem sobre o período, como a diplomacia “pendular” e a política de longo prazo dos EUA em relação ao Brasil, com a finalidade de sugerir que a complexidade da política externa de Vargas foge à classificação rígida.

A crise econômica e a diplomacia “equidistante” – 1934/1939

O ano de 1929 marca o início da Grande Crise que se abateu sobre as economias capitalistas da época. A forte retração da demanda mundial que se seguiu afetou profundamente a economia brasileira, cuja principal fonte de renda advinha da colocação de “produtos de sobremesa” (café, açúcar, cacau, etc.) no mercado internacional. O café representava 70% das exportações brasileiras¹, e seu preço no mercado internacional estava sujeito a uma política de sustentação implantada mediante o endividamento externo na Praça de Londres. Essa política não pôde ser mantida após 1928, quando o *boom* acionário de Wall Street interferiu com a disponibilidade de capitais para esse fim².

A impossibilidade de manutenção dos preços do café em um patamar artificialmente elevado, associada à retração da demanda, teve como consequência uma violenta queda no influxo das divisas³. O equilíbrio do balanço de pagamentos é mantido,

¹ YOUNG, J. *The Brazilian Revolution of 1930 and the Aftermath*, Rutgers University Press, New Jersey, 1967, p. 70.

² MARCELO ABREU, palestra no Instituto Rio Branco, em 20/05/1983.

³ Segundo Carone (CARONE, E. *A República Nova (1930-1937)*. Difel, São Paulo, 1976, p. 62) o Brasil perde cerca de 70% das divisas provenientes da venda do café entre 1924 e 1936. O preço do produto de 23 por libra-peso em 1927/28 para 8,7 em 1930/31 (Young, *op. cit.*, p. 70).

num primeiro momento, pela venda de ouro e pela utilização das reservas da Caixa de Estabilização. Em 1930, a desvalorização do mil-réis é inevitável, bem como a protelação dos pagamentos das contas comerciais e financeiras por 3 anos, a que se segue a supressão do mercado livre de câmbio de 1931⁴. Um dos resultados dessas mudanças estruturais no sistema econômico internacional será o fato de que o equilíbrio das contas externas permanecerá precário ao longo dos anos 30.

Em face de um mercado internacional em retração para seus produtos e premido por grave crise de divisas, o governo brasileiro inicia relações de troca com a Alemanha em bases estritamente bilaterais, como fazia o Reich com outros parceiros: é o comércio dos “marcos de compensação”, mecanismo que permitia o intercâmbio comercial sem fazer uso das reservas cambiais conversíveis ou do ouro de ambos os parceiros, apenas mantendo a reciprocidade entre os valores das mercadorias trocadas.

A prática do comércio “compensado”, iniciada em 1934 por um acordo informal negociado por Marcos de Souza Dantas e Sebastião Sampaio com uma delegação comercial alemã no Rio de Janeiro⁵, abre para o Brasil novas e importantes perspectivas comerciais para a exportação de matérias-primas e gêneros tropicais⁶, bem como recobra em parte o poder aquisitivo do Brasil, que passa a poder importar produtos industrializados alemães sem fazer uso de suas escassas reservas cambiais.

Por outro lado, os Estados Unidos mantinham grande interesse em seus vínculos comerciais com o Brasil, e a primeira grande tarefa de Oswaldo Aranha como Embaixador em Washington foi a negociação de um Acordo Comercial com os EUA, concluído em fevereiro de 1935. Era um acordo de livre-comércio, nos moldes do liberalismo econômico pregado pelos EUA, e conseqüentemente comportava o princípio da nação mais favorecida. Esse princípio, contudo, não seria respeitado pelo Brasil, e o comércio bilateral “compensado” com a Alemanha foi mantido ao longo dos anos 30.

Os EUA sempre se opuseram ao ajuste comercial germano-brasileiro. Além de não concordarem em princípio com a prática de comércio protegido, os EUA alegavam que os manufaturados alemães concorreriam deslealmente com os americanos, pois eram subsidiados pelo governo alemão⁷. A Alemanha, por sua vez, via o comércio compensado principalmente como uma maneira vantajosa de assegurar matérias-primas importantes (como se sabe, a Alemanha não tinha colônias), e também como um instrumento para ampliar sua influência política sobre o Brasil⁸.

No plano interno, as opiniões encontravam-se igualmente polarizadas no que diz respeito ao favorecimento do comércio “compensado” ou do livre-comércio, assim como era notável a cisão entre facções pró-americanas e germanófilas em diferentes setores da vida

⁴ PRADO JR., C. *História Econômica do Brasil*, Ed. Brasiliense, São Paulo, 24ª edição, 1980, p. 292.

⁵ HILTON, S. *Brazil and the Great Powers, 1930-1939 – The Politics of Trade Rivalry*. University of Texas Press, Austin, 1975, p. 44. Marcos de Souza Dantas era Diretor de Câmbio do Banco do Brasil e Sebastião Sampaio Chefe da Seção Comercial e Econômica do Itamaraty e Diretor-Executivo do Conselho Federal de Comércio Exterior.

⁶ Exemplo marcante da importância do comércio compensado é o crescimento da produção e exportação de algodão, que de uma média anual de 18.000t entre 1924 e 1933, passa para 126.000t em 1934, e atingirá 323.000t em 1939. Caio Prado Jr. *op. cit.*, p. 276.

⁷ MOURA, G. *Autonomia na Dependência*. Ed. Nova Fronteira, Rio de Janeiro, 1980, pp. 93-94.

⁸ É interessante observar, nesse contexto, que o Embaixador da Alemanha no Brasil, Karl Ritter, havia sido anteriormente Chefe do Departamento de Política Econômica do *Auswärtiges Amt*. Hilton, *op. cit.*, p. 40.

nacional. As manobras políticas que antecederam a ratificação do Acordo de 1935, em setembro daquele ano, foram ilustrativas da disparidade de interesse: por um lado, o Acordo Comercial com os EUA era, de maneira geral, apoiado pela tradicional oligarquia agroexportadora, que nele via um meio de assegurar o mercado norte-americano para seus produtos, pois muitas tarifas haviam sido rebaixadas, ou mesmo eliminadas. Por outro lado, opunham-se ao Acordo os representantes da indústria nascente brasileira na Câmara (Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi), pois suas cláusulas reduziam também as tarifas que incidiam sobre os produtos manufaturados norte-americanos, que concorreriam diretamente com similares nacionais. Mais uma vez, o Executivo conseguiu uma solução “equidistante”, não deixando a balança pender para qualquer dos lados sobre os quais o governo se apoiava.

A existência de duas esferas de poder rivais no plano externo e da polarização das facções políticas no plano interno em “pró-EUA” e “pró-Alemanha” permitiram ao Brasil, de 1934 até 1937, auferir benefícios de seu relacionamento comercial tanto com os EUA quanto com a Alemanha, adotando uma política que Gerson Moura denominava *equidistância pragmática*, e que levou a uma aproximação a ambos os sistemas de poder⁹. Para o Brasil, a manutenção de vínculos comerciais com os EUA e com a Alemanha simultaneamente trouxe duas vantagens imediatas e palpáveis: em primeiro lugar, levou a um incremento no volume geral de comércio exterior, e conseqüentemente na renda global gerada por esse meio; em segundo lugar, a diversificação do comércio exterior aumentou a autonomia brasileira, ainda que as relações com ambas as potências devam ser caracterizadas como assimétricas¹⁰.

O alinhamento com os EUA – 1939/1942

Para os credores externos do Brasil, o advento do Estado Novo em 1937 trouxe uma notícia desagradável: a suspensão do pagamento de dívidas comerciais, dos juros da dívida externa, além da decretação do controle cambial. Tais medidas foram justificadas pela precariedade da situação do balanço de pagamentos e da necessidade de se reequiparem as Forças Armadas¹¹. Em decorrência disso, uma parcela crescente dos marcos de compensação será utilizada para a compra de armamentos na Alemanha, tanto pela falta de dólares ou libras nos cofres públicos quanto pela deterioração da situação política internacional e os riscos cada vez maiores de um conflito na Europa (Espanha em 1936, e sucessivas crises ao longo de 1938).

Para os EUA, contudo, o ano de 1938 deixou claras as intenções alemãs na Europa; a expansão do Reich segundo a tese do *Lebensraum* significava na verdade a organização e consolidação do sistema de poder alemão. Conseqüentemente, a partir de 1939, já convencido da iminência do conflito na Europa¹², Roosevelt se empenharia na consolidação do sistema hegemônico de poder americano.

⁹ Gerson Moura, *op. cit.*, p. 99.

¹⁰ O conceito de “assimetria” nas relações internacionais remete, obviamente, às teorias da dependência. O que se pretende demonstrar aqui é que, num contexto estrutural de dependência, o país viveu uma conjuntura em que a diversificação de suas relações de intercâmbio com os países chamados centrais permitiu-lhe alguma margem de manobra e ganhos reais.

¹¹ É possível que Vargas tenha contado com o apoio das Forças Armadas para dar o golpe de 1937 em troca do compromisso de reequipá-las.

¹² Telegrama de Oswaldo Aranha a Getúlio Vargas, 12/02/39, in SILVA, HÉLIO 1939: *Véspera de Guerra*. Ed. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro, 1972, p. 134.

É nesse contexto que deve ser compreendido o convite de Roosevelt a Aranha, conhecido por suas inclinações pró-americanas, para que este visitasse Washington a fim de tratar de “questões nas quais nossos dois governos estão igualmente interessados”¹³. De fato, a partir desse momento, começou a se delinear com mais clareza a intenção norte-americana de aumentar sua influência sobre o Brasil. Essa articulação americana se deu em três planos: econômico, estratégico-ideológico e diplomático.

Apesar de não ser exclusivamente econômica, a Missão Aranha obteve créditos adicionais, fornecidos pelo *Eximbank*, que possibilitaram a volta ao livre-cambismo e uma atitude mais flexível quanto ao pagamento da dívida, que se encontrava suspenso desde 1937. É importante ressaltar que esses acordos, assinados em março de 1939, somente se tornam possíveis pelo empenho americano em fornecer créditos para o Brasil.

A articulação por parte dos EUA se completa, no plano militar, pela visita de Góes Monteiro, a convite de George Marshall, em junho e julho de 1939. Durante a estada de Góes Monteiro nos EUA, Marshall propõe a venda de equipamento bélico em troca de matérias-primas estratégicas, e o próprio Presidente Roosevelt manifesta sua convicção de que o Nordeste brasileiro terá importância primordial para a defesa do Continente em caso de guerra, uma vez que, segundo ele, os alemães pretendiam instalar, com a conivência da Espanha, bases navais e aéreas nas Ilhas Canárias e até em Cabo Verde¹⁴.

Com efeito, o alinhamento militar com os EUA começa a ganhar contornos mais claros ao longo de 1939. Em 8 de agosto, em carta a Marshall, Góes Monteiro escreve: “se o Brasil for envolvido em conflito armado, ou se apresentar a iminência desse conflito, a sua posição geográfica e a sua situação no concerto dos países sul-americanos exigem preventivamente a concentração de suas forças principais no setor sul do país, à condição que fiquem garantidas as comunicações marítimas e a integralidade do Nordeste, e para esse fim as Forças Aéreas e Navais dos Estados Unidos poderão utilizar-se das bases construídas pelo Brasil nos pontos mais convenientes, particularmente em Natal e Fernando de Noronha”¹⁵.

Contudo, o Brasil havia firmado, em 1938, um contrato com a fábrica alemã Krupp para o fornecimento de equipamentos militares, e de fato recebeu numerosas remessas de armas ao longo de 1939 e 1940, até o advento do apresamento, pela marinha inglesa, em Gibraltar, do Navio *Siqueira Campos*, carregado de armas alemãs com destino ao Brasil.

O bloqueio inglês efetivou o fim do comércio compensado com a Alemanha, como ficou ilustrado pela dificuldade encontrada pelas autoridades brasileiras para obter a liberação do *Siqueira Campos*. O navio, apresado em outubro de 1940, foi finalmente solto em dezembro do mesmo ano, após gestões diplomáticas dos EUA junto à Grã-Bretanha e o compromisso de cessar o comércio com a Alemanha assumido por Oswaldo Aranha¹⁶. Diante da incapacidade inglesa de recuperar seu antigo papel de supridora de produtos

¹³ Telegrama de Franklin Roosevelt a Getúlio Vargas, em 09/01/39, citado em Hélio Silva, *op. cit.*, p. 131.

¹⁴ Carta de Góes Monteiro a Getúlio Vargas, 07/07/39, *in*: Hélio Silva, *op. cit.*, p. 153.

¹⁵ Carta de Góes Monteiro a George Marshall, 08/08/39, *in*: Hélio Silva, *op. cit.*, p. 157.

¹⁶ William Burdett, Encarregado de Negócios da embaixada americana, em telegrama a Sumner Welles datado de 07/12/1940, informa o governo brasileiro estaria disposto a aceitar o primeiro item das exigências inglesas para a libertação do navio, ou seja, cessar o comércio com a Alemanha. Hélio Silva, *op. cit.*, p. 309. Quanto à participação norte-americana no caso, Oswaldo Aranha expressa “dívida e gratidão” ao Governo dos EUA. Hélio Silva, *op. cit.*, p. 316.

manufaturados para o Brasil, os EUA se viram em posição privilegiada para dar continuidade a sua ofensiva política, econômica e militar sobre o Brasil.

Possíveis interpretações da política externa brasileira no período

Em setembro de 1939, quando da eclosão da guerra na Europa, os EUA já haviam posto em prática dois instrumentos para consolidar sua hegemonia sobre o Brasil: a Missão Aranha havia renegociado a dívida em termos satisfatórios para ambas as partes, e Góes Monteiro estava engajado em negociações com vistas a um reaparelhamento das Forças Armadas brasileiras pelos EUA. Mas o conflito europeu daria aos EUA a oportunidade de consolidar o trabalho político que vinham desenvolvendo desde 1933, quando havia sido inaugurada, no âmbito das relações EUA-América Latina, a “Política de Boa Vizinhança” do Presidente Roosevelt.

A “Política de Boa Vizinhança” pode ser vista como um instrumento de obtenção e consolidação da influência dos EUA sobre a América Latina. A Boa Vizinhança representa, na verdade, a vertente diplomática da ideologia liberal norte-americana, adotada também no âmbito das relações econômicas internacionais com a defesa do livre-comércio. A Boa Vizinhança procura enfatizar a igualdade soberana entre as nações das Américas, repudiando a intervenção e valorizando as origens e os ideais comuns que dariam margem à cooperação e à solidariedade hemisféricas. Assim, os ideais da Boa Vizinhança se multilateralizaram no Pan-americanismo, que passou a ter alta prioridade na política externa do Governo Roosevelt¹⁷. Com efeito, já em 1936, na Conferência Pan-Americana de Buenos Aires, os EUA conseguiram a aprovação de resolução instituindo o princípio de consulta entre as repúblicas americanas em caso de ameaça extracontinental à paz. Naquele momento, Roosevelt já manifestava sua convicção de que a unidade hemisférica teria de ser mantida em face do perigo de uma guerra mundial¹⁸. Mais impermeável a esse esforço norte-americano era a Argentina, cuja economia era mais vinculada à Europa (principalmente à Inglaterra), e cujo nacionalismo fervoroso dava boa margem de receptividade à ideologia nazifascista em certos meios.

O período de 1934 a 1939 é marcado por maior autonomia, margem de manobra e poder de barganha da parte do Brasil. Isto ocorre basicamente em razão da rivalidade entre os sistemas de poder alemão e norte-americano na conquista do mercado brasileiro. Essa rivalidade permite a “equidistância pragmática” por parte do Brasil, que obtém benefícios ao manter, na medida do possível, relações comerciais com ambos.

A partir da iminência do conflito na Europa, os EUA agirão motivados pelo interesse de consolidar sua hegemonia sobre o Brasil, e essa postura abrirá para o país um novo caminho para obter benefícios. Teria havido, entre Brasil e EUA, um “contrato”, pelo qual o Brasil recebeu “pagamentos” (siderurgia, planos facilitados para o pagamento da dívida, promessas de reequipamento das Forças Armadas, gestões americanas no caso *Siqueira Campos*) pela sua “colaboração” (fornecimento de bases e matérias-primas estratégicas, apoio aos EUA nas conferências pan-americanas). Mas, nesse contexto, surge uma importante

¹⁷ A ideia de “multilateralização” é aplicada à Doutrina Monroe em FERGUSON, Y. “The Ideological Dimension” in: *United States policies Toward Latin-America*, 1945-76, p. 204, em *Textos Recolhidos de Relações Internacionais do Instituto Rio Branco*.

¹⁸ WELLES, S. *The Time for Decision*. Harper & Brothers, New York and London, 1944, p. 204.

questão: por que os EUA *negociaram*, com o Brasil, nossa adesão ao seu sistema de poder?¹⁹ A resposta pode ser encontrada na própria ideologia dos EUA, manifestada na Boa Vizinhança, que discutimos acima. Seria impossível aos EUA, porta-vozes desde 1933 da igualdade soberana entre os Estados e da não intervenção em assuntos internos, consolidarem sua hegemonia sobre as Américas da mesma forma que os alemães o estavam fazendo na Europa: pela coerção, anexação ou invasão pura e simples²⁰. A hegemonia dos EUA se consolida, sem dúvida, de maneira mais sutil: pela via da negociação e da cooperação, mesmo que essa “negociação” se dê entre nações com enormes diferenciais de poder, como era o caso, evidentemente, entre EUA e Brasil.

É precisamente a existência desse diferencial de poder que suscita uma segunda questão: qual foi o grau de autonomia do Brasil nessa barganha, ou seja, até que ponto esteve o Brasil livre para “negociar” com os EUA os termos de sua adesão ao sistema de poder norte-americano?

É possível argumentar, como faz Hilton, que as vantagens obtidas pelo Brasil ao longo desse período seriam decorrentes quase exclusivamente do “oportunismo” de Vargas e de sua política “pendular”, que consistiria em “play the great powers off against each other, utilizing pressure or alleged pressure from one as a lever to pry concessions from the other”²¹. A aplicação da ideia de uma política “pendular” adotada pelo Brasil no período de 1934 a 1939, quando o país manteve relações comerciais de diferente natureza e alcance com EUA e Alemanha, não parece adequada, tendo em vista que o Brasil não *oscilava* entre os dois países, como sugere o termo “pendular”, mas sim procurava auferir o máximo de benefícios resultantes de um relacionamento comercial com ambos. Essa política equidistante se mantém até 1939, quando os EUA demonstram os primeiros sinais de que começam ativamente a consolidar seu sistema de poder na América Latina e os problemas na Europa começam a inviabilizar a opção alemã. Desse momento até o rompimento de relações diplomáticas com o Eixo, é possível que o Brasil tenha tido a oportunidade de adotar uma política “pendular”, notadamente no caso da siderurgia. Nesse caso, é aceitável a tese de que o governo norte-americano tenha se empenhado mais na obtenção de créditos do *Eximbank* e no acordo de que resultou a instalação de Volta Redonda em virtude dos entendimentos paralelos que o Governo de Vargas vinha mantendo com alemães e suecos. O famoso discurso de Vargas a bordo do *Minas Gerais* em 11 de junho de 1940 poderia também ser compreendido como uma manifestação dessa política “pendular”, ao lembrar aos EUA o fato de que as negociações tanto para a obtenção de uma siderúrgica quanto para o suprimento de armas não estavam se desenrolando de maneira satisfatória, e que a Alemanha ainda poderia constituir uma opção rival, tanto mais se considerando que, em 1940, as indicações ainda eram de que a Alemanha talvez viesse a se consolidar como principal potência na Europa. Essa mensagem é bem captada pelo Governo de Roosevelt, e, já em setembro, o Embaixador Carlos Martins assina os acordos de financiamento da siderúrgica²².

¹⁹ Esta questão é debatida em profundidade na tese de Gelson Fonseca Júnior (FONSECA Jr. G. *Diplomacia e Academia*, Tese Apresentada ao Curso de Altos Estudos do Ministério das Relações Exteriores, 1981, p. 83).

²⁰ A Alemanha, sem dúvida, interferia de maneira muito mais contundente nos assuntos internos do Brasil, e a embaixada alemã apoiava movimentos germânicos simpáticos ao nazismo no Sul do Brasil, o que acabou levando o embaixador Karl Ritter a ser declarado *persona non grata* pelo governo brasileiro, em 1938. In: *O III Reich e o Brasil. A correspondência de Berlim e suas embaixadas no Rio de Janeiro e outras capitais do continente*. Ed. Laudes, Rio de Janeiro, 1968, Vol. I, p. 119.

²¹ Hilton, S., *op. cit.*, p. 225.

²² Hélio Silva, *op. cit.*, p. 78.

Também é possível ver o sistema de poder norte-americano como predisposto a fazer certas concessões ao Brasil para implantar seu sistema hegemônico. Assim, até 1939, a “concessão” dos EUA seria tolerar o comércio compensado com a Alemanha e manter uma atitude passiva quanto aos atrasos e renegociações da dívida externa brasileira. Após 1939, o maior ganho do Brasil é Volta Redonda, e posteriormente será o reequipamento e treinamento das Forças Armadas pelos EUA. Considerando-se que os EUA estariam dispostos a fazer determinadas concessões, um dos grandes méritos de Vargas seria, então, o fato de ter pronunciado o discurso a bordo do *Minas Gerais* na ocasião certa e conseqüentemente pressionado os EUA “no momento adequado, ou seja, quando os EUA pediam colaboração hemisférica no plano estratégico”²³.

Voltando à questão do grau de autonomia do Brasil no processo de negociação, cabe ressaltar o fato de que o diferencial de poder entre Brasil e EUA está implícito na ideia de que os EUA fazem “concessões” ao Brasil. O ponto de vista de que o papel desempenhado pela parte brasileira na barganha é muito pequeno, ou mesmo desprezível, e que as conquistas brasileiras dos anos 30 até o início dos anos 40 seriam quase exclusivamente uma função das concessões feitas pelos EUA, em virtude de seu plano estratégico de longo prazo, é defendido por Marcelo Abreu²⁴. Essa visão valoriza a ideia de que a posição argentina no sistema americano constituía a principal preocupação norte-americana, em decorrência de sua capacidade de resistir a pressões econômicas dos EUA (seu comércio era principalmente com a Europa) e de sua simpatia para com as potências do Eixo. Ademais, a Argentina parecia, ao longo dos anos 30, buscar maior influência sobre nações menores, suas vizinhas, como Paraguai e Bolívia após a Guerra do Chaco, e em várias oportunidades mostrou-se hostil tanto ao Brasil quanto aos EUA²⁵. Assim, compreende-se a tese de Marcelo Abreu, para quem o interesse dos EUA pelo Brasil crescia pela intenção de usar nosso país como um “contrapeso” às pretensões argentinas na América do Sul. Os objetivos de longo prazo dos EUA justificariam então as concessões feitas ao Brasil ao longo dos anos 30, e o talento negociador dos dirigentes brasileiros não teria tido papel determinante na obtenção de tais concessões.

Conclusão

A ideia de que os EUA agiam com objetivos de longo prazo desde 1933; de que a partir de 1939 embarcam numa política de *consolidação* do seu sistema de poder; e de que, ao longo desse período, encontram-se dispostos a fazer concessões para garantir esses objetivos fornece sem dúvida uma explicação mais sólida para a compreensão do comportamento internacional brasileiro nos anos 30 do que a visão que pinta os EUA mais como “vítimas” do oportunismo brasileiro do que como potência em vias de consolidação do seu sistema hegemônico.

²³ Gerson Moura, *op. cit.*, p. 154.

²⁴ Ponto de vista manifestado em palestra ao Instituto Rio Branco, em 20/05/1983. As ideias centrais da tese de Marcelo Abreu são discutidas por Gelson Fonseca Júnior, *op. cit.*, pp. 61-63.

²⁵ Em 1937, a Argentina impede o arrendamento de seis velhos contratorpedeiros dos EUA para o Brasil. Em 1938, Góes Monteiro, em visita a Buenos Aires, impressiona-se com a hostilidade dos militares argentinos. Para Vargas, “um objetivo prioritário da Argentina era estender seu controle econômico sobre a Bacia do Prata”. Além disso, nas reuniões pan-americanas, a Argentina era frequentemente o único país a se opor às resoluções propostas pelos EUA (em HILTON, S. “Brasil-Argentina”, *in: Leituras de Política Internacional*. Editora Universidade de Brasília, 1982, p. 106).

É difícil, portanto, ao fazer referência ao período compreendido entre 1934 e 1942, falar exclusivamente em política externa “pendular”. O que vemos, antes de tudo, é a existência de relações comerciais “equidistantes” com ambas as esferas de poder, no período de 1934 a 1938, até o momento em que a Alemanha começa a romper o equilíbrio de poder na Europa. A resposta americana – no plano global e no plano regional – já se fazia sentir no início de 1939, com iniciativas no plano econômico e militar, e tomou corpo após o início das hostilidades na Europa, em setembro de 1939.

Assim, não é a “equidistância” brasileira de 1934-1939 que extrai benefícios e concessões por parte de um dos sistemas de poder, a menos que se considere o próprio comércio compensado como uma “concessão” por parte dos EUA. Nesse período, o Brasil não oscila entre um e outro, limita-se a manter o intercâmbio com ambos. A docilidade americana é mais bem interpretada como o seguimento de uma política de *longo prazo*, o que é evidenciado, no plano diplomático-ideológico, pela ênfase no Pan-americanismo.

O Brasil começou de fato a extrair benefícios de seu relacionamento com os EUA a partir do momento em que a hegemonia norte-americana sobre o hemisfério precisou ser consolidada. Naquele momento, mesmo se for considerado que havia uma predisposição norte-americana de fazer concessões e que essas concessões pouco afetavam os interesses dos EUA, é preciso dar crédito à diplomacia de Vargas por ter, no momento oportuno, deixado claro que a inserção definitiva do Brasil no sistema de poder norte-americano se faria a um preço. Mais que isso, mesmo admitindo a política de longo prazo por parte dos EUA e a intenção de fazer concessões, a diplomacia de Vargas no período tem de ser vista pelo seu mérito de ter transformado essa intenção americana em benefícios tangíveis para o país, como o reaparelhamento militar, o equacionamento da dívida e a concessão de créditos que levaram à instalação da Companhia Siderúrgica Nacional.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA NUMA ERA DE CONFLITO PELA HEGEMONIA MUNDIAL (1935-1942)

Antônio de Moraes Mesplé

*“Tout l’art de la politique est de se servir des conjonctures”
(Luís XIV)*

As Forças Profundas

Durante a Grande Depressão, foram o bilateralismo e a autarquia dos blocos comerciais e monetários as tendências novas e de crescente importância no intercâmbio entre as nações. Métodos antes desprezados, permutas e acordos de compensação respondiam, em 1937, por 12% do comércio mundial. O volume das trocas internacionais declinara vertiginosamente, caindo mesmo a $\frac{1}{3}$ do total de 1929. Os Estados Unidos comprimiam seu coeficiente de importações: 5% em 1929, 3,2% em 1939. A Grã-Bretanha, após oito décadas de livre-cambismo, implantara o “sistema de preferências imperiais”; as exportações para o Império subiram a 49% em 1936, e as importações a 42% (41% e 31%, respectivamente, em 1924). Privada de suas colônias, de seus investimentos ultramarinos, exaurida pelo pagamento das obrigações de Versalhes, autossuficiente em apenas 4 das 25 matérias-primas essenciais¹, a Alemanha nazista preparava-se para a guerra. “Enquanto o problema das matérias-primas coloniais não for resolvido – pontificava H. Schacht, em 1937 – não haverá paz na Europa”².

A política comercial do Reich teve dois grandes objetivos: I – ampliar o intercâmbio com os países agrícolas; II – substituir o comércio com países relativamente ricos pelo comércio com países relativamente pobres. Ele tinha um alvo geográfico permanente – o Centro e o Sudeste da Europa, outro temporário – a América Latina –, vez que, em caso de guerra, a *Kriegsmarine* não esperava controlar as rotas marítimas³. Dominados por classes agrárias, não raro a compartilharem o poder político com as burocracias militares, os países

¹ A fonte é um estudo da Câmara dos Lordes – *House of Lords. Official Report*, vol. 100, col. 234. Em 1936, o Império Britânico era totalmente autossuficiente em dezoito das vinte e cinco matérias-primas listadas, e parcialmente noutras duas. A Alemanha, ao revés, tinha de importar dezenove, contando com reservas – aquém de suas necessidades – de um par apenas. Juntos, os Estados Unidos e o Império Britânico possuíam dois terços das jazidas de minerais do planeta, e controlavam três quartos das reservas. Unicamente a URSS se lhes comparava em recursos minerais. Vide Hurstfield, J. – “The Control of British Raw Material Supplies, 1919-1939”, in: *The Economic History Review*, vol. XIV (1944), pp. 26-27.

² Schacht, Hjalmar – “Germany’s Colonial Demands”, in: *Foreign Affairs*, vol. XV, nº 2 (1937), pp. 228-229.

³ Hirschman, Albert O. – *La Potencia Nacional y la Estructura del Comercio Exterior*. Madri: Aguilar, 1950. pp. 40-47.

balcânicos, danubianos e latino-americanos ofereciam à Alemanha a possibilidade de combinar ganhos econômicos e políticos. Garantindo-lhes um mercado estável para os excedentes agrícolas, fomentando a exportação de produtos – como o algodão – para os quais era parca a demanda internacional, o Reich, sobre assegurar o suprimento de matérias-primas vitais, ligava seus próprios interesses aos dos grupos sociais predominantes naqueles países. “O estímulo dado pela Alemanha ao cultivo do algodão no Brasil, Turquia e Grécia – mostra Hirschman – *se opõe ao princípio de custo*”. As exportações para o Reich, pagas em *askimarks*⁴, tinham uma contrapartida inevitável: a aquisição de produtos alemães. Praticamente o único país a vender material bélico a crédito, numa era de rearmamento mundial, a Alemanha rapidamente ampliava sua influência junto aos militares balcânicos e latino-americanos. “The German Government was anxious to discard certain types of war material because better models had been invented in the meantime” – comentava o *Economist*, em novembro de 1938. “The Governments of certain Balkan and Latin American States were only too pleased to buy (...) discarded airplanes, tanks and anti-aircraft guns. These purchases enabled Germany to obtain new material and at the same time to acquire some political influence in the purchasing country”⁵.

Temendo pela sorte do Império e incerto do apoio militar dos Domínios, Chamberlain arrastava a França a uma política de temporização na Europa Central. Roosevelt, na América Latina, procurava barrar o avanço do Eixo com a “*Política de Boa Vizinhança*”. Washington enfrentava outros desafios na região: o nacionalismo, especialmente nas nações petrolíferas⁶; a contraofensiva econômica britânica na Argentina, vitoriosa com a assinatura, em 1933, do Tratado Roca-Runciman⁷. Constituídas geralmente por mercadorias com alta elasticidade-renda, as exportações americanas foram as primeiras a sofrer a redução do poder de compra das economias latino-americanas. A partir de 1932, os EUA recuperaram apenas parcialmente a posição que haviam perdido em 1929.

Alemanha, Japão e Itália, em contrapartida, aumentaram suas vendas. O comércio alemão se diversificara: em 1938, Brasil, Argentina, Chile e Uruguai absorveram o mesmo *quantum* em produtos alemães de 1930. Todavia, sua participação relativa declinara: 72,1% em 1930, 63,4% em 1938. O Reich dobrara o intercâmbio com os países petrolíferos –

⁴ Forma abreviada de “*Auslander – Sonderkontofuer – Inland – Szablungen*” (“conta especial para os pagamentos do comércio exterior”). O *askimark*, ou “marco de compensação”, era uma moeda especial, com poder de compra limitado à Alemanha, válida tão-somente para certas operações comerciais especificadas pelas autoridades do Reich. Vide Lewis, Cleona – *Nazi Europe and World Trade*. Washington: Brookings Institution, 1941, pp. 142-143.

⁵ Vide “Germany’s Trade Offensive” in: *The Economist*, 5-11 de janeiro de 1937, pp. 228-229.

⁶ O decreto de Cárdenas, em março de 1938, nacionalizando o petróleo mexicano, foi o episódio marcante do nacionalismo latino-americano nos Trinta. É de lembrar a estatização do subsolo pela Constituição brasileira de 1934.

⁷ Em troca de vantagens às exportações de carnes, os argentinos concederam privilégios fiscais às importações de manufaturados ingleses. Vide Abreu, Marcelo Paiva – “Argentina e Brasil na década de 30: o impacto das políticas econômicas internacionais da Grã-Bretanha e dos EUA” in: *Revista Brasileira de Economia*, vol. XXXVIII, nº 4, pp. 320-323. Antes da “Grande Depressão”, a Argentina exportava quase metade do total sul-americano, correspondendo o valor global de suas vendas ao exterior, em 1928, a mais do dobro das do Brasil. Vide Normano, J. F. – *The Struggle for South America*. Londres: George Allen and Unwin Ltd., 1931, p. 29; p. 31. Possuía mais automóveis *per capita* que a Suécia ou a Inglaterra. Vide Macrae, Norman – “Elephants can’t be pink”, in: *The Economist*, 4-10 de agosto de 1979, p. 10. A bem-sucedida oposição do “*Farm Bloc*” (vinte Estados do Oeste), no Senado americano, à ratificação da Convenção Sanitária de 1935 baldou os planos rooseveltianos de ampliar a presença de Washington na Argentina. Vide Weil, Felix J. – *Argentine Riddle*. Nova York: the John Day Company, 1944, pp. 11-15; pp. 199-209.

México, Venezuela, Colômbia, Peru –, com o Brasil o triplicara, mas os negócios com o Prata haviam diminuído enormemente.

As duas áreas de maior avanço alemão – América Latina e Europa Central e Sudeste – eram também as de maior recuo britânico, nos anos 30.

A insolvência latino-americana enfraquecia ainda mais a posição do Reino Unido. A Argentina era o grande baluarte inglês. O golpe de 1930 restaurara a hegemonia dos estrangeiros de Buenos Aires, tradicionais aliados da Inglaterra, os quais permaneceriam no poder até a ascensão do peronismo, em 1945.

Vivia a América Latina época de profundas mudanças. Começava a era do “desenvolvimento voltado para dentro”, ao mesmo tempo em que o petróleo tomava o lugar do carvão, e que os veículos automotores e as rodovias, os aviões e as linhas aéreas começavam a eclipsar os trens e as ferrovias nos sistemas de transporte.

Móveis e motivos do nacionalismo brasileiro

Duas crises se conjugaram na Revolução de 30. A primeira, política, resultava do crescimento urbano e da incorporação de novos atores ao sistema político. A segunda, econômica, determinou-a o início da “Grande Depressão” e seu impacto imediato sobre a economia brasileira. Uma terceira crise aprofundar-se-ia no correr da década: a crise ideológica. Havendo desfraldado a bandeira do federalismo e da democracia representativa, Vargas e seus correligionários, instalados no poder pela Revolução, logo se afastariam do programa da Aliança Liberal. A derrota de São Paulo, em 1932, impediu o restabelecimento da hegemonia política da burguesia cafeeira paulista e assegurou a preeminência do Governo Federal. A tentativa de *putsch* comunista, em 1935, amedrontou os meios conservadores, permitindo a Vargas preparar a ditadura e a instauração do “*Estado Novo*”, em 1937, após a tentativa do golpe integralista.

Fruto da intervenção do Estado e da proteção por ele outorgada à cafeicultura paulista, a recuperação da economia brasileira, em meio à crise mundial, projetou as virtudes de um novo tipo de relacionamento entre o poder estatal e as classes sociais. Dissolvida a trama de relações que permitiria a ascendência dos cafeicultores paulistas e das classes agrárias em geral sobre a “República Velha”, o Estado iria, pouco a pouco, ampliando sua *autonomia relativa*, aparecendo como um *deus ex-machina* aos olhos da sociedade. A Constituição de 1937 impregnou o Estado brasileiro da ideologia *corporativista* em voga na época, mas o *corporativismo* era mais formal que real. “O fato que Vargas apareça como que situado ‘acima’ das classes, facções e partidos (...) lembra imediatamente o modelo do *bonapartismo*” – aponta Luciano Martins⁸. “Todo o problema consiste em saber quais são as forças em equilíbrio” – conclui.

Para a compreensão das decisões da política externa, duas forças sociais merecem ser estudadas com atenção, além da diplomacia de carreira: os *militares* e os “*técnicos*” – altos funcionários, como Valentim Bouças ou Marcos de Souza Dantas, que integravam os conselhos encarregados das macro-decisões econômicas. “Vargas tinha um grande desdém pelos diplomatas, os quais – dizia ele – “ignoram os interesses mais elementares do país”. Ele desejava substituir esses “burocratas passeadores” por gente capaz e eficiente” – revela S.

⁸ In: Martins, Luciano, *Politique et Développement Economique: Structures de Pouvoir et Système de Décisions au Brésil (1930-1964)*, Vol. I. Paris: Université de Paris, V, 1973, p. 125.

Hilton⁹. O Itamaraty renovava-se com as reformas administrativas, procurando conservar o prestígio adquirido pelo Barão do Rio Branco.

Diplomatas, militares, técnicos, políticos identificavam-se com Vargas no perceberem todos um grande objetivo nacional: resgatar a hipoteca que a superioridade econômica e militar da Argentina representava para o Brasil. Num mundo dilacerado pelos nacionalismos, pelo armamentismo, a Guerra do Chaco parecia reviver, na América do Sul, a ameaça de guerra generalizada que pairava sobre a Europa. O velho temor dos projetos rosistas de reconstituição do Vice-Reinado do Prata reaparecia nos círculos dirigentes brasileiros, alarmados pela magnitude do apoio argentino ao Paraguai, em seu conflito com a Bolívia. Ao Brasil cumpria tirar proveito de sua enorme vantagem em recursos naturais para expandir seu potencial econômico, para reverter à posição de supremacia dos tempos de “esplendor solar” do Império. Pelos meados dos trinta, já predominava entre as elites brasileiras um novo discurso econômico: a apologia da industrialização do até então “país essencialmente agrícola”.

Não bastava todo o processo da indústria têxtil, da substituição de importações de bens de consumo não duráveis. Havia que fabricar o aço, fundar as “indústrias de base”, que habilitariam o Brasil a engrandecer seu poderio militar, a reaparelhar seu sistema de transportes, a tornar, afinal, realidade suas imensas potencialidades econômicas. O Estado, que salvara a lavoura da ruína com a compra e destruição dos estoques invendáveis de café, devia ser o grande agente desse processo de “reconstrução nacional”.

Feita em nome da verdade eleitoral e do equilíbrio federativo, prezando, em seu discurso original, a vocação agrícola do Brasil e o liberalismo econômico, a “Revolução de 30” seria a gênese de um projeto nacional animado por concepções ideológicas totalmente diferentes. O *bonapartismo* do Estado Novo louvaria a “economia dirigida” e a industrialização, o autoritarismo e a centralização, o estadismo e o poder pessoal de Vargas. Mudanças tão profundas não poderiam deixar de ter marcantes reflexos sobre a política externa.

A Política Externa Econômica (1935-1940)

No segundo lustro da década de 30, foi o Brasil palco de acesa luta diplomática entre as grandes potências.

Declinante, a participação britânica ainda predominava nos investimentos diretos – 48% britânicos e 18% canadenses (Light), contra 25% americanos e 9% de variadas procedências. A City continuava a ser o maior credor do Brasil – 64,5% dos créditos externos, contra 30,3% norte-americanos, em 1930. O “Esquema Aranha”, acordado em 1934, favorecera afinal os empréstimos britânicos, não obstante as concessões obtidas por Washington. Parecia Londres resignar-se com a decadência do comércio com o Brasil, contrabalançada pelo incremento das vendas à Argentina.

⁹ Hilton, Stanley – *O Brasil e as Grandes Potências (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977, p. 335. Outro grupo, de extrema importância, a atuar nos bastidores eram os homens diretamente ligados a Vargas, como o Adido Comercial em Roma, Luís Sparano. Estes lhe enviavam, permanentemente, informações ultrassigilosas, obtidas junto a Governos, políticos, militares e homens de negócio influentes, fonte última de seu poder pessoal. “He (Vargas) carried on (...) correspondence with ambassadors and *lesser officials* in Washington, London, Lisbon, Montevideo, Buenos Aires, and Santiago, thus *avoiding total dependence on his ministries for information*”. McCann, Jr., Frank – *The Brazilian American Alliance (1937-1945)*. Princeton: Princeton University Press, 1973, p. 297.

A crise de 1929 e o apoio prestado a Washington Luís haviam abalado a posição norte-americana, predominante desde a Grande Guerra. Empenhado, a partir de 1933, na “*Política de Boa Vizinhança*”, o Departamento de Estado procurava recompor sua influência sobre o Brasil, adotando claramente objetivos de longo prazo. Apesar de a receita auferida pelas exportações brasileiras de café haver declinado de US\$ 99 milhões, em 1929, para US\$ 51 milhões, em 1934, o balanço do intercâmbio bilateral era nitidamente desfavorável aos Estados Unidos (em 1933, US\$ 82 milhões de importações contra US\$ 30 milhões de vendas americanas ao Brasil). Tal desequilíbrio permite ver os efeitos da Grande Depressão no comércio norte-americano com a América Latina. Nos anos 20, exportações crescentes haviam sido beneficiadas pelo aumento do poder de compra, na região. Automóveis, peças e acessórios; máquinas registradoras, de escrever e somar; rádios, etc.: os bens de consumo duráveis americanos viram subitamente sua demanda restringir-se, com o declínio da capacidade de importar e da renda latino-americanas. Preocupado pela contínua redução da proporção das vendas à Europa, o principal mercado americano, e pela recuperação dos níveis de produção industrial, Roosevelt obteve do Congresso, em junho de 1934, nova legislação sobre o comércio exterior – o “*Reciprocal Trade Agreements Act*” –, a qual, mediante concessões tarifárias recíprocas, tencionava estimular os fluxos comerciais. Era a vitória do “*multilateralismo*”, que doravante teria nos EEUU seu maior defensor. Poucos meses depois, a Alemanha lançava o “*Novo Plano*”, de Schacht (vide parte 1); tinha início a *guerra comercial*.

Como mostra Wirth, “In 1934, Brazil was caught between two nations with mutually exclusive trade policies, Germany and the US; the two countries began a chiefly economic, but also ideological and political competition for Paramount influence in Brazil (...) – sharing between them nearly 55% of Brazil’s total export trade (...)”¹⁰.

Até o início dos quarenta, quatro grandes temas comandaram as negociações econômicas internacionais do Brasil:

- I) o Tratado Comercial Brasil-EUA, de 1935;
- II) o Ajuste de Compensação Brasil-Alemanha, em 1936;
- III) a Moratória da Dívida Pública Externa, em 1937;
- IV) as negociações para a implantação da siderúrgica pesada e o Acordo com os EUA, em 1940.

Iniciativa americana, o tratado comercial firmado, em fevereiro de 1935, graças às gestões do Embaixador Aranha, serviria como demonstração cabal do imenso *poder de pressão* que os EUA mantinham sobre o Brasil. Conquanto a participação brasileira nas exportações mundiais de café houvesse diminuído de 70% para 50%, as vendas aos EUA representavam mais de 55% das importações americanas. Retaliações contra o café brasileiro poderiam ser adotadas, caso o Governo Vargas não anuísse às propostas americanas de redução das “*pesadas tarifas*” que gravaram os produtos americanos no Brasil. Finalmente, em troca da preservação pelos EUA da isenção tarifária para *o café, o cacau* e 4 outros produtos, e do rebaixamento dos gravames sobre o manganês¹¹ e alguns gêneros tropicais, concordava o

¹⁰ Wirth John D. *The Politics of Brazilian Development (1930-1945)*. Stanford: Stanford University Press, 1970, p. 17.

¹¹ Os privilégios fiscais outorgados ao manganês brasileiro favoreciam a U.S. Steel, concessionária das jazidas de Minas Gerais. Vide Wirth, *op. cit.*, p. 96; pp. 111-112. À época, os Estados Unidos eram *dependentes da URSS* para o abastecimento desse minério. Conforme demonstra Normano, “the imports of the United States from South America are mainly vegetable, mining, raw materials, such as petrol, tin, coffee. Who produces them in South America? Mainly the affiliated organizations of the same “*Big Thirty*” of the United States. (...) The entire relationship is *circular* in structure and movement, and *capital investments hold the centre of the circle*”. *Op. cit.*, pp. 64-66.

Brasil em assegurar tratamento privilegiado a 34 itens da pauta de exportações americanas, entre ele vários produtos com similar nacional.

A ratificação do tratado pelo Congresso brasileiro foi lenta e penosa, enfrentando ferrenha oposição dos deputados classistas da indústria, encabeçados por Roberto Simonsen e Euvaldo Lodi. A intervenção do próprio Secretário de Estado *Cordell Hull* levou Vargas a usar de toda a sua influência junto aos parlamentares, que acabaram por referendar o acordo, sob os protestos do empresariado nacional.

Se a resistência ao tratado deixava ver a *redução da complementaridade* entre as economias do Brasil e dos EUA, mercê da substituição de importações, a ofensiva comercial do Reich procuraria explorar à exaustão a competitividade entre os dois sistemas econômicos e a complementaridade econômica entre o Brasil e a Alemanha. O algodão fornecido pelos EUA representava, em 1932, 79% da demanda alemã, e o brasileiro apenas 1%; em 1939, o Reich importava do Brasil 27% de todo o algodão consumido e dos Estados Unidos não mais de 19,1%.

Para a Alemanha nazista, surgia o Brasil como um parceiro promissor, tanto pela possibilidade que oferecia de redirecionar as importações de diversas matérias-primas como pela presença de numerosa colônia alemã, com significativa presença no comércio e na indústria¹². Havia, ademais, um forte movimento fascista – a Ação Integralista –, cujas fileiras incluíam grande número de militares e de altos funcionários¹³. As dificuldades cambiais do Brasil, a retração de outros mercados para suas exportações, a insuficiência do equipamento de suas forças armadas tornavam-no receptivo ao comércio compensado e aos pagamentos em *askimarks*.

Em junho de 1935, Souza Costa chegou a um *gentlemen's agreement* com autoridades alemãs para a adoção informal do sistema de compensação no intercâmbio entre os dois países. O comércio bilateral cresceu 50% naquele ano, reforçando os argumentos dos defensores de sua ampliação. A incessante pressão americana não conseguiu dobrar a determinação do Governo Vargas de incrementar as vendas ao Reich. A notável variedade de produtos importados pelos alemães, a total dispersão dos centros produtores pelo território nacional favoreciam a acumulação de capital por múltiplos segmentos do setor primário-exportador e o surgimento de novos grupos de pressão, ampliando a autonomia relativa do Estado. O bonapartismo de Vargas acabava fortalecido pelos efeitos do comércio com o Reich sobre a estrutura produtiva, ao mesmo tempo em que garantia o apoio do Exército, cujas necessidades de material bélico podiam finalmente ser atendidas.

Após um acordo por troca de notas (não publicadas), em junho de 1936, no Rio, o comércio de compensação com a Alemanha não cessaria de aumentar, até o início da guerra. Em 1938, foi o Brasil *o principal consumidor de produtos alemães fora da Europa*, o *nono* no valor das compras. Nesse mesmo ano, ocupou o *sexto* lugar entre os fornecedores do Reich. A principal objeção de Washington ao intercâmbio teuto-brasileiro era o uso dos marcos compensados, especialmente para as compras de algodão, procedimento que acabava por

¹² Estima McCann que, antes da “Guerra de 14”, os alemães controlavam cerca de 10% da indústria brasileira e 12% do comércio. Nos Trinta, 50% dos 220.000 alemães residentes no Brasil dedicavam-se à agricultura, respondendo por aproximadamente 8% de todo o produto agrícola do país. Acrescentando ao *Reichsdeutsche* (os nascidos na Alemanha) o *Volksdeutsche* (os teuto-brasileiros), havia *mais de um milhão de pessoas de origem alemã*, num Brasil de quarenta milhões de habitantes.

¹³ Entre os últimos, Marco de Souza Dantas, do Banco do Brasil e do CFCE.

favorecer um país devedor dos EUA, restringindo o mercado para as exportações americanas daquele produto para a Alemanha, pagas em moeda conversível¹⁴.

Tradicionalmente, boa parte dos saldos acumulados pelo Brasil no comércio com os EUA era remetida à Inglaterra, para quitar obrigações da dívida externa. Com o “*New Deal*”, Roosevelt transformou a recuperação do setor produtivo da economia americana no objetivo máximo de sua administração. “Making reciprocal trade agreements and assuring markets for U.S. exports, were the principal objectives in dealing with Latin American countries. (...) *Peripheral default was secondary in the foreign economic policy of the Roosevelt administration*” – lembra Fishlow, em artigo recente¹⁵. Não admira a tênue reação Americana à moratória brasileira, em 1937, a contrastar nitidamente com a atitude do governo britânico que, em sucessivas representações, solicitou às autoridades brasileiras a retomada dos pagamentos. É de ver que, desde 1936, a moeda norte-americana havia sido adotada como base para as cotações do mil-réis, passando o Brasil a figurar na *área do dólar*. A interrupção dos fluxos de capital estrangeiro, durante a Grande Depressão, enfraqueceu sensivelmente a posição britânica no Brasil. Na década de 30, os investimentos diretos da Grã-Bretanha decresceram 20% em termos nominais, não obstante continuassem a serem os maiores ativos estrangeiros, aplicados a setores menos dinâmicos.

A assinatura dos acordos com os EUA, em setembro de 1940, para a implantação da siderurgia ocorreu num momento em que a influência americana já começara a firmar-se e a alemã a esvaecer-se. Num telegrama à Wilhelmstrasse, em 7 de agosto, o Embaixador Prüfer notava uma mudança na atitude de Vargas com relação à Alemanha. “O Presidente da República e o governo contavam evidentemente com uma vitória decisiva mais rápida contra a Inglaterra. Entrementes, a posição da parte do Ministério que previa uma guerra de mais longa duração ganhou força; o Ministério da Fazenda está entre eles”. Passada uma semana, completava: “... a necessidade de exportar deixa o país necessária e *exclusivamente* sob influência econômica americana”¹⁶.

Parece, portanto, pouco convincente a interpretação que vincula o célebre discurso de Vargas, a bordo do encouraçado “Minas Gerais”, em 11 de junho, às negociações com os EUA sobre a siderurgia. Desde maio, havia uma promessa americana de concessão dos créditos necessários à implantação da projetada usina, ao passo que o esforço da guerra tornava remota a alternativa alemã. A queda da França, três dias após o enigmático pronunciamento, marcaria o início de uma nova fase nas relações entre Washington e o Rio de Janeiro, durante a qual as considerações militares e estratégicas assumiriam prioridade sobre todas as demais.

¹⁴ Apesar de toda sua objeção ao bilateralismo, os Estados Unidos celebraram com a Grã-Bretanha, em junho de 1939, acordo que previa a permuta de 600.000 bolas de algodão americano por quantidade de borracha com valor equivalente – bem mais que todo o algodão vendido à Alemanha, em 1938, pelo Brasil (466.000 bolas). Vide Hurstfield, *op.cit.*, p. 26.

¹⁵ Fishlow, Albert – “Lessons from the past: capital markets during the 19th century and the interwar period” *in: International Organization*, vol. XXXIX, nº 3, verão de 1985.

¹⁶ Vide telegramas nº 774/1940 e nº 826/1940 *in: s/a – O III Reich e o Brasil*, vol. II. Rio de Janeiro: Laudes, 1968, pp. 73-74. O grifo é nosso.

O armistício de Rethondes e a consequente instalação do governo colaboracionista do Marechal Pétain, em Vichy, foram recebidos por Washington com a maior apreensão. Batida implacavelmente pelos exércitos alemães, a França havia conseguido manter incólume sua esquadra, cuja entrada em combate, ao lado da Kriegsmarine e da armada italiana, poderia causar sérios danos à supremacia naval britânica. Após o incidente naval de Mers-el-Qébir, em que os ingleses deixaram sem condições de uso a maior parte da frota francesa. Vichy rompeu relações com a Grã-Bretanha, despertando na Wilhelmstrasse o projeto de uma reversão de alianças e da entrada da França na guerra ao lado da Alemanha. Em 29 de julho, o Conselheiro Murphy, da Embaixada americana, telegrafava ao Departamento de Estado: Laval, que ocupava a Presidência do Conselho, lhe havia manifestado, numa entrevista, sua antipatia com relação à Grã-Bretanha e a certeza de que o Reich venceria rapidamente a guerra¹⁷. A adesão do Chade a De Gaulle e à “França Livre” não acalmaria os americanos. “Mais importante (...) era a África Ocidental Francesa e, sobretudo, *Dacar*, de onde uma potência inimiga poderia cortar o intercâmbio comercial e os movimentos de tropas dos britânicos que se serviam da rota do Cabo da Boa Esperança, para não falar da ameaça que poderia ser dirigida contra a *saliência do Brasil*, a três mil quilômetros apenas de distância”¹⁸. A derrota da expedição dos franceses livres diante de Dacar, em setembro, consolidou o domínio colaboracionista sobre a cidade, onde os EUA recém haviam reaberto seu Consulado, com a missão de vigiar atentamente quaisquer atividades alemãs.

A importância geoestratégica do Brasil, para os norte-americanos, excedia, naquele então, todos os cálculos de antes da guerra. Se os alemães chegassem a controlar Gibraltar e as Canárias, o Nordeste do Brasil seria a única escala possível para os aviões americanos que abasteciam de material bélico as forças britânicas no Egito, acossadas pelos italianos. A adesão de Pétain e Franco ao “Pacto de Aço” certamente levaria Salazar a apoiar Hitler, franqueando aos alemães os portos das colônias africanas de Portugal e dos arquipélagos atlânticos do Cabo Verde, Açores e Madeira. Havia, ademais, o temor de que o Reich nutrisse planos secretos de estender à América do Sul a tutela que já exercia sobre a Europa, conquistando destarte uma vasta região produtora de minerais estratégicos, na qual a “quinta-coluna alemã” se mostrava particularmente ativa. Quase diariamente, chegavam a Washington telegramas das embaixadas americanas pelo mundo afora, com notícias preocupantes sobre as maquinações políticas dos agentes do Eixo e seus simpatizantes nos países da América do Sul. “Argentina, Uruguay, Chile (and to a lesser extent, Brazil), all were considered in Washington (...) to be likely targets of Germany, that had succeeded in subjugating Europe”¹⁹.

Ao mesmo tempo em que outorgava à Grã-Bretanha enorme apoio material, e que ultimava a troca de 30 *destroyers* americanos da 1ª Guerra Mundial por 8 bases em possessões inglesas no Atlântico, Roosevelt advertia Pétain, numa carta pessoal, de que “os EUA não poderiam usar de sua influência (...) para que a França conservasse seus territórios do ultramar (...)”, caso Vichy viesse a ajudar a Alemanha “em operações conduzidas contra um antigo aliado”. Ora, a neutralização das colônias francesas na África Ocidental

¹⁷ Langer, William L. – *Le Jeu Américain à Vichy*. Paris: Plon, 1948, pp. 86-87.

¹⁸ Langer, *op. cit.*, p. 88.

¹⁹ Hagland, David G. – “Gray Areas and Raw Materials: Latin American Resources and International Politics the Pre-World War II Years” in: *Inter-American Economic Affairs*, vol. XXVI, nº 3, inverno de 1982.

pressupunha a participação do Brasil na defesa das rotas atlânticas, mediante a concessão de bases à aviação americana e a abertura dos portos brasileiros aos vasos de guerra da *U.S. Navy*.

“The year 1940 was the most critical in the 20th century Brazilian-American relations and marked the turning-point in Washington’s efforts to prevent German domination of Brazil. Vargas continued to move slowly and carefully, but *after 1940*” – considera McCann – “*he did so more because of internal pressures than because of danger from the Axis. Those pressures were formidable and kept Brazilian-American relations in a state of uncertainty until 1942 (...)*”²⁰.

É de ver que a percepção brasileira da ameaça alemã ao hemisfério discrepava amplamente da perspectiva norte-americana. Num ofício de 3 de julho, Ciro de Freitas Valle informava Aranha sobre a fórmula corrente nos salões diplomáticos berlinenses: “A Europa para Berlim, as Américas para Washington, a Ásia Oriental para Tóquio”. Se o Brasil permaneceria na esfera de influência americana – argumentava o Embaixador – não seria sensato o governo brasileiro estreitar os laços com Washington?²¹ Para o Alto-Comando brasileiro, os riscos de uma investida alemã contra o Nordeste pareciam quase tão remotos quanto as batalhas da Guerra Holandesa. O perigo continuava no Sul, onde à tradicional presença militar argentina, nas fronteiras, se agregava a da “quinta-coluna do Eixo” no Rio Grande, Santa Catarina e Paraná, constituída por alemães, italianos e seus descendentes doutrinados pelos agentes nazifascistas e pelos integralistas.

Assim, as negociações entre o Rio e Washington, em 1940 e 1941, foram extremamente difíceis, influenciadas pela indefinição nos campos de batalha. As tratativas do Almirante Darlan, novo homem forte de Vichy, com Hitler, em maio de 1941, alarmaram os EUA. Roosevelt, num discurso radiofônico, advertia o país: “A guerra se aproxima do hemisfério ocidental. Ela ameaça os EUA de muito perto (...). Esta ameaça se estende igualmente à fortaleza atlântica de Dacar, aos Açores e às ilhas do Cabo Verde. As ilhas do Cabo Verde estão, para um caça-bombardeiro ou um avião de transporte de tropas, a sete horas de vôo apenas do Brasil”²².

Secretamente, Vargas mantinha sucessivos encontros com Prüfer, a quem assegurava a intenção de preservar as boas relações com a Alemanha. As exigências americanas tornavam-se, porém, imperativas: a “saliência do Nordeste” tinha de ser defendida. “If Vargas and the Brazilian military had not cooperated, *the U.S. might well have seized the region by force*” – vaticina McCann²³.

Aranha e Sumner Welles mediarão habilmente as divergências entre os dois países. O *Acordo Militar* Brasil-EUA, de julho de 1941, respeitava a soberania brasileira, arquivando em definitivo os planos de estacionar duas divisões americanas na costa entre Recife e Belém. Contratos, com validade de dois anos, davam aos EUA o monopólio da

²⁰ McCann, *op. cit.*, p. 212.

²¹ McCann, *op. cit.*, p. 192. A verdadeira dimensão do problema parece haver estado num meio-termo entre as duas avaliações. Documentos encontrados nos arquivos do Reich mostram que os nazistas planejavam formar um grande império colonial na África, o qual englobaria as antigas colônias alemãs, o Congo Belga, a África Equatorial Francesa, talvez a Nigéria, territórios estes que permitiriam à Alemanha desenvolver fontes próprias de matérias-primas tropicais. É de notar a coincidência entre esses projetos e as teses defendidas por Schacht, no referido artigo de 1937, em *Foreign Affairs*.

²² Langer, *op. cit.*, pp. 161-162.

²³ McCann, *op. cit.*, p. 238.

aquisição de 12 produtos-chaves, entre eles o quartzo e os diamantes industriais brasileiros, que vinham sendo transportados, em aviões italianos de carreira, para a Europa²⁴. A construção dos aeroportos do ADP²⁵, a cargo da Panair, subsidiária da Panam, permitiria aos EUA carregarem suprimentos para as tropas de Montgomery no Egito, num momento em que Rommel e o Africakorps se aproximavam de Alexandria. Seis meses antes de Pearl Harbour, quatorze meses antes da entrada do Brasil na guerra, o aeroporto de Natal transformar-se-ia no elo principal da cadeia de transporte entre a América do Norte, a África e o Oriente Médio.

Reticente, a política externa de Vargas, no período entre a queda da França e o ataque dos japoneses a Pearl Harbour, não reflete apenas sua costumeira prudência, ou, como quer Luciano Martins, “o grande medo de fazer uma escolha errada, vale dizer, pelo vencido”. Ela procura impedir que tanto os EUA como a Alemanha viessem a fomentar uma conspiração interna contra o “Estado Novo”, a qual abreviasse sua passagem pelo poder. Dutra, Góis e a maioria do Alto-Comando não tinham dúvidas de que a Alemanha esmagaria a Inglaterra em 1940, muito menos que o Reich liquidaria a Rússia, no verão boreal de 1941. O episódio do “Siqueira Campos” despertara forte sentimento antibritânico entre os militares brasileiros, ao mesmo tempo em que servira a Vargas como uma advertência da tutela que os generais pretendiam exercer sobre seu governo. Houvera Vargas admitido a presença de tropas americanas no Nordeste, em meados de 1941, o Exército poderia havê-lo deposto e instaurado uma ditadura militar, com apoio alemão.

Mediante concessões graduais aos EUA, Vargas logrou alterar a opinião americana desfavorável ao “Estado Novo”, provando ser a opção mais segura – segura e confiável num momento em que o Eixo parecia imbatível. Tais concessões tinham a condicioná-las o cumprimento do acordo sobre a siderurgia, bem como o fornecimento de armamentos norte-americanos às Forças Armadas brasileiras. Dutra foi quem mais resistiu à aproximação com Washington, ponderando que a maior parte dos novos equipamentos militares brasileiros continuava armazenada na Alemanha, e que, em dois anos, os EUA não haviam demonstrado ser uma alternativa concreta para a obtenção de material bélico.

O receio da superioridade militar argentina continuava presente nos cálculos dos chefes militares. Em janeiro de 1942, às vésperas do rompimento com o Eixo, Vargas informou Welles de que os militares brasileiros precisavam ser certificados de que os EUA armariam o Brasil, ainda que a Argentina preservasse sua neutralidade.

A ruptura com o Eixo

Reunida de 15 a 28 de janeiro de 1942, no Rio de Janeiro, a 3^a Conferência de Ministros de Relações Exteriores das Américas acabaria por constituir um divisor de águas na história do Pan-americanismo.

Corolário natural da “Política de Boa Vizinhança”, o incentivo dado pelos EUA às conferências pan-americanas permitiu à diplomacia americana lançar as bases de um espírito de “solidariedade continental” e reafirmar sua ascendência sobre a América Latina, apagando a nódoa da “Política do Big Stick”. Países potencialmente ricos, mas unilateralmente fracos, sentiam-se os Estados latino-americanos ameaçados pelo ímpeto conquistador do Eixo, e

²⁴ Vide Eckes, Jr., Alfred E. – *The United States and The Global Struggle for Minerals*. Austin: University of Texas Press, 1979, p. 98; e McCann, *op. cit.*, p. 220.

²⁵ *Airport Development Program*.

viam em geral no poderio dos EUA a única garantia de sua integridade territorial. Tal sentimento não era, porém, unânime. Rica, ciosa de sua formação europeia e dos laços que a prendiam à Inglaterra e ao Velho Continente, a Argentina acompanhava com preocupação o crescimento da cooperação militar e econômica entre os EUA e o Brasil, e a consequente alteração na balança de poder na América do Sul.

Na Conferência do Rio, foi o Chanceler argentino, Enrique Ruiz-Guiñazú, a grande voz a opor-se aos projetos norte-americanos de rompimento coletivo com o Eixo e da formação de uma aliança militar defensiva entre as repúblicas americanas, sob a liderança dos EUA. Experimentado diplomata, antigo Presidente do Conselho da SDN, Ruiz-Guiñazú fundamentou a posição argentina em três teses:

a) o rompimento coletivo implicaria reconhecer uma “*supersoberania*” à conferência pan-americana de Chanceleres;

b) a ruptura de relações, conforme parecer de Clóvis Bevilacqua, significa a “*pré-beligerância*” e, por conseguinte, conduziria à guerra com o Eixo;

c) *pactos* ou *alianças* eram, segundo Afrânio de Mello Franco, “contrários à índole e às finalidades do Pan-americanismo”.

A fórmula final adotada pelos 21 Chanceleres contemplava as teses argentinas, ao “*recomendar*” a ruptura de relações com o Japão, Alemanha e Itália, deixando à discricção de cada governo sua efetivação. Ruiz-Guiñazú voltaria a Buenos Aires, no entanto, com uma vitória de Pirro. Não conseguiria persuadir os Chanceleres da Bolívia, Paraguai, Uruguai e Chile a formarem um “*bloco de neutralidade sul-americana*”, em oposição à política do Departamento de Estado²⁶; Sumner Welles lhe negara créditos para a siderurgia, privilégio concedido unicamente ao Brasil de Vargas, que caminhava para um alinhamento sem nuances com os EUA.

Ironia da história, Dutra e os militares brasileiros, sempre preocupados com a força da Argentina, compartilhavam muitas das ideias de Ruiz-Guiñazú sobre os riscos de a América Latina envolver-se na guerra. Dutra deixou de comparecer, na noite de 28 de janeiro, à sessão de encerramento da Conferência, como “sinal público de desaprovação – diria mais tarde Aranha a Welles – da decisão brasileira de romper relações diplomáticas com o Eixo”²⁷.

²⁶ O projeto argentino de constituição de um “bloco austral” não era novo e abarcava também o Brasil. “While the trend towards closer Latin American relations and regional agreements was regarded by some Governments and groups (e.g. by Brazil) as complementary to the Pan-American System” – compara Constance Howard – “others looked on it as an alternative. This was most notably the case in Argentina, whose Government sought to create a southern bloc which would be politically and economically independent of the United States”. Vide “Latin America During the Second World War”, p. 113, in: Arnold e Veronica Toynbee (editores) – *The War and the Neutrals, Survey of International Affairs: 1939-1945*. Londres: Oxford University Press, 1956. Em fevereiro de 1941, os países da Bacia do Prata, por iniciativa argentina, chegaram a reunir-se em conferência na cidade uruguaia de Rivera, com o propósito de discutir a criação de um bloco tarifário regional. O tratado comercial assinado em novembro daquele ano, entre Brasil e Argentina, rezava, no preâmbulo, ser intento de ambos os estados a adoção de “um regime de livre-comércio, que permitisse a realização de uma *união alfandegária (...) aberta à adesão dos países vizinhos*”. Vide também Weil, *op. cit.*, pp. 184-188; Ruiz-Guiñazú, Enrique – *La Política Argentina y el Futuro de América*. Buenos Aires: Librería Huemil, 1944, p. 169; pp. 189-190; arquivos da Wilhelmstrasse: “Memorando do Secretário de Estado (St. S. nº 910)”, Berlim, 23 de dezembro de 1940; e “Memorando do Diretor do Departamento de Política Econômica (189-86534-35)”, Berlim, 23 de janeiro de 1941; Telegramas nº 261/1941, do Diretor do Departamento de Política Econômica para a Embaixada do Brasil; e nº 434/1941, do Embaixador do Brasil para o Ministério do Exterior *in s/a, op. cit.*, pp. 99-106; pp. 109-112.

²⁷ McCann, *op. cit.*, p. 257.

Reinterpretando a história

Epítetos não têm faltado aos historiadores para qualificar a cambiante política externa de Getúlio Vargas, de 1935 até fins de 1941. Ultrapassaria o marco deste breve estudo discuti-los um a um, tarefa que adentraria os domínios da linguística e da teoria das relações internacionais. Parece, indiscutível, todavia, que o característico essencial dessa política é a “*elasticidade*”, expressão feliz empregada por Prüfer, num telegrama à Wilhelmstrasse.

Os determinantes dessa “política elástica” penso serem basicamente de três ordens. Primeiro, a especialíssima conjuntura internacional da época em que às tendências autarquizantes da economia juntavam-se as aceras disputas entre as grandes potências pela hegemonia mundial que levariam à 2ª Grande Guerra. A existência, no Brasil meridional, de significativos *enclaves* demográficos germânicos, italianos e mesmo japoneses, alvo permanente da ambição política dos países do “Pacto Tripartite”, como que transpunha, para o território brasileiro, tensões que avultavam no cenário internacional.

A crescente autonomia relativa do Estado brasileiro foi outro fator a repercutir nas decisões da política externa, propiciando a Vargas contrabalançar pressões de grupos de interesses antagônicos e procrastinar opções que, doutra forma, seriam inevitáveis. Por fim, a diferença de valores, percepções e estilos entre os distintos aparelhos do Estado que exerciam influência sobre o relacionamento externo não raro levava seus dirigentes a advogarem soluções opostas e a se envolverem em ásperas querelas nos conselhos da República. Aranha e o Itamaraty, pró-americanos e pró-aliados, de um lado; Dutra, Góis e o Alto-Comando do Exército, simpáticos à Alemanha e ao Eixo, de outro, porfiaram continuamente sobre os rumos a imprimir à política do Brasil com relação às grandes potências.

Limitando-se a uma análise micro-cósmica, muitos dos estudos sobre esse período crucial da diplomacia brasileira cometem, acredito, um grave erro de perspectiva. Situam o Brasil como o “sujeito” de um complexo processo histórico, do qual ele foi antes de tudo um “objeto”. Como poderia o Brasil aumentar de 1% para 7% sua participação na demanda de algodão da Europa, entre 1929 e 1937, não fora a política comercial do Reich, a qual deliberadamente procurava desviar importações de países relativamente mais ricos para países relativamente mais pobres, sem atentar nos custos comparativos?

A ruptura com o Eixo, em 1942, e o completo alinhamento com os EUA, a seguir, parecem-me, em última instância, guiados pelo propósito de suplantar a Argentina e estabelecer a supremacia brasileira na América do Sul. Homens da fronteira, Vargas e Aranha vislumbraram na aliança americana oportunidade única oferecida pela História de o Brasil sobrepujar seu maior rival, que, havia meio século, o superava econômica e militarmente. A alternativa à adesão aos EUA seria precisamente um pacto com a Argentina e o Chile em defesa da neutralidade sul-americana, uma reedição do “Tratado do ABC”, tendo a cimentá-la um acordo de união alfandegária, que por certo acabaria por incluir os demais países da Bacia do Prata.

Os reflexos da decisão tomada pelo Brasil, em 1942, marcariam a política sul-americana nas décadas seguintes. A ascensão do peronismo levaria a Argentina, enriquecida pela guerra, a lançar-se num projeto megalômico de ascendência econômica e política sobre os países vizinhos, antagonizando o Brasil e os EUA. A rivalidade entre as duas maiores nações sul-americanas frustraria a integração de suas economias, altamente complementares, num momento em que a Europa caminhava a passos largos para um mercado comum. O Brasil viveria, de 1942 a 1945, a grande ilusão de sua política externa – o sonho de ocupar um lugar entre os grandes do mundo. Após a guerra, com o início da era do “atlantismo”, a elite

brasileira assistiria ao malogro do projeto econômico que acalentara, a partir de 1942: converter a “*special relationship*” com os EUA num canal privilegiado para o financiamento americano do desenvolvimento brasileiro.

A CRISE DA DÍVIDA EXTERNA E A MORATÓRIA DE 1937

Fernando Apparício da Silva

Introdução

A política econômica externa de Vargas, entre 1930 e 1945, especificamente no que tange à questão da dívida, teve como ponto alto o *default* de 1937. No entanto, 1937 constituiu apenas mais uma etapa de um processo que se vinha arrastando desde princípios da década, e que prosseguiria até 1943, quando o Brasil e seus credores chegam a um acordo mais ou menos definitivo.

O propósito desta dissertação não será tanto o de descrever como teriam evoluído, ao longo dos anos trinta, as discussões concernentes à dívida externa. Por tratar-se de trabalho que versa sobre História Diplomática, seu objetivo será o de situar, dentro do possível, a temática da dívida no contexto geral das mudanças do cenário externo e das alterações das forças políticas internas.

Antecedentes

Nas três primeiras décadas do século, dois eram os marcos dentro dos quais se concebiam as linhas-mestras da política econômica: a defesa dos preços do café e a estabilização do mil-réis. O êxito de tal política dependia da entrada considerável de capitais externos. Sabe-se, a esse respeito, que, em pelo menos uma oportunidade, tal dependência deu ensejo a indisfarçáveis pressões políticas. Trata-se da oposição do *Foreign Office*, em 1926, às negociações que então se travavam entre o governo brasileiro e banqueiros ingleses. Essa oposição foi resposta ao comportamento “censurável” do Brasil na Liga das Nações: este não aceitou a admissão da Alemanha como membro permanente do Conselho, posição que almejava para si, gerando crise que resultou na retirada brasileira da Organização.

As missões de representantes dos banqueiros dão mais um testemunho das tentativas de explorar a vulnerabilidade do governo brasileiro às pressões econômicas dos credores internacionais e a diminuta margem de manobra que lhe restava.

Em 1924, foi organizada a Missão Montagu¹, em consequência da recusa dos banqueiros em atender, *de imediato*, a um pedido brasileiro de vultoso empréstimo externo, que permitisse resolver problemas prementes ligados à grande dívida do Tesouro e à dificuldade de implementar a política cambial pretendida. Tal empréstimo foi condicionado à avaliação que “peritos” fariam, *in loco*, do estado das finanças nacionais².

¹ A Missão foi chefiada por Edwin Samuel Montagu (daí ter sido batizada “Missão Montagu”), antigo Secretário das Finanças e do Tesouro. Cf. FRITSCH, W. “1924”, in: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 10(3), pp. 723/4.

² Os créditos externos eram utilizados para financiar os *déficits* orçamentários, que vinham mostrando acentuado crescimento desde 1919. Financiá-los internamente era inviável. Os recursos tributáveis dependiam da receita fiscal sobre as importações que diminuía em fases de colapso do comércio exterior. Além disso, em 1923, a liquidação da dívida interna com o Banco do Brasil, que descontava grande volume de Letras do Tesouro, não poderia ser feita

O preço que o governo brasileiro deveria pagar pela “ajuda” externa era considerável. Sabe-se que se incumbiu a Missão não apenas de avaliar as finanças do País, mas também de estudar modificações que deveriam ser feitas na estrutura de implantação das políticas monetária, fiscal e de defesa do café, entre outras. Sobressaem, como exemplo de pressões, as críticas ao projeto siderúrgico brasileiro e ao emprego de recursos federais no programa de valorização do café, a liquidação de algumas empresas públicas (estradas de ferro, por exemplo), a sugestão de um consultor inglês no Tesouro e as propostas de venda da participação de 52% que o governo mantinha no Banco do Brasil, com o objetivo de assegurar maior disciplina orçamentária ao País.

Nas deliberações com as autoridades brasileiras, a fim de preparar o texto do Relatório Final a ser entregue ao Presidente da República, a Missão notou pouca oposição às suas propostas iniciais. Ironicamente, o empréstimo foi barrado, não por causa de suposta recusa brasileira em aceitar as sugestões de Montagu, mas por decisões políticas internas tomadas pelo governo inglês, que resolveu embargar empréstimos ao exterior, com o propósito de valorizar a libra.

No final de 1924, houve uma reviravolta completa da política econômica: optou-se por uma política monetária extremamente restritiva e o Governo Federal renunciou à responsabilidade pela gestão do programa de defesa do café, seguindo as recomendações de Montagu. Trata-se de reviravolta cuja lógica residiu na vontade de agradar aos credores e conseguir empréstimos futuros. Assim, a vulnerabilidade brasileira às pressões dos credores se refletia indiretamente na implantação da política econômica, que foi moldada em função dos interesses financeiros externos³.

Outra missão foi organizada em 1929, às vésperas da grande crise iniciada com o *Crack* da Bolsa de Nova York: a Missão D’Abernon. Tinha o propósito de estabelecer negociações comerciais e conter o sensível declínio das trocas anglo-brasileiras. As concessões do Brasil, notadamente a encomenda de navios a estaleiros ingleses, fizeram-se em troca da promessa britânica de eliminação da taxaço sobre o café – promessa que não foi cumprida, o que levou o governo brasileiro a achar que havia sido literalmente enganado por D’Abernon⁴.

Cabe, ainda, rápida menção à Missão Niemeyer, que visitou o país em meados de 1931. O esgotamento das reservas indicava que o Brasil não conseguiria saldar seus compromissos internacionais a menos que fosse obtido novo empréstimo externo. Assim é que os Rothschild’s condicionaram a adoção de qualquer assistência financeira à visita de peritos, desta vez liderados por Sir Otto Niemeyer⁵.

através de *superávits* orçamentários, pois isso desgastaria politicamente o Governo. Cf. FRITSCH, W. *op. cit.*, pp. 715/23.

³ Os gastos militares ao longo de 1924 pressionaram enormemente as emissões. Cresce, em função disso, a influência exercida sobre o Presidente por homens públicos ortodoxos, em matéria de política financeira. Aos seus olhos, o deflacionismo era visto como necessário para manter o acesso aos mercados de capitais de Londres e Nova York. Cf. FRITSCH, W. *op. cit.*, pp. 758/65 e 772/4.

⁴ Desde o começo do século, vinha a Grã-Bretanha perdendo, gradativamente, o predomínio sobre o mercado brasileiro. Depois de 1914, mas sobretudo nos anos vinte, cresce a participação dos produtos americanos na pauta de importações do Brasil.

⁵ Contrariamente ao que se poderia pensar, as negociações relativas à visita da Missão Niemeyer foram iniciadas antes de Vargas chegar ao poder. A intenção inicial era indicar uma Comissão de peritos composta de representantes dos Estados Unidos, Reino Unido e França. Mas o estado insatisfatório das relações entre o Brasil e os Estados Unidos, depois da Revolução de 30, afastou a ideia da inclusão de representantes norte-americanos – e impossibilitou a

O Relatório Niemeyer diferiu pouco do Relatório Montagu em suas recomendações: equilíbrio orçamentário, estabilização da moeda, reorganização dos serviços públicos, maior taxação direta, etc. Com efeito, mais uma vez tentavam os credores influir na implantação da política brasileira. Tal influência era o preço cobrado pela continuação da colaboração dos capitais estrangeiros.

Essas pressões, no entanto, viriam chocar-se, após a eclosão da crise financeira internacional, com as medidas que o Governo Provisório se viu forçado a adotar – medidas essas, senão em intenção, pelo menos na prática, claramente “heterodoxas”, difíceis de digerir pelos credores internacionais⁶.

De 1931 a 1937

As missões descritas atestam o grau das dificuldades que se foram avolumando, a forte dependência do País de créditos internacionais e o grau de ingerência externa daí decorrente. Os créditos ingleses predominaram durante toda a República Velha, o que explica terem as Missões partido de Londres; somente nos anos 20, os créditos americanos ganham importância sem, contudo, alterar profundamente o perfil da dívida brasileira, majoritária junto à Praça de Londres, enquanto os EUA consolidavam sua posição como principal parceiro comercial do Brasil.

As mudanças políticas e econômicas que inauguraram a década de 30 trouxeram algumas alterações profundas no tratamento da dívida brasileira.

Em termos práticos, o Governo Provisório ignorou a ortodoxia econômica, tão cara aos olhos dos círculos financeiros internacionais, mas manteve, nos pronunciamentos, a retórica do equilíbrio orçamentário. Usava a tática de tergiversar, assegurando aos banqueiros a boa vontade do Brasil.

Nos anos trinta, os mercados financeiros internacionais se fecham. Reside aí a novidade. Durante toda a República Velha, a despeito dos longos prazos de amortização e baixas taxas de juros prevaletentes internacionalmente, apenas entre 1911 e 1914 e entre 1927 e 1931 o serviço da dívida foi pago integralmente⁷. Mas, com a Depressão, os investimentos diretos se retraíram, os empréstimos e financiamentos tornaram-se escassos, ao mesmo tempo em que, por causa da queda do preço das *commodities* e do declínio das receitas cambiais, aumentava a necessidade do ingresso de capitais⁸.

Era inevitável a suspensão dos pagamentos relativos à dívida externa – ou ao menos modificações contratuais que os amenizassem. Tal é o contexto em que se devem situar as divergências que, inevitavelmente, surgiriam entre devedor e credores. Tal é,

inclusão do nome de um representante francês, já que não era prudente explicar as divergências com os Estados Unidos. Cf. ABREU, M. “A Missão Niemeyer”, in: *Revista de Administração de Empresas*, 14(4), p. 14.

⁶ A interpretação tradicional, cujo melhor representante é Celso Furtado (FURTADO, C. *Formação Econômica do Brasil*), diz que a política monetária de Vargas teve cunho nitidamente expansionista, manteve o nível de demanda efetiva, etc. A abordagem “revisionista” (PELÁEZ, DIAS-ALEJANDRO) argumenta que aquelas políticas foram inadequadas e não produziram a expansão sugerida pela interpretação tradicional.

⁷ Cf. ABREU, M. e FRITSCH, W. “As lições da História: 1929-33 e 1979-82?” in: ARIDA, P. – *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural*, p. 31.

⁸ Para piorar a situação, Washington Luís insistiu, depois de detonada a crise financeira, em manter paridade do mil-réis, o que ocasionou rápida erosão de reservas. Cf. ABREU, M., “A Missão Niemeyer”, pp. 13/14.

igualmente, o quadro em que se inserem as negociações que ambas as partes tiveram de manter. Nos primeiros seis anos da década, tais negociações redundaram, primeiramente, no empréstimo de consolidação de 1931, e, depois, no chamado Esquema Aranha, de 1934.

Quando se anunciou a visita de Niemeyer, em meados de 1931, o que as autoridades brasileiras pretendiam era convencê-lo da ideia de um *funding loan*, que o representante inglês desaprovou. Mas o estrangulamento cambial tornou-se irreversível e o governo se viu obrigado, em setembro daquele ano, a declarar a suspensão dos pagamentos relativos à amortização e ao serviço de praticamente todos os empréstimos. Diante do impasse, os banqueiros sugeriram um arranjo que permitiu ao governo adiar, mediante um empréstimo de consolidação (leia-se: um *funding loan!*), parte substancial de seus compromissos até 1934⁹.

Mas o arranjo de 1931 só fez procrastinar o problema de curto prazo, aumentando a dívida em circulação. Assim é que, em 1934, teve o governo de implantar o Esquema Aranha. Esse arranjo procurou levar em conta a capacidade de pagamento do País e dividiu os “despojos” entre os credores de acordo com a prioridade atribuída a cada empréstimo¹⁰.

Mais importante do que descrever as características de cada arranjo é ver como se comportam diante do problema dos atrasados financeiros cada um dos dois principais países credores: Grã-Bretanha e Estados Unidos.

Num balanço de perdas e ganhos, os britânicos lucraram mais do que os americanos com os acordos sobre a dívida externa estabelecidos na primeira metade da década.

Primeiramente, lembre-se que, em 1930, os americanos não apoiaram a revolução que Vargas conduziu, mantendo-se fiéis a Washington Luís. O relacionamento do Governo Provisório com o Governo dos Estados Unidos teve, assim, um início difícil. Por outro lado, o arranjo de 1931 deixou de fora os *funding loans* de 1898 e 1913, cujos serviços continuariam a ser pagos integralmente, e que não incluíam empréstimos americanos, colocando os EUA em evidente desvantagem.

No que tange ao Esquema Aranha, a maior influência britânica teria sido assegurada pela intervenção de Niemeyer, que, de regresso da Argentina, sugeriu ao Ministro da Fazenda as linhas-mestras do acordo. Além disso, prioridade maior foi dada aos empréstimos em libra (vide nota 10).

Era inevitável a suspensão dos pagamentos relativos à dívida externa – ou ao menos modificações contratuais que os amenizassem. Tal é o contexto em que se devem situar as divergências que, inevitavelmente, surgiriam entre devedor e credores. Tal é, igualmente, o quadro em que se inserem as negociações que ambas as partes tiveram de

⁹ O arranjo de 1931 significou que o governo se comprometia a continuar atendendo apenas ao serviço completo dos empréstimos de consolidação anteriores (1898 e 1913). As amortizações relativas aos demais empréstimos foram suspensas e os pagamentos de juros foram consolidados por três anos através da emissão de títulos de 5% ao ano (taxa aproximadamente equivalente à média das taxas de todos os empréstimos em circulação!). Cf. ABREU, M., “A dívida pública externa do Brasil, 1931-1943”, in: *Pesquisa e Planejamento Econômico*, 4(1), pp. 46/7.

¹⁰ Pelo Esquema Aranha, os empréstimos foram divididos em sete categorias. Quanto mais baixa a categoria, mais reduzidos os pagamentos. No caso dos empréstimos de categoria inferior, a porcentagem do pagamento aumentaria em cada um dos anos cobertos pelo Esquema. Não obstante algumas alterações propostas pelo Embaixador americano, o acordo final não deixou de favorecer os britânicos: os empréstimos de consolidação e os empréstimos do café (categorias 1 e 2) eram ingleses em sua maior parte; já os empréstimos a estados e municípios (categorias mais baixas) eram predominantemente americanos. Cf. ABREU, M. “A dívida ... 1931/43”, pp. 50/1.

manter. Nos primeiros seis anos da década, tais negociações redundaram, primeiramente, no empréstimo de consolidação de 1931, e, depois, no chamado Esquema Aranha, de 1934.

A discriminação dos interesses americanos deu-se não obstante o fato de os Estados Unidos absorverem porcentagem alta das exportações brasileiras, o que dava a Washington forte poder de barganha diante do Brasil. Mas o governo americano não patrocinou os interesses particulares de portadores de títulos brasileiros e exportadores (à questão da dívida somava-se a dos atrasados comerciais). Pensou-se até em utilizar a ameaça de impor tarifas sobre o café para forçar um tratamento preferencial aos americanos na transferência de divisas. Todavia, formas de pressão como esta poderiam implicar quebra do compromisso multilateralista que os Estados Unidos assumiram, em 1934, com a aprovação da Lei dos Acordos Comerciais Recíprocos – lei que abafou os últimos suspiros do bilateralismo naquele país¹¹.

A Política da Boa Vizinhança de Roosevelt deve também ter influído no comportamento político dos EUA diante das dificuldades que o Brasil atravessava.

O livre-comércio interessava aos Estados Unidos na medida em que a capacidade produtiva americana ultrapassava a das demais potências capitalistas. Com efeito, as pressões de Washington sobre o Brasil se exerceram não na questão da dívida externa, mas na negociação de um tratado comercial, em 1935, considerado prejudicial aos interesses nacionais por diversos setores¹².

Se o mercado americano absorvia porcentagem significativa das exportações brasileiras, o mesmo não pode ser dito do britânico, àquela altura comprometido com o sistema das preferências imperiais. O Reino Unido procurou, resignado com o declínio de sua importância comercial no Brasil, maximizar os pagamentos financeiros. Assim é que, nas negociações relativas à dívida externa, foi aos ingleses que coube o papel de exercer as mais fortes pressões, a partir de uma posição menos confortável porque mal sustentada comercialmente.

Note-se que, apesar de sua posição pouco concessiva, os britânicos, ao não possuírem o poder de barganha representado por um déficit comercial volumoso em relação ao Brasil, não puderam extrair, em termos de pagamentos financeiros, tanto quanto extraíram da Argentina, que dependia enormemente do mercado inglês para escoar as suas exportações. De fato, a pressão proveniente de Londres forçava os argentinos a adotarem políticas comerciais e financeiras que privilegiavam os pagamentos britânicos, pressão esta bem simbolizada pelos Acordos Roca-Runciman¹³.

Discute-se, contudo, se o Brasil ganhou ou perdeu com as negociações de 31 e 34. A crer no que diz Marcelo Abreu, o País pagou mais do que se poderia esperar, a julgar por sua então escassa capacidade de gerar divisas. Em 31, as autoridades brasileiras pareciam não

¹¹ A polêmica bilateralismo *versus* multilateralismo nos Estados Unidos encontrou em George Peek e Cordell Hull seus principais protagonistas: o primeiro favorável ao protecionismo e aos acordos de compensação; o segundo, ao multilateralismo. Ver MOURA, G., *Autonomia na Dependência*, pp. 58/62 e 69/73; e HILTON, S., *O Brasil e as Grandes Potências*, capítulo 2.

¹² O Tratado Comercial de 1935 foi duramente criticado por grande parte das indústrias, mormente por seus representantes classistas no Congresso que retardaram sua aprovação: *Ewald Lodi e Roberto Simonsen*. Ver HILTON, S. *O Brasil e as Grandes Potências*, pp. 134/42.

¹³ Cf. ABREU, M. “Argentina e Brasil na década de 30: o impacto das políticas internacionais da Grã-Bretanha e dos Estados Unidos”, in: *Revista Brasileira de Economia*, out./dez., 1984.

reconhecer que o País passava por uma crise de longo prazo. Além disso, os termos excessivamente favoráveis concedidos aos credores na negociação do *funding loan* de 31 obrigaram o governo a aceitar, em 1934, esquema ainda otimista no tocante à capacidade de pagamento do País¹⁴.

1937

Logo após o golpe de 10 de novembro de 1937, quando se instituiu o Estado Novo, o governo brasileiro anunciou a suspensão, por três anos, dos pagamentos referentes à dívida externa. A questão da dívida externa havia sido discutida, alguns meses antes, entre o FBPC (*Foreign Bondholders Protective Council*) e autoridades brasileiras em visita aos Estados Unidos, mas nenhum acordo fora obtido¹⁵.

Como explicar o *default* de 1937? Que fatores teriam permitido essa demonstração de maior “autonomia”?

Em primeiro lugar, o processo de tomada de decisões no Brasil ganha maior complexidade: a política externa dos anos trinta tinha uma visão mais completa do que era o País, aparecia como um projeto de natureza nacional, identificando-se com interesses outros que não apenas os do café.

Nesse sentido, uma primeira discussão importante é a que diz respeito à influência dos industriais no regime que se instalou no País com a derrocada da ordem oligárquico-liberal associada à República Velha. Por um lado, há autores que, a exemplo de Boris Fausto, chamam a atenção para o caráter não industrial das classes sociais que apoiaram a Revolução de 30, o que os leva a questionar se teria Vargas realmente favorecido os interesses manufatureiros¹⁶. Por outro lado, aceita a tese da não participação dos industriais na Revolução, o que é em si passível de grande polêmica, isso não haveria de significar, necessariamente, que seus interesses seriam preteridos. No nível dos discursos oficiais e das declarações de princípios, Vargas e as autoridades da área econômica podiam, efetivamente, defender políticas contrárias às que advogavam os grupos ligados à indústria. Todavia, na prática, o que se teria observado, a crer na corrente de teóricos capitaneada por Celso Furtado, foi uma política econômica geradora de renda, que, em virtude do estrangulamento cambial, estimulou a produção interna e manteve o nível da demanda monetária. (Vide nota 6.)

Na verdade, define-se, ao longo dos anos trinta, nítido projeto nacionalista, em cujo contexto se devem inserir as propostas industrializantes. Trata-se de uma etapa cujo ápice será a implantação da siderurgia, em 1942. Entretanto, antes disso já teriam influído na tomada de uma medida como o *default* de 1937, que sacrifica os pagamentos financeiros, ao invés da importação de bens de capital beneficiando a industrialização.

Quem impulsionou essas propostas industrializantes? Por exemplo, os militares. Há, a esse respeito, uma polêmica importante sobre o papel dos militares na política

¹⁴ Marcelo Abreu distingue os ganhos em “aparentes” e “reais”: os primeiros são um mero adiamento dos pagamentos (suspensão de amortizações, p.e.), ao passo que os segundos correspondem a uma autêntica redução dos mesmos. Ver ABREU, M. “A dívida pública externa do Brasil, 1931-43”, pp. 76/8.

¹⁵ O *Foreign Bondholders Protective Council*, criado em 1934, foi a primeira organização de defesa dos interesses dos tomadores de títulos nos Estados Unidos. A *Corporation of Foreign Bondholders*, britânica, data de 1868. Nos anos 30, os Estados Unidos tinham ainda experiência limitada como nação credora.

¹⁶ Cf. FAUSTO, B. *A Revolução de 30. História e Historiografia*.

econômica externa brasileira durante a Era Vargas. De um lado, acha-se Stanley Hilton. Para este, os militares, preocupados com a vulnerabilidade externa do País no tocante à defesa (percepção de que o mundo caminhava para a guerra; preocupação com o fortalecimento da Argentina; temor de que o conflito do Chaco se alastrasse pelo Continente e envolvesse o Brasil, etc.), favoreciam toda a sorte de medidas que facilitassem a importação de material bélico, como ocorreria, de certa forma, com o comércio compensado com a Alemanha. Dentro dessa lógica, não haveriam de deixar de aplaudir a moratória de 1937, que liberaria divisas das obrigações financeiras para a compra de armamentos¹⁷. De outro lado, encontra-se John Wirth, segundo o qual as exigências militares de equipamento eram de caráter secundário, prevalecendo o projeto nacionalista, que, em fins da década, resultou nas pressões relativas ao desenvolvimento da siderurgia¹⁸.

No que tange aos interesses em jogo, cabe lembrar os autores que os buscam no nível do próprio Estado ou da burocracia. Nesse sentido, Luciano Martins fala da ascensão da burocracia (militares aí incluídos) e da *hegemonia* do estrato burocrático, cujos interesses foram incorporados à política externa¹⁹.

Por sua vez, Marcelo Abreu vê nos interesses do Estado o motor de importantes opções de política econômica externa, opções que visam a superar os constrangimentos de tipo financeiro, cambial, comercial, etc., assegurando a estabilidade e concorrendo para a consolidação do poder²⁰. A opção pelo *default* inscrever-se-ia, portanto, na lógica de manter um nível de importações compatível com o funcionamento adequado da economia, o qual pressupunha o prosseguimento do crescimento industrial propriamente dito.

Certamente, a moratória de 1937 não pode deixar de ser interpretada à luz desses novos interesses, que reformulam a política interna. Por outro lado, no plano externo, a realização dos interesses brasileiros deve ser avaliada com base na redefinição dos pólos de poder que caracterizou o sistema internacional da época.

Com efeito, Hilton interpreta a política externa brasileira dos anos trinta à luz das percepções da elite governante, que articula uma diplomacia orientada pela necessidade de fortalecimento do poder nacional. Mas, para ele, essa elite não se movia pela moralidade, mas por padrões sócio-culturais próprios do povo brasileiro – o “jeito”, o imediatismo. Assim é que o Brasil, de forma oportunista, aproveita-se da rivalidade interimperial para obter vantagens e fazer opções pragmáticas de política econômica externa – comércio compensado e moratória, entre outras.

Para Gerson Moura, por sua vez, a rivalidade interimperial diluiu a definição de hegemonias claras. Sendo dinâmica a relação centro-periferia, essa diluição abriu espaço para maior margem de manobra por parte do país dependente. Eis aí a ideia da “autonomia na dependência”. A fim de conter o rival alemão, os Estados Unidos estabeleceram determinados objetivos estratégicos de longo prazo, e, para realizá-los, necessitavam do apoio brasileiro. Tais foram as circunstâncias que permitiam ao Brasil “cobrar” preços altos por sua colaboração. Os negociadores brasileiros “extraem” concessões, explorando o poder de barganha do País. Nesse sentido, quando decretou a moratória, Vargas deveria estar sabendo

¹⁷ Cf. HILTON, S. “A influência militar na política econômica brasileira, 1930-1945: uma reavaliação”, in: *O Brasil e a Crise Internacional*.

¹⁸ Sobre a polêmica Hilton *versus* Wirth, ver FONSECA, G. *Diplomacia e Academia*, pp. 68/71.

¹⁹ Sobre as teses de Luciano Martins, ver FONSECA, G. *op. cit.*, pp. 59/61 e 72/3.

²⁰ Sobre as teses de Marcelo Abreu, ver FONSECA, G., *op. cit.*, pp. 61/63 e 71/72.

que os Estados Unidos – obviamente por interesses próprios – não adotariam retaliações nem usariam pressões contra o Brasil.

Gerson Moura, nesse sentido, contrapõe-se a Roberto Gambini, que repele a ideia da barganha, insistindo no caráter dependente da relação que existia entre o Brasil e os Estados Unidos e chamando a atenção para as determinações estruturais das opções de política externa. A posição estrutural dos países determina, de antemão, quais serão os vencedores e os perdedores. Portanto, os ganhos do Brasil, como o próprio *default*, decorreriam da simples benevolência da potência hegemônica²¹.

Para Marcelo Abreu, por outro lado, ao invés de “extraídas”, as “vitórias” brasileiras foram “doadas”. Os Estados Unidos *concedem*, orientados por um *enlightened self-interest*. Com efeito, há um diferencial de poder em favor dos Estados Unidos; estes, contudo, não o utilizam plenamente, em virtude de seus interesses de longo prazo, bem como por razões de ordem estratégica. A mesma estratégia é utilizada com relação ao comércio compensado, que, embora desagradasse aos EUA, foi visto com pragmatismo.

Em termos estratégicos, ao Brasil foi atribuído papel importante no contexto da Política de Boa Vizinhança: conter a Argentina pró-Eixo, que era, segundo Abreu, o único país com condições de resistir às pressões americanas, pois era “protegida” pelos britânicos, para os quais se afiguravam “vitais” as exportações platenses. A própria ambiguidade ideológica do governo brasileiro e de suas bases de sustentação era também motivo de preocupação. Além disso, o Brasil produzia matérias-primas de grande valor estratégico, sem falar de sua importância geopolítica, fatores que não deixariam de influir na atitude concessiva de Washington.

Ainda dentro da lógica de Marcelo Abreu, foi em razão de seu “*self-interest*” que os americanos não vinham utilizando, como visto, o poder de barganha representado por seu *déficit* comercial com o Brasil para forçar acordos sobre a dívida favoráveis a seus interesses. Especificamente no que tange à moratória de 1937, sabiam os americanos que qualquer represália poderia provocar a imposição brasileira de novas restrições ao comércio, o que ia de encontro ao ideal livre-cambista e aos interesses de mais longo prazo dos EUA.

Entre 1937 e 1943

A discussão da questão da dívida externa durante a Era Vargas não pára na moratória de 1937. Um acordo temporário é assinado em princípios de 1940 e, três anos depois, chega-se a novo arranjo, que procura solucionar definitivamente o problema da dívida.

Líder da facção mais pró-americana, o Chanceler Oswaldo Aranha visitou oficialmente os Estados Unidos em princípio de 1939. Trata-se de visita que envolveu discussões as mais diversas: a questão cambial (em abril de 1939 houve uma reformulação da política cambial que correspondeu, de certa forma, às promessas feitas por Oswaldo Aranha, e que liberava 70% das divisas obtidas com as exportações para serem negociadas no mercado livre); os atrasados comerciais (estes foram liquidados mediante um crédito do Eximbank); a cooperação econômica (o mesmo Eximbank se comprometeu a financiar vendas americanas para o Brasil); a cooperação militar; etc.

²¹ Sobre as teses de Gerson Moura, ver FONSECA, G., *op. cit.*, pp. 57/9.

No que diz respeito à questão da dívida, a importância da Missão Aranha reside na afirmação feita pelo chanceler brasileiro de que seu governo cogitava retomar o pagamento em julho daquele ano. Oswaldo Aranha comprometeu o País, provocando reações desfavoráveis de grupos pró-Eixo; tornou-se inevitável, todavia, em finais do ano, a abertura de negociações com os credores, as quais resultaram no acordo temporário de princípios de 1940.

A eclosão do conflito mundial atua no sentido de uma aproximação cada vez mais estreita entre o Brasil e os Estados Unidos. Certamente, havia uma facção pró-alemã não desprezível no País, concentrada especialmente em certos círculos militares; mas o bloqueio imposto pelos britânicos ao comércio alemão faria com que ao Brasil não restasse outra saída senão a consolidação das relações com os Estados Unidos.

Assim é que a retomada do pagamento da dívida externa deve ser entendida à luz da reorientação da política externa brasileira a partir da visita do Chanceler Oswaldo Aranha a Washington e, sobretudo, à luz da eclosão da Segunda Guerra Mundial. Para Gerson Moura, o período que se estende de 1939 a 1942 definiu o rompimento do equilíbrio, ou seja, o fim da “equidistância pragmática”²². Marcelo Abreu, por sua vez, procura analisar as negociações brasileiras referentes à dívida, em 1940 e 1943, com base no contraste entre os interesses americanos, de um lado, e britânicos, de outro²³.

Vejamos mais de perto essa questão dos interesses. Pelo arranjo temporário estabelecido em 1940, o Brasil concordou em pagar menos do que suas reservas cambiais o teriam permitido, contrariamente, portanto, ao que havia ocorrido em 1931 e 1934. Com efeito, pressionados pela escassez de divisas, indispensáveis ao financiamento do esforço de guerra, os britânicos estavam dispostos a aceitar qualquer arranjo, desde que isso significasse a retomada dos pagamentos financeiros. Se tivessem previsto que o Brasil acumularia tão grande volume de libras bloqueadas nos anos de guerra, os ingleses teriam, certamente, forçado um melhor tratamento aos credores londrinos²⁴.

Por outro lado, os Estados Unidos mostravam-se cautelosos; afinal de contas, por que exercer maiores pressões sobre o estratégico aliado pan-americano? Isso não obstante, lembre-se que a reorientação da política externa brasileira no sentido de maior aproximação de Washington não poderia deixar de influir favoravelmente sobre os interesses dos Estados Unidos. De fato, os negociadores americanos conseguiram, em 1940, como o fariam também em 1943, condições mais favoráveis para os empréstimos em dólares, em comparação com o que havia ocorrido entre 1931 e 1937²⁵.

A esse respeito, Gerson Moura chega a dizer que as conversações para a instalação da siderurgia no Brasil, ao longo dos primeiros meses de 1940, fracassaram porque o Governo Roosevelt havia considerado insuficientes os planos brasileiros de retomada do

²² Cf. MOURA, G. *op. cit.*, pp. 135/72.

²³ Cf. ABREU, M. “A economia brasileira e a Segunda Guerra Mundial”, in: NEUHAUS, P. (org.). *Economia Brasileira: uma Visão Histórica*, pp. 364/69.

²⁴ Cf. IDEM, *ibidem*, p. 365.

²⁵ O acordo temporário de 1940 teve por base o plano Aranha de 1934. Os americanos conseguiram, nas negociações em que sobressaiu a participação de seu Embaixador no Rio de Janeiro, melhorar sua posição, convencendo os brasileiros a tratar favoravelmente os empréstimos em dólares, que, pelo Esquema Aranha, correspondiam, em sua maioria, a categorias menos importantes. Ver ABREU, M. “A dívida pública externa do Brasil”, pp. 58/60.

pagamento da dívida²⁶. Marcelo Abreu, por sua vez, acredita que, dentre as pressões usadas para persuadir o Brasil a negociar o acordo de 1940, houve a insinuação de que não seria prestada nenhuma cooperação para a construção de uma usina siderúrgica²⁷. A certa altura, diz não acreditar que o financiamento de tal usina tivesse sido usado como instrumento de chantagem para que se obtivesse um acordo mais favorável aos credores americanos, embora não refute que, em alguns momentos, tenham as duas questões – dívida e siderurgia – sido tratadas conjuntamente²⁸.

O último episódio da questão da dívida externa durante a Era Vargas diz respeito às negociações de 1943. É fato corrente que o conflito mundial trouxe grandes benefícios ao comércio exterior brasileiro. Certamente, em 1939, a eclosão da guerra implicou a impossibilidade de suprir os países europeus alinhados ao Eixo, perda não compensada pelas compras britânicas, canadenses, americanas, etc.; todavia, a partir de 1941, as exportações começaram a expandir-se, inclusive de bens industrializados, o que resultou em notável acumulação de saldos comerciais²⁹, ao mesmo tempo em que a aceleração da inflação mundial operou como uma redução real no nível dos juros e do principal da dívida brasileira.

No que se refere às negociações de 1943, impõe-se observar as intenções, então claras, dos Estados Unidos no sentido de impedir as “distorções” que haviam caracterizado os acordos anteriores, especialmente os de 1931 e 1934, os quais tinham favorecido os empréstimos britânicos, em detrimento dos americanos³⁰. Com efeito, o acordo de 1943 abandonou parcialmente o princípio de se privilegiarem os empréstimos consolidados, geralmente britânicos³¹. Note-se apenas que, não obstante a decisão americana de zelar mais atentamente pelos interesses dos credores norte-americanos, Washington continuaria revelando, como o fez nos acordos anteriores, maior boa vontade do que os britânicos, partidários de alternativas mais duras diante do devedor³². A consolidação da posição comercial e financeira dos EUA no Brasil mostraria a seguir o acerto dessa estratégia.

²⁶ Cf. MOURA, G. *op. cit.*, p. 151.

²⁷ Cf. ABREU, “A dívida pública externa do Brasil”, p. 59.

²⁸ Cf. ABREU, M. “A economia brasileira e a Segunda Guerra Mundial”, p. 365.

²⁹ Sobre a composição do comércio exterior brasileiro nos anos de conflito, ver MALAN, P. S. (org.). *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939/52)*, pp. 125/42.

³⁰ Cf. ABREU, M. “A economia brasileira e a Segunda Guerra Mundial”, p. 366.

³¹ Note-se que o acordo de 1943 *não fez nenhuma menção quanto à classificação dos empréstimos por categoria, de forma a ocultar, dentro do possível, o prejuízo causado aos empréstimos em libra*. Foram oferecidas duas opções aos tomadores de título: a opção A, que previa um serviço equivalente a cerca de 80% do serviço fixado para o último ano do Plano Aranha; e a opção B, que envolvia a transformação parcial dos títulos em circulação em títulos federais. Para maiores detalhes ver ABREU, M. “A dívida pública externa do Brasil”, pp. 66/67 e ABREU, M. “A economia brasileira e a Segunda Guerra Mundial”, pp. 366/7.

³² A *Corporation of Foreign Bondholders*, britânica, defendia a alternativa segundo a qual os conselhos de tomadores de títulos conferenciariam e, em seguida, enviariam seus representantes para negociarem *conjuntamente* com o país devedor. O Departamento de Estado, por sua vez, achava essa alternativa extremamente rígida, inviável no contexto da Política da Boa Vizinhança. Para maiores detalhes, ver ABREU, M. “A dívida pública externa do Brasil”, p. 23.

Conclusão

A análise dos ganhos da *diplomacia da dívida* divide, como vimos, os teóricos que estudam o período. Sendo a dívida externa assunto atual, porquanto conhece o País dificuldades no tocante ao pagamento dos compromissos financeiros, o que interessa agora seria traçar um paralelo entre as negociações dos anos trinta e as que se travam hoje em dia.

Certamente, a concretização da diplomacia econômica de Vargas realizou-se num contexto internacional totalmente diferente do atual; contudo, antes de focalizar as diversidades, cabe alguma palavra sobre as semelhanças.

Nesse sentido, o que vale reter é que a crise da dívida externa, tanto nos anos trinta quanto atualmente, foi uma resultante direta do endividamento crescente a que se entregou o País, respectivamente, na década de vinte e nos anos setenta³³. Note-se apenas que os determinantes do endividamento são de ordens diferentes, haja vista as alterações extraordinárias da estrutura econômica do País ao longo dos últimos cinquenta anos. Com efeito, se nos anos vinte tomava-se emprestado a fim de, sobretudo, manter os esquemas de valorização do café, na década de setenta, o que estava por trás era a necessidade de dólares para dar andamento a importantes projetos de desenvolvimento. Outras comparações convergem para fenômenos como as baixas taxas de juros prevalecentes nos anos vinte e setenta, taxas que posteriormente se elevariam em razão da pressão especulativa do mercado de Nova York, em 1928/9, e da política monetária americana, em 1979/80³⁴. Poder-se-ia, ainda, comparar o estopim das crises de 30 e 80, já que, em ambos os casos, fatos traumáticos marcaram o início do processo: o *crack* da bolsa em Nova York, em 1929, e a moratória mexicana em 1982, que reduziram praticamente a zero a liquidez do sistema internacional e tornaram evidente o rompimento dos esquemas de “rolagem” da dívida.

Contudo, permanecendo na esfera técnica propriamente dita, há diferenças substanciais entre o endividamento nos anos vinte, de um lado, e oitenta, de outro. Existe, por exemplo, a questão de quem são os credores e os devedores. Nos anos vinte, parcela significativa dos credores era constituída de portadores de títulos do governo (lembra-se do importante papel que desempenharam a CFB, britânica, e o FBPC, americano, nas negociações sobre os atrasados financeiros); hoje, os credores são basicamente os bandos dos países industrializados. Também não se pode esquecer o fato de que o maior credor do Brasil hoje é o seu mais importante parceiro comercial, o que não acontecia nos anos 30. Naquela época, grande parte da dívida externa era constituída de créditos públicos, ao passo que hoje a maior parte dos créditos provém do sistema bancário privado.

Fugindo à esfera técnica, outra diferença significativa refere-se à transformação por que passaram, no curso dessas décadas, não apenas a estrutura econômica do País, mas, principalmente, associado a isso, os segmentos da sociedade e o aparelho do Estado propriamente dito. Trata-se de transformação importante na avaliação das condicionantes da política externa na medida em que afeta as instâncias de geração de interesses, bem como os instrumentos e mecanismos através dos quais os interesses se articulam.

Adentrando o terreno das relações internacionais propriamente dito, o que logo vem à tona é o fato indubitável de que a economia internacional é hoje mais integrada e mais complexa. Nas discussões entre credores e devedores, alinham-se atualmente os novos atores

³³ Cf. ABREU, M. e FRITSCH, W. “As lições da história: 1929-33 e 1979-82?”, pp. 34/8.

³⁴ Cf. AMARAL, S. S., *op. cit.*, p. 30.

representados por importantes organizações internacionais que se ocupam do ordenamento das regras de funcionamento da economia internacional (leia-se: FMI, Banco Mundial, entre outras).

Terá, acaso, a situação internacional contemporânea aspectos que a aproximariam do que se observava nos anos trinta e início dos anos quarenta? Já se interpretou o Acordo Nuclear Brasil-Alemanha, por exemplo, à luz da exploração de rivalidades interpotências, numa alusão direta à política econômica do primeiro Governo Vargas³⁵.

Gerson Moura, em trabalho de 1980, afirmou que a desarticulação dos dois supersistemas abria novas possibilidades de uma política independente³⁶. Mas esteve a desarticulação dos dois supersistemas, que marcou a década passada, associada, acaso, a algum processo de formação de novos “sistemas de poder”, aos moldes do que aconteceu nos anos trinta? Lembre-se que, se nos anos 30, a disputa de duas potências hegemônicas abria espaço para que o Brasil “extraísse” determinados ganhos da política externa, hoje esse processo de extração de vantagens é de difícil concretização. Em 30, os dois sistemas eram “ocidentais” e hoje não o são: em outras palavras, um bloco é socialista, o que não abre nenhuma opção de barganha, nem constitui alternativa viável politicamente.

Atualmente, as negociações entre credores e devedores se dão sob a ótica hegemônica de Breton Woods, ou seja, no contexto de uma ordem econômica internacional diferente da que prevalecia no “entre guerras”. Trata-se de uma ordem que vem privilegiando o fortalecimento das economias desenvolvidas ocidentais. É em seu quadro que se deve inserir a montagem de uma efetiva rede de cooperação entre os credores – governos, bancos e organismos financeiros –, cooperação cuja finalidade é encontrar a solução para a crise da dívida que parece mais conveniente aos países ocidentais desenvolvidos.

A resposta dada à crise atual da dívida externa assumiu a forma de um esquema estratégico em que os credores se uniram para impor aos devedores o ônus maior do ajustamento. Não há, nos anos trinta, nada que se assemelhe a essa “estratégia da rédea curta”, estabelecida pelos governos dos países credores, aceita pelos bancos e intermediada pelos organismos internacionais³⁷. Em outras palavras, não havia união entre os credores nos anos 30, como se nota hoje. Além disso, ao ter significado o enfraquecimento dos países devedores, que arcaram com o peso do ajustamento, e o fortalecimento das economias industrializadas desenvolvidas, tal estratégia tem sido frequentemente interpretada à luz da temática mais vasta, impensável nos anos trinta, do Diálogo Norte-Sul.

Finalmente, no que toca ao exercício de algum poder de barganha por parte dos devedores, poder-se-ia citar o esforço representado pelo Processo de Cartagena. Trata-se, contudo, de ação conjunta, que visa a reforçar globalmente o poder negociador dos países endividados, ação nem de longe imaginável na década de trinta. Tomado isoladamente, a única linha de confrontação que ensaia o Brasil é, ao alegar que tem cumprido seu papel (retomada do crescimento, saldos comerciais, diminuição do déficit público) e honrado seus compromissos, insistir, agora, como tem acontecido, em perspectivas de negociações políticas mais favoráveis a seus interesses. A saída via crescimento econômico é, aliás, a alternativa que vem sendo explorada ultimamente. Os recentes desenvolvimentos nas negociações com o

³⁵ Ver FONSECA, G. *op. cit.*, p. 43. O autor cita trabalho de Stanley Hilton sobre o Acordo Nuclear.

³⁶ Cf. MOURA, G. “A Revolução de 1930, continuidade ou ruptura da política externa brasileira”, CPDOC, 1980. Cit. por FONSECA, G., *op. cit.*, p. 44.

³⁷ A expressão “estratégia da rédea curta” encontra-se em AMARAL, S. S., *op. cit.*, p. 111.

Clube de Paris mostram que as teses brasileiras vêm obtendo aceitação crescente, embora representem significativa mudança nas regras normalmente seguidas pelos credores. O Brasil vem conseguindo, não sem grande esforço, abrir algum espaço na questão da dívida, hoje, como ontem, decisiva para o êxito de qualquer programa econômico e da própria estabilidade política do país.

- ARIDA, Persio – *Dívida Externa, Recessão e Ajuste Estrutural: O Brasil diante da Crise*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.
- FAUSTO, Boris – *A Revolução de 30, História e Historiografia*. São Paulo: Difel, 1970.
- FURTADO, Celso – *Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1959.
- GAMBINI, Roberto – *O Duplo Jogo de Getúlio Vargas*. São Paulo: Símbolo, 1977.
- HILTON, Stanley – *O Brasil e as Grandes Potências (1930-1939)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- IDEM – *O Brasil e a Crise Internacional (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- IANNI, Octávio – *Estado e Planejamento Econômico no Brasil (1930-1970)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- LEVINI, Robert M. – *The Vargas Regime*. Nova York: Columbia University Press, 1970.
- MALAN, Pedro S. et. al. – *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil (1939-1952)*. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980.
- MARTINS, Luciano – *Politique et Développement Economique: Structures de Pouvoir et Système de Décisions au Brésil (1930-1964)*. Paris: Anthropos, 1980.
- MCCANN JR., Frank D. – *The Brazilian-American Alliance (1937-1945)*. Princeton: University Press, 1973.
- MOURA, Gerson – *Autonomia na Dependência*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.
- SKIDMORE, Thomas – *Brasil: De Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- WIRTH, John D. – *The Politics of Brazilian Development*. Stanford: University Press, 1970.

II – Teses e Seminários

- ABREU, Marcelo – *Brazil and the World Economy, 1930-1945: Aspects of foreign policy and international relations under Vargas*. Tese de Doutorado, Cambridge, 1977, mimeo.
- AMARAL, Sérgio S. – *A Política da Dívida*. CAE. MRE, 1985.
- FONSECA, Gelson – *Diplomacia e Academia*. CAE. MRE, 1981.
- FREIRE, Evaldo et al. – *Dívida e Influência Política*. Seminário de Relações Internacionais, IRBr/MRE, 1986, mimeo.
- MOURA, Gerson – “A Revolução de 1930: Continuidade ou Ruptura na Política Externa Brasileira?”, apresentado no *Seminário sobre a Revolução de 30*, organizado pelo CPDOC, FGV-RJ, 1980.

III – Artigos, Periódicos e Apostilas

- ABREU, Marcelo – “Argentina e Brasil na década de trinta: o impacto das políticas internacionais da Grã-Bretanha e dos EUA”. In: *Revista Brasileira de Economia*, outubro/dezembro 1984, Rio de Janeiro.
- IDEM – “A dívida pública externa do Brasil, 1931-1943”. In *Pesquisa e Planejamento Econômico*, junho 1975, Rio de Janeiro.
- IDEM – “Anglo-Brazilian economic relations and the consolidation of American pre-eminence in Brazil: 1930-1945”. PUC, Rio de Janeiro, 1982.
- IDEM – “A economia brasileira e a Segunda Guerra Mundial: o setor externo”. In: Paulo Neuhaus (org.) – *Economia Brasileira: uma Visão Histórica*. Rio de Janeiro: Campus, 1980.
- IDEM – “A Missão Niemeyer”. In: *Revista de Administração de Empresas*, julho/agosto 1974, Rio de Janeiro.
- IDEM – “Anglo-Brazilian sterling balances: 1940-1952”. Texto para Discussão nº 56, PUC-RJ.
- ABREU, Marcelo e FRITSCH, Winston – “As lições da História: 1929-33 e 1979-82? Texto para Discussão nº 36, PUC-RJ.

- DÍAZ-ALEJANDRO, C. – “A América Latina em Depressão: 1929-1939”. *In: Pesquisa e Planejamento Econômico*, out. 1980, Rio de Janeiro.
- IDEM – “Latin America in the Thirties”. Texto para Discussão nº 31, PUC-RJ.
- FRITSCH, Winston – “1924”. *In: Pesquisa e Planejamento Econômico*, dez. 1980, Rio de Janeiro.
- IDEM – “Brazilian economic policy during the World postwar boom and slump 1919-1922”. Texto para Discussão nº 20. PUC/RJ.
- HILTON, Stanley – “Brazil and the Post-Versailles World: elite images and foreign policy strategy, 1919-1929”. *In: Journal of Latin American Studies*, 12(2), 1980.
- MALAN, Pedro Sampaio – “Relações Econômicas Internacionais, 1945-1964”. *In: Sérgio Buarque de Holanda (org.). História Geral da Civilização Brasileira*, Tomo III, 4^o vol., São Paulo: DIFEL, 1984.
- MCCANN JR., Frank – “Brazil, the United States and World War II: a commentary” – *in: Diplomatic History*, vol. 3, nº 1, 1979.
- PELAÉZ, Carlos Manuel – “A balança comercial, a Grande Depressão e a Industrialização brasileira”. *In: Revista Brasileira de Economia*, março 1968, Rio de Janeiro.
- IDEM – “As consequências da ortodoxia monetária, cambial e fiscal no Brasil entre 1889 e 1945”. *In: Revista Brasileira de Economia*, julho 1971, Rio de Janeiro.
- PINSKY, Jaime – “O Brasil nas relações internacionais”. *In: Carlos Guilherme Mota (org.) – O Brasil em Perspectiva*. São Paulo: DIFEL, 1969.
- SILBER, S. – “Análise da política econômica e do comportamento da economia brasileira durante o período 1929/1939”. *In: F. Versiani e T. R. M. de Barros (orgs.) – Formação Econômica do Brasil*. Rio de Janeiro: Saraiva, 1977.

ASPECTOS DA EVOLUÇÃO DA DIPLOMACIA BRASILEIRA NO PERÍODO DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (1961-1964)

José Humberto de Brito Cruz

Introdução

À distância, a Política Externa Independente (PEI) parece ser um todo homogêneo. A bem dizer, é inegável que alguns princípios de atuação constituem uma espécie de “baixo contínuo” que atravessa todo o período: a defesa da autodeterminação, a intensificação de contatos com o Leste Europeu e com os países afro-asiáticos, a crítica do colonialismo, a própria ideia de subordinação da diplomacia ao interesse nacional, etc. Não obstante, é igualmente inegável que, pelo fato mesmo de ter-se tornado “brasilicomandada” (Antônio Houaiss), a política externa brasileira responde, no período considerado, às mudanças políticas internas e externas, apresentando modulações que, sem arruinar a unidade do objeto analisado, fazem-no mais complexo do que dão a entender algumas análises. Descrever essas modulações, apontando-lhes as causas, é o objetivo das páginas que se seguem¹.

O neutralismo isebiano e o “quase neutralismo” de Jânio Quadros

No final da década de 50, duas correntes antagônicas dominavam a reflexão sobre política externa no Brasil: o americanismo e o neutralismo. A primeira dessas alternativas encontrava abrigo não apenas na diplomacia tímida de Juscelino Kubitschek – cuja realização mais ousada, a Operação Pan-americana, não extravasava os limites do alinhamento, restringindo-se a indicar aos norte-americanos a política mais apropriada para os seus próprios interesses no hemisfério –, mas também no ocidentalismo geopolítico do então coronel Golbery do Couto e Silva que, esposando as teses do *containment*, oferecia na Subseção de Doutrina do EMFA a descrição de um cenário internacional em que sobressaía o princípio *tertium non datur*. Sob o prisma da infatigável ameaça comunista, não haveria matizes entre o Ocidente e Oriente, e o neutralismo (expressão que designava, à época, o não alinhamento) não passaria de veleidade irresponsável².

Em contraposição a esse ocidentalismo engajado, surge o projeto de uma política externa nacionalista, que se identifica, em sua versão inicial (isebiana), com o neutralismo. Para essa vertente de pensamento, era imperativa a adoção de uma postura de independência que permitisse a expansão e diversificação das exportações brasileiras – exigida pela crise no Balanço de Pagamentos e pela superprodução de café – e o aumento do poder de barganha na relação com os EUA. Mais do que isso, a atitude neutralista era vista, em conformidade com

¹ Em função do objetivo de captar o quadro geral de referência da PEI em suas distintas fases, privilegiamos a análise da atuação no campo multilateral e das relações com os EUA.

² *Geopolítica do Brasil*, 242.

os conceitos difundidos desde Bandung, como uma contribuição à manutenção da paz, pois o Brasil estaria apto a desempenhar, juntamente com outros países neutros, o papel de mediador no conflito entre as potências³.

O que nos interessa reter da comparação entre os projetos de Golbery e Jaguaribe é que ambos, embora opostos, movem-se no contexto de uma bipolaridade rígida. Sabe-se, com efeito, que a ideia mesma do neutralismo político só adquire sentido pleno nesse contexto, constituindo para a guerra “fria” o mesmo que a neutralidade jurídica representa para a guerra propriamente dita⁴. É somente com o pressuposto da competição entre EUA e URSS pelo espaço mundial que se tornam concebíveis as características principais do neutralismo: a função de *unsolicited mediation* (ou a própria noção de que os Estados menores podem funcionar como “tampões”, à maneira da Suíça) e a estratégia de obtenção de trunfos nas negociações com a potência hegemônica.

Em sua primeira orientação⁵, a PEI situa-se, por palavras e obras, nesse quadro de referência, onde o valor supremo é a preservação da paz. Assim é que o discurso diplomático brasileiro, sobretudo no ano de 1961, põe ênfase máxima nas questões que gravitam em torno do conflito entre os blocos antagônicos. Embora reconhecendo, na XVI Assembleia Geral das Nações Unidas (1961), que “o mundo não está somente dividido em Leste e Oeste”, Afonso Arinos afirmava, no mesmo discurso, que “*nunca o mundo esteve tão profundamente dividido, pela luta de influência e pela oposição ideológica*”, concluindo daí que “o problema principal é o da consolidação da paz”. Do mesmo modo, no ano seguinte, a conquista de uma paz estável continuava a ser “a grande tarefa das Nações Unidas”. A autoinserção da PEI nesse contexto de guerra-fria acarretou-lhe três consequências fundamentais:

1) A atuação diplomática multilateral assume a característica, própria do neutralismo, de *mediação* entre as superpotências. Com efeito, é esse o espírito que preside à tentativa de tornar possível uma solução negociada para o problema cubano, mediante a proposta de “neutralização” do país⁶, bem como a participação, a título de nação não alinhada, no Comitê de Desarmamento, onde o representante brasileiro buscou o caminho da

³ H. JAGUARIBE, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, p. 221 e ss. Algumas das teses de Jaguaribe não são retomadas pela PEI, especialmente a que diz respeito ao esmaecimento das fronteiras entre o capitalismo e o socialismo. Ainda assim, a influência do pensamento isebiano, originário do Grupo Itatiaia, é inegável. V. C. A. Astiz, *Latin American International Politics*, p. 170.

⁴ G. LISKA, *Nations in Alliance. The limits of interdependence*, pp. 203 e ss.

⁵ Seria difícil determinar, com precisão e data, até quando se estende essa primeira orientação da PEI. Embora a sua descrição se aplique, de forma incondicional, apenas ao período Jânio Quadros – pois as transformações de ordem interna subsequentes à renúncia do Presidente da República têm efeitos consideráveis sobre os “assuntos estrangeiros” (cf. infra, Parte Segunda) –, é inegável que algumas das características da primeira orientação da PEI (o “quase neutralismo”) prolongam-se para além de agosto de 1961, como se depreende dos exemplos analisados nos parágrafos que se seguem. Cabe salientar que a distinção entre o que denominamos duas “orientações” ou “quadros de referência” da PEI não deve ser confundida com o processo cronológico em três fases que fazem transição de uma a outra orientação.

⁶ A ideia de conferir a Cuba um estatuto semelhante ao da Finlândia, país capitalista, mas que se abstém de participação no bloco ocidental, com o objetivo de manter relações cordiais com a URSS, encontra-se, originalmente, no projeto de uma carta a Fidel Castro, apresentado por Arinos a Jânio Quadros poucos dias antes do episódio da Baía de Cochinos. A carta não foi enviada, mas o seu conteúdo foi transmitido oralmente ao premier cubano pelo embaixador Leitão da Cunha, V. A. Arinos, *Planalto*, pp. 86 e ss. R. Archer conta que a ideia da “finlandização” foi aprovada por San Tiago Dantas logo no início de sua gestão, estando na base da atuação brasileira em Punta del Este. “San Tiago Dantas e a Política Externa Independente”, in: *San Tiago – Vinte Anos Depois*.

consolidação de conquistas mínimas, advogando a assinatura de um tratado parcial, que deixasse de lado a questão controversa dos testes subterrâneos não suscetíveis de detecção.

2) A mística criptogaullista criada em torno da personalidade de Jânio Quadros e a altanaria com que é conduzido o relacionamento formal com os norte-americanos tornam plausível (embora não documentável, por definição) a interpretação da PEI, pelo menos até agosto de 1961, como um “neutralismo tático” destinado a proporcionar ganhos no poder de barganha com os EUA⁷.

3) Não obstante incorporar ao seu discurso a temática Norte-Sul, a PEI não encontra, em sua primeira fase, formas concretas de encaminhamento dos problemas nesse âmbito. As referências de Arinos à problemática do desenvolvimento permanecem circunscritas, em alguns documentos, aos conceitos originários da OPA: apresenta-se aos EUA a necessidade de auxílio econômico como um corolário da doutrina Truman⁸. Poder-se-ia dizer, é verdade, que a PEI transcende o pan-americanismo na medida em que passa a problematizar a própria aliança com os EUA, como na famosa passagem do artigo de Jânio Quadros, onde se afirma ser impossível qualquer solidariedade entre ricos e pobres⁹. Teríamos aí o já mencionado “neutralismo tático”. O fundamental, contudo, é perceber que a noção-chave da articulação diplomacia/desenvolvimento, i.e., a ideia de uma “frente única” dos países subdesenvolvidos, não encontra formas de expressão concreta.

Deparamos aqui com o paradoxo da PEI em sua primeira orientação. Embora suas características estejam, como vimos, muito próximas da posição neutralista, a diplomacia brasileira recusa-se, nesse período, a ser considerada como tal. Ora, situando-se inicialmente no quadro de referência da bipolaridade rígida, era inevitável que a PEI fosse *confundida* com o neutralismo. Este constitui, de fato, durante todo o Governo Jânio Quadros e no primeiro ano de parlamentarismo, uma espécie de *alter ego* da PEI, do qual ela sente a necessidade constante de se diferenciar, embora lhe reconhecendo a validade.

Essa ambiguidade da PEI – um neutralismo que rejeita ser rotulado como tal – manifesta-se com clareza meridiana na participação como mero observador no incipiente Movimento dos Não Alinhados (MNA), que se oferecia precisamente como a possibilidade de concretização daquela “frente única” de que falava Jânio Quadros. Como se explica essa aparente recusa de transformar as palavras em atos?

As justificativas oferecidas à época são, à exceção de uma, meramente retóricas. A profissão de fé “ocidental”, no sentido de afinidades civilizacionais com a democracia e os valores cristãos, não poderia ser motivo para a não participação em Belgrado: o próprio Jaguaribe já vislumbrara a possibilidade de um neutralismo pró-ocidental, por analogia com o neutralismo pró-oriental da Iugoslávia. Os tão falados “compromissos livremente assumidos”

⁷ Essa interpretação, recusada por Cândido Mendes (“Política Externa e Nação em Progresso”), é defendida por diversos autores. V. C. E. Martins, *Brasil-EUA dos anos 60 aos anos 70*, p. 14; V. R. Dubnic, “Trends in Brazil’s Foreign Policy”, p. 84; P. D. Bell, “Brazilian-American Relations”, p. 80. Para efeito de nossa análise, é irrelevante saber se tal interpretação é ou não correta; sublinhamos tão-somente o fato de que, no período do Governo Jânio Quadros ela é *plausível*.

⁸ Veja-se, por exemplo, o discurso de posse de Arinos, que retoma o raciocínio da “Saudação a Eisenhower” (1960), na qual o então senador udenista expõe o *rationale* da OPA em termos que fazem pensar nos escritos de George Kennan. Na realidade, parece certo que Arinos tenha desempenhado um papel moderador das tendências “neutralistas” e mesmo antiamericanas de Jânio Quadros, como é evidente no caso da reação brasileira à invasão de abril de 1961. V. Moniz Bandeira, *Presença dos EUA no Brasil*, p. 409.

⁹ J. QUADROS, “Brazil’s New Foreign Policy”, pp. 22-23.

(TIAR, Acordo Militar) tampouco constituiriam obstáculo, uma vez que os critérios estabelecidos na Reunião Preparatória (Cairo) admitiam os acordos militares e de defesa desde que não concluídos “no contexto do conflito entre as grandes potências” – a rigor, se tais acordos houvessem constituído empecilho, o convite dirigido ao Brasil sequer haveria sido formulado¹⁰. Resta a explicação oferecida *a posteriori* por Afonso Arinos: o Brasil não aceitou participar do MNA por considerar que não poderia aspirar a uma posição de destaque nesse movimento; a peculiaridade da diplomacia brasileira perder-se-ia em meio às reivindicações afro-asiáticas, que nem sempre seriam adequadas ao Brasil e à América Latina¹¹.

Mencione-se ainda a hipótese de C. E. Martins, segundo a qual a recusa do rótulo “neutraliza” e a distância com relação a Belgrado teriam sido formas de maximizar os ganhos no poder de barganha. Apresentando aos americanos o nosso não alinhamento, não como um fato consumado, mas como uma mera possibilidade, o Brasil colocar-se-ia na posição mais apropriada para a obtenção de vantagens no relacionamento bilateral¹².

O que é importante notar é que, em sua orientação inicial, a PEI encontra-se impossibilitada de transformar em *ação* política um de seus pontos programáticos mais salientes: o diálogo entre o Norte e o Sul. A razão dessa impotência parece encontrar-se no fato inegável de que, no contexto da guerra fria, os temas *políticos* (descolonização, não intervenção, etc.) prevaleciam sobre os econômicos, o que teria acarretado, na referida “frente única”, o predomínio do neutralismo afro-asiático e a “submersão” (para empregar a expressão de Afonso Arinos) da diplomacia brasileira, que ocuparia, com isso, posição subsidiária, desproporcional à importância a que o país poderia aspirar em virtude de sua posição no concerto subequatorial das nações¹³.

Inviabilização do neutralismo e busca de novos caminhos

As modificações que levam ao que denominamos segunda orientação da PEI têm dupla origem: internamente, o 25 de agosto; externamente, os “treze dias” de outubro de 1962. Vejamos, então, como a convergência das influências geradas nesses dois planos leva a uma política externa significativamente distinta do “quase neutralismo” da primeira orientação.

No plano interno, são sensíveis as transformações acarretadas pela renúncia de Jânio Quadros ao processo de *decision-making* em política externa. Por um lado, a emenda parlamentarista traz a Câmara dos Deputados para o centro do processo decisório, uma vez que o gabinete passa a ser responsável perante esse órgão legislativo, o que vem a constituir um complicador na condução da política externa, como testemunham os acalorados debates

¹⁰ O Embaixador Cabot pretendeu encontrar, certa feita, uma incompatibilidade entre a PEI e o TIAR, recebendo em resposta uma repreensão pública por parte de Jânio Quadros. A posição oficial brasileira foi a de que o TIAR não tivera sua origem no contexto da guerra fria. V. R. Campos, “A Política Externa Brasileira” e o artigo “PEI: Um balanço”, RCB, nº 1, p. 79.

¹¹ A. ARINOS, “Política Externa”, pp. 19 e 26. É interessante notar que Arinos retoma, de certa forma, um argumento do General Dutra, para quem a terceira posição era, não apenas incorreta, mas também inútil, uma vez que não poderíamos aspirar à sua liderança (que caberia à Argentina).

¹² C. E. MARTINS, *op. cit.*, p. 16.

¹³ A pretensão à liderança do mundo subdesenvolvido é acentuada por M. L. Cardoso como um dos traços mais importantes da ideologia janista do “fortalecimento nacional”. *Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK-JQ*, p. 294.

em plenário com o Ministro San Tiago Dantas¹⁴. Por outro, assiste-se a uma diminuição da importância do Presidente no *policy-making* diplomático – favorecida, de resto, pela diferença de personalidade entre João Goulart e Jânio Quadros –, compensada por um aumento da influência do Chanceler e do Itamaraty (passivo durante a primeira fase), a não ser no que se refere às relações bilaterais mais delicadas (sobretudo com os EUA). Essa nova configuração do processo decisório, que se acentua à medida que a atenção do Presidente vai sendo absorvida pela crise interna, fará com que o desgaste decorrente da PEI incida principalmente sobre o Chanceler – como se percebe na recusa do nome de San Tiago Dantas para a presidência do Conselho de Ministros –, e permitirá, posteriormente, que a PEI sofra de modo determinante a influência do pensamento de Araújo Castro.

Ademais, a interação entre a política interna e a diplomacia vê-se, de súbito, invertida. Originário de uma coalizão conservadora, o Governo Jânio Quadros havia utilizado a PEI como instrumento de cooptação de setores da esquerda nacionalista. Assim, embora a “nova política externa” já fosse alvo de críticas (e pretexto para a defecção da UDN lacerdista), não é absurdo supor que ela cumprisse em alguma medida a função de alargar o esquema de sustentação do Presidente – tanto mais porque a eficácia da liderança bonapartista é potenciada pela teatralidade dos gestos simbólicos em que é pródiga a política externa. Com a renúncia, a situação inverte-se em 180°. O Governo João Goulart já nasce sob o signo da suspeição ideológica, e até meados de 1963 a preocupação dos sucessivos gabinetes e do próprio presidente é a de apaziguar os setores mais conservadores, cuja repulsa por João Goulart tornara-se patente na tentativa de golpe em agosto de 1961. Dessa forma, a PEI converte-se, rapidamente, de *asset* em *liability*.

Verifica-se aqui uma ilustração do conceito segundo o qual, em política, *quem* faz é tão importante quanto *o que* é feito. Assim é que, por exemplo, nos meses que se seguem à renúncia, intensifica-se a oposição ao reatamento de relações com a URSS, tornando-se a decisão muito mais difícil do que teria sido nas mãos de Jânio¹⁵. O mesmo ocorre com relação ao problema cubano. Essa ampliação das dificuldades responde pela hesitação de Afonso Arinos em reassumir, no final de 1962, a pasta das Relações Exteriores¹⁶.

Compreende-se, em vista do que precede, que o quase neutralismo janista tenha-se tornado bem menos viável no período Goulart. A diferença fundamental entre os dois governos consiste em que, no primeiro, a problematização do alinhamento estava restrita à política externa *stricto sensu*, ao passo que, no segundo, ela passou a operar *também no plano interno*. São bastante conhecidas as áreas de atrito que João Goulart teve de contornar no relacionamento com os EUA: a encampação de empresas de serviço americanas, a remessa de lucros, enfim, tudo aquilo que fez com que Lincoln Gordon diagnosticasse, em abril de 1962, uma “guinada para a esquerda”. Ora, não é difícil perceber que, em um governo cuja política interna “guina” para a esquerda (ou, mais propriamente, em um governo cuja política interna é assim percebida pelos EUA), um neutralismo tático, nos moldes daqueles propostos por Jaguaribe, aparece como superfetação, tanto menos praticável quanto mais o governo em questão for considerado pela potência hegemônica como um “caso perdido”. Nesse contexto,

¹⁴ S. T. DANTAS, *Política Externa Independente*, p. 45 e ss. e p. 132 e ss.

¹⁵ C. M. ALMEIDA, “Política Externa e Nação em Progresso”, p. 61. V. Dubnic, *op. cit.*, p. 89.

¹⁶ A. ARINOS, *Planalto*, p. 226.

não pode haver aumento do poder de barganha, pelo simples fato de que já não há barganha, pois a política dos EUA passa a ser voltada para o solapamento do governo “rebelde”¹⁷.

A consequência dessa inviabilidade do neutralismo jaguaribeano é que o relacionamento com os EUA passa de provocativo a contemporalizador. Jânio gastava o seu tempo, nas palavras do Embaixador Cabot, “plucking the eagle’s feathers”. Jango gastará o seu tentando desfazer a impressão de esquerdismo, de modo a obter os créditos urgentemente reclamados pela crise econômica¹⁸. Daí o espírito de acomodação que preside a viagem aos EUA, as negociações Bell-Dantas, etc.

Mas se já no plano interno acumulavam-se motivos para uma redefinição da política exterior, é no plano internacional que vai ocorrer a modificação fundamental: o estabelecimento de uma espécie de *entente cordiale* entre as superpotências, com o progressivo abrandamento das tensões a partir de outubro de 1962¹⁹.

De fato, a partir dessa data, um fato novo é introduzido no conflito Leste-Oeste: os dois antagonistas passam a adotar uma política de contatos *diretos*, que tornam supérflua qualquer mediação por parte de uma “terceira força”. Assim é que, na própria crise dos mísseis, a solução é negociada diretamente entre americanos e soviéticos. A política neutralista de intermediações fica esvaziada, não restando a João Goulart senão a alternativa de apoiar integralmente a posição americana. Posteriormente, o esvaziamento da mediação neutralista torna-se patente quando, em agosto de 1963, EUA e URSS assinam o Tratado de Proscrição de Testes Nucleares (parcial) *à revelia do Comitê de Genebra*.

Entretanto, o que aqui nos interessa não é tanto essa inovação no cenário internacional, mas a sua interpretação pelos *policy-makers* brasileiros. A percepção das novas possibilidades abertas articula-se e ganha consistência ao longo do ano de 1963, que marca o advento do predomínio, na diplomacia brasileira, das teses de Araújo Castro. Este, que já em 1958 (ano da publicação das propostas de Jaguaribe) demonstrava-se cético com relação à ideia do neutralismo²⁰, passa a identificar nos entendimentos entre as superpotências a completa superação de tal ideia pelos acontecimentos. Com isso, a política externa brasileira *abandona o quadro de referência da guerra-fria* – que, como vimos, fora dominante nos primórdios da PEI – e passa a denunciar a “inconsistência” do movimento neutralista, progressivamente esvaziado à medida que os termos “leste” e “oeste” eram devolvidos à área da geografia²¹.

A PEI afasta-se, assim, do quase neutralismo janista, que não negava a consistência política do neutralismo afro-asiático, limitando-se a dele diferenciar-se. Ao mesmo tempo, a diplomacia brasileira começa a encontrar formas positivas de viabilização da proposta de uma frente única dos países subdesenvolvidos. O “grupo parlamentar” proposto na XVIII AGNU tem sobre o Movimento dos Não Alinhados a vantagem de não estar tingido

¹⁷ É o que se verifica na política das “ilhas de sanidade administrativa” e na articulação com os movimentos golpistas internos. V. P. Parket, *1964: O Papel dos EUA no Golpe de Estado de 31 de Março*, p. 70 e ss.

¹⁸ C. E. Martins, *op. cit.* V. Ministério das Relações Exteriores, *Viagem do Presidente João Goulart aos Estados Unidos e ao México*, onde se registram as reações favoráveis da imprensa brasileira (inclusive a conservadora).

¹⁹ Sabe-se que essa data é considerada, ao mesmo tempo, como o ponto mais alto e como o início do fim da guerra fria. V. p. ex. C. Delmas, *Armamentos Nucleares e Guerra Fria*, p. 98. O uso da expressão “entente cordiale”, nesse contexto, é sugerido por Luciano Martins. V. *Política Externa Independente*, nº 2.

²⁰ A. CASTRO, “O Poder Nacional. Limitações de Ordem Interna e Externa”, p. 16.

²¹ A imagem é de A. Castro (Discurso na XVIII AGNU).

por colorações geográficas, organizando-se em torno de temas bem definidos (os três Ds) e permitindo, em vista disso, maior presença latino-americana e brasileira. Não é descabido supor que a atuação do Itamaraty em 1963, especialmente a partir da posse de Araújo Castro, tenha sido pautada pelo desígnio de diluir a hegemonia afro-asiática naquilo que, já então, começava a ser denominado “movimento do terceiro mundo”.

É de se notar que, se houve tal desígnio, ele foi favorecido pelo amadurecimento, na ONU, do movimento, de caráter *econômico*, que culmina na realização da 1ª UNCTAD. Beneficiada por uma tradição de discussão de temas relativos ao desenvolvimento econômico²², a América Latina encontra nesse movimento a oportunidade para ocupar uma posição preeminente na articulação do terceiro mundo, sendo natural que o Brasil, principal economia da região, aí aparecesse como um dos países-líderes. Desaparecia, com isso, o empecilho apontado por Afonso Arinos na formação da “frente única” dos subdesenvolvidos, e a PEI passava a extrair as consequências práticas do discurso “terceiro-mundista” iniciado em 1961. É o que se percebe na participação destacada do Brasil nos trabalhos preparatórios da UNCTAD e na formação do Grupo dos 77, desfaldando a bandeira de uma “nova ordem no campo do comércio internacional”²³.

Outro indício importante do abandono do quadro conceitual do neutralismo (caracterizado, como vimos, pela ênfase nos problemas de segurança internacional) é o fato de que o discurso diplomático brasileiro desloca a prioridade do problema da *paz* para a questão do *desenvolvimento*. Assim é que, mesmo no âmbito da ONU, a tarefa de superação do abismo entre o Norte e o Sul passa a ser enxergada como *mais urgente* do que o próprio desarmamento. Igualmente sintomático desse deslocamento da ênfase é a introdução do conceito de *segurança econômica coletiva* (cf. Discurso na XVIII Sessão da AGNU), termo cujo hibridismo demonstra bem o quanto haviam perdido de sua importância os temas de natureza estritamente política.

Compreende-se, nesse sentido, a afirmação de João Goulart em sua Mensagem ao Congresso de 1963: “atingimos o momento de fixar uma política externa para o desenvolvimento, atribuindo-lhe a prioridade imprescindível no quadro de nosso comportamento internacional”. É verdade que Jânio Quadros já enunciara o princípio de uma “política externa para o desenvolvimento”, mas não é menos certo que ele o fizera tendo em mente, sobretudo, a expansão de mercados (em especial, no Leste Europeu, Ásia e África), i.e., a ocupação de espaços *já existentes* na ordem econômica internacional – expansão que se apresentava como um imperativo, em virtude da elevada taxa de capacidade ociosa com que se fizera a industrialização no período Kubitschek (já que a ampliação do mercado interno teria exigido reformas que Jânio não estava disposto a patrocinar)²⁴. Em contraposição a isso, embora mantendo a expansão de mercados como um de seus objetivos, a PEI de 1963-1964 põe a ênfase na *transformação* das estruturas econômicas internacionais, assimilando as construções teóricas da CEPAL e conferindo realidade à “frente única”, que, no Governo Jânio Quadros não havia sido mais do que uma palavra de ordem. Sabe-se que, malgrado suas hesitações, o Governo Goulart transcorreu, especialmente no período posterior ao plebiscito, sob o signo das “reformas”²⁵. Dessa forma, era inevitável que, mais cedo ou mais tarde, o

²² V. Green e Heller, “Surgimiento y proyección del Tercer Mundo: de Bandung a los ochenta”, p. 173 e ss.

²³ A. CASTRO, Discurso na 4ª Sessão Plenária da UNCTAD (1964).

²⁴ O. IANNI, *Imperialismo na América Latina*, p. 43.

²⁵ C. N. TOLEDO, *O Governo Goulart e o Golpe de 64*, p. 116.

“reformismo” da retórica política interna contaminasse o discurso diplomático e que este se voltasse, de forma prioritária, para a crítica das assimetrias do comércio internacional – tendência evidente na Mensagem ao Congresso de 1964 e que foi reforçada, como vimos, pelo amadurecimento da vertente econômica do terceiro-mundismo no plano internacional (tornado possível pela diminuição da importância e da urgência dos problemas estratégico-militares).

Finalmente, é preciso assinalar uma última consequência que acompanha o abandono do quadro de referência do neutralismo. No período posterior à crise dos mísseis, no qual as superpotências entram em acordo implícito acerca da divisão do mundo em áreas de influência (cabendo a América Latina, evidentemente, à hegemonia norte-americana, ressalvada a garantia de não intervenção em Cuba), torna-se impensável a utilização de uma aliança política como elemento de barganha no relacionamento bilateral com a potência hegemônica. Assim, se é possível, como vimos, a interpretação do período janista da PEI como um neutralismo tático, empregado com o objetivo de obter vantagens no plano econômico, tal interpretação seria perfeitamente absurda no que se refere ao período 1963-1964, quando a inserção do país no sistema internacional já está decidida *a priori* por um entendimento tático entre as superpotências²⁶.

Conclusão

Em um registro macrométrico, a PEI aparece, sem dúvida, como um fragmento destacável de suas adjacências históricas. Ilhada entre dois períodos de acentuado conservadorismo diplomático, ela apresenta-se ao historiador como uma unidade analítica, como um momento peculiar na evolução de nossa política exterior, diferente do que vem antes e do que vem depois. No entanto, se fizermos abstração dessa oposição aos períodos vizinhos, passando assim a um registro histórico micrométrico, identificaremos pelo menos três fases da PEI.

Na primeira, dominada pela personalidade enigmática de Jânio Quadros – cujas simpatias por De Gaulle, Nasser e Tito são bem conhecidas –, a diplomacia brasileira opera em um quadro conceitual que é, no essencial, o mesmo do neutralismo, distinguindo-se deste apenas por motivos concernentes à estratégia de obtenção, para o Brasil, de uma posição de liderança no Terceiro Mundo. Numa segunda fase (agosto de 1961 – outubro de 1962), verifica-se uma continuidade da linha anterior, mas a polarização ideológica no plano interno tende a relegar a PEI para um plano secundário da vida nacional. À medida que evolui a crise interna, a diplomacia independente torna-se um peso para o governo parlamentarista, que se vê, ainda, na contingência de ter que abrandar o tom no relacionamento com os EUA, a fim de aplacar a grita conservadora interna. Na fase final (1963-1964), sob a influência de Araújo Castro, a PEI revigora-se e, valendo-se de um cenário internacional propício, abandona definitivamente toda afinidade com o neutralismo, encontrando na questão do desenvolvimento um veio diplomático que já se revelava riquíssimo quando a experiência foi interrompida pelo golpe militar – o que não impediu, diga-se de passagem, que o mesmo veio fosse retomado, posteriormente, pelos próprios governos militares.

Deve-se notar, finalmente, que uma vantagem analítica não desprezível decorre dessa distinção de fases da PEI. Com efeito, tal distinção permite conciliar interpretações que,

²⁶ De resto, o “neutralismo tático” já se havia tornado inviável, como vimos, em virtude da situação interna.

à primeira vista, parecem conflitantes. Alguns autores, acentuando o aspecto de “neutralismo tático” (como vimos, viável apenas na primeira fase), concluem ser a bipolaridade intensificada do início da década de 60 a atmosfera apropriada para a PEI²⁷. Outros, enfatizando o aspecto da autonomia de movimentos dos países do Terceiro Mundo, enxergam na *entente* americano-soviética o ambiente próprio para experimentos de diplomacia independente, na medida em que estes dependem de um mínimo de “permissibilidade internacional”²⁸. Ora, como o período da PEI é cortado ao meio pela mudança do primeiro para o segundo cenário, é inevitável que cada uma dessas perspectivas analíticas considere que uma parte do objeto de estudo está, por assim dizer, sobrando. Para uma, parecerá estranho que a PEI tenha continuado o seu curso mesmo quando as condições internas e externas inviabilizavam o “neutralismo tático”. Para a outra, parecerá surpreendente que a PEI tenha surgido quando surgiu, i.e., num momento de tensões agravadas e, portanto, de escassa permissibilidade. O que tentamos mostrar é que, na realidade, a PEI foi possível em ambos os contextos, mas que assumiu forma distinta em cada um deles.

²⁷ É a tese de P. Malan, “Relações Econômicas Internacionais do Brasil 1945-1964”, p. 96, e de C. Lafer, “Una interpretación del sistema de las relaciones internacionales del Brasil”, p. 95 e ss. Este último sustenta que, com o acordo tácito entre as potências, ter-se-ia reduzido a viabilidade da PEI.

²⁸ É, por exemplo, a tese geral de Hélio Jaguaribe. V. “Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica”, que coincide com a análise abstrata de M. Kaplan, para quem a existência de atores não alinhados só é concebível no “loose bipolar model”. V. *Towards Professionalism in International Theory*, p. 141.

Bibliografia

I. Livros:

- ASTIZ, C. A. *Latin American International Politics – Ambitions, Capabilities and the National Interest of Mexico, Brazil and Argentina*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- BANDEIRA, M. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (2 séculos de História)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.
- BENEVIDES, M. V. *O Governo Jânio Quadros*. São Paulo: Brasiliense, 1982.
- CARDOSO, M. L. *Ideologia do Desenvolvimento – Brasil: JK/JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- DANTAS, S. T. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.
- DAUGHERTY, C. H. *Foreign Policy Decision-Making in Brazil: Case Studies in Brazilian Policy towards the Soviet Union, 1945-1961*. Washington: Georgetown University, 1974.
- DELMAS, C. *Armamentos Nucleares e Guerra Fria*. São Paulo: Perspectiva, 1979.
- IANNI, O. *Imperialismo na América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.
- KAPLAN, M. A. *Towards Professionalism in International Theory: Macro system Analysis*. New York: The Free Press, 1979.
- LISKA, G. *Nations in Alliance – The Limits of Interdependence*. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1962.
- MARTINS, C. E. *Brasil/Estados Unidos dos 60 aos 70*. São Paulo: CEBRAP, 1972.
- PARKER, P. *1964: O Papel dos Estados Unidos no Golpe de Estado de 31 de março*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- MELO FRANCO, A. A. de *Planalto (Memórias)*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1968.
- SILVA, G. do C. e *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1981.
- TOLEDO, C. N. de *O Governo João Goulart e o golpe de 1964*. São Paulo, Brasiliense, 1985.

II. Artigos:

- ALMEIDA, C. M. de “Política Externa e Nação em Progresso”, in: *Tempo Brasileiro*, nº 1, Setembro 1962.
- ARCHER, R. “San Tiago e a Política Externa Independente”, in: *San Tiago – Vinte Anos Depois*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985.
- BELL, P. D. “Brazilian-American Relations”, in: *Brazil in the Sixties*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972.
- CAMPOS, R. de O. “A Política Externa do Brasil”, in: *Digesto Econômico*, nº 166, julho-agosto 1962. “Sobre o conceito de neutralismo”, in: *Digesto Econômico*, nº 159, maio-junho 1961.
- CASTRO, J. A. de A. “O Poder Nacional. Limitações de Ordem Interna e Externa”, in: *Araújo Castro*. Brasília: UnB, 1982.
- DUBNIC, V. R. “Trends in Brazil’s Foreign Policy”, in: *New Perspectives of Brazil*, ed. E. N. Baklanoff, Vanderbilt University Press.
- GREEN, R. e HELLER, C. “Surgimiento y proyección del Tercer Mundo: de Bandung a los ochenta”, in: *Foro Internacional*, Oct./Dic., 1980, nº 2.
- JAGUARIBE, H. “Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica”, in: *Relações Internacionais*, junho 1980.
- LAFER, C. “Una interpretación del sistema de las relaciones internacionales del Brasil”, in: *Argentina y Brasil en el sistema de relaciones internacionales*. Buenos Aires: Nueva Visión, 1973.

MALAN, P. “Relações Econômicas Internacionais do Brasil – 1945-1964”, in: *História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III, O Brasil Republicano, 4^o Volume, Economia e Cultura*, SP: DIFEL, 1984.

MELO FRANCO, A. A. de “Política Externa, in: *Digesto Econômico*, Novembro-Dezembro, 1984.

QUADROS, JÂNIO. “Brazil’s New Foreign Policy”, in: *Foreign Affairs*, Vol. 40, nº 1, October 1961.

– não assinados: “Política Externa Independente: um balanço”, in: *Revista Civilização Brasileira*, nº 1, Março 1965. “Diplomacia do Terceiro Mundo”, in: *Política Externa Independente*, nº 2, Agosto 1965.

Documentos

JÂNIO QUADROS – Mensagem ao Congresso Nacional, 1961.

JOÃO GOULART – Mensagem ao Congresso Nacional, 1963 e 1964.

J. A. DE ARAÚJO CASTRO – Discurso no Debate Geral da XVIII Sessão da AGNU. Discurso na 4^a Sessão Plenária da UNCTAD (1964).

A. A. DE MELO FRANCO – “Saudação ao Presidente Eisenhower” (1960).

– “Discurso de Posse no Itamaraty” (1961).

– “Discurso da Sessão Inaugural da XVI AGNU” (1961).

– “Discurso na Sessão Inaugural da XVII AGNU” (1962).

Ministério das Relações Exteriores – *Viagem do Presidente João Goulart aos Estados Unidos e ao México. Preparatory Meeting for the Conference of Heads of State or Government of Non-aligned Countries – Report of the Sub-committee on the composition of the Conference of Heads of State or Government of Non-aligned Countries.*

REFLEXÕES SOBRE O SURGIMENTO DA “POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE” NA GESTÃO DE JÂNIO QUADROS

Vera Cíntia Álvares

“Mas a opinião brasileira é trabalhada de tal forma, com tais intuítos, e por tais processos, que mesmo após eu haver demonstrado isto que acabo de escrever, continuarão os mesmos grupos e os mesmos jornais a acusar o ex-presidente de ter inaugurado uma linha esquerdista no Itamaraty”...

Afonso Arinos

Introdução

O início da década de sessenta assinala, no Brasil, o ápice de uma situação em que se conjugam de forma singular fatores que marcariam profundamente o desenvolvimento ulterior do país e conduziriam ao desfecho de março de 1964. Entre eles, o descompasso flagrante entre o processo de inserção do país na Nova Divisão Internacional do Trabalho e a persistência de padrões de decisão política decorrentes do pacto populista; o embate entre duas forças sociais fundamentais e antagônicas resultantes do período de concentração industrial da década precedente, os interesses transnacionais e associados em crescente proeminência e as classes trabalhadoras industriais, cujas reivindicações de inclinação nacionalista e reformista se faziam ouvir com cada vez maior ímpeto; a eleição para a Presidência da República de personagem ao qual, ainda hoje, são conferidos epítetos que vão de visionário errático a protoditador ensandecido, e que nada mais foi do que o reflexo das incongruências sociais, institucionais e partidárias daquele momento histórico e o símbolo vivo de um projeto político inadaptável a uma conjuntura concreta; e, finalmente, a projeção inédita de um conjunto de noções e atitudes independentes que seriam mais tarde sistematizadas por San Tiago Dantas e Araújo Castro e que, embora não se insurgissem radicalmente contra a assimetria no plano internacional, denegavam explicitamente as mais enraizadas tradições de contemporização e transigência nas relações com a potência hegemônica norte-americana.

As páginas que seguem são frutos da trajetória de uma curiosidade – natural nas novas gerações de diplomatas – com relação a este subido assomo de independência, ainda que matizada, no quadro de uma política externa cujo *leitmotiv* sempre encontrara expressão no mote “O Brasil está fadado a ser, por tempo indeterminado, um satélite dos Estados Unidos”. Como surge a Política Externa Independente (PEI) no contexto de um governo marcado pelo reacionarismo no plano interno, eleito sob a legenda de um partido conservador, e destituído de planos sistemáticos para o futuro? Que conjunto de circunstâncias históricas, nos planos interno, externo e global presidiram seu surgimento e seu temporário ocaso?

Sem pretensões de esgotar o multifacetado espectro de assuntos ligados à Política Externa Independente, pretendemos responder exclusivamente a esta questão, negando que

exista, como fazem crer alguns autores, um paradoxo básico na coexistência de uma política interna “conservadora” com uma política externa “avançada”¹. A gestão Jânio Quadros espelha apenas a natureza do processo político e econômico brasileiro de inserção no sistema capitalista mundial através de uma industrialização demasiado rápida e estruturalmente dependente. A Política Externa Independente inscreve-se na corrente de nacionalismo populista latino-americano que representa, em última análise, a tentativa de deter o avanço da hegemonia econômica e política norte-americana, sem, contudo, renunciar ao projeto de desenvolvimento nos moldes capitalistas.

Pretendemos, assim, compreender o significado da PEI, por um lado, enquanto instrumento de política interna e contrapeso retórico à submissão do país à política de austeridade preconizada pelo FMI, e, por outro lado, enquanto necessidade objetiva de desafogo da crise do fim do modelo juscelinista e imperativo permanente da implantação do desenvolvimento. Procuraremos também avaliar os limites que a fizeram retroceder sobre seus próprios passos em certos momentos, e as virtudes pelas quais os princípios basilares da Política Externa Independente encontraram continuidade na História recente do país.

A emergência da Política Externa Independente

A administração JK superou definitivamente a crença na vocação agrária do país, consolidando, através do Plano de Metas, um modelo de acumulação com decisiva preeminência do capital monopolista multinacional associado. “Os cinquenta anos em cinco” provocaram alterações incisivas na estrutura sócio-econômica do país, tais como a sofisticação do mercado interno, a expansão empresarial, a urbanização de grandes contingentes populacionais e a intensificação de desigualdades sociais e regionais. Este conjunto de fatores conferiu novos contornos políticos e ideológicos ao país e estabeleceu as pré-condições para a crise do populismo. Em fins da década de cinquenta, assistia-se ao recrudescimento das atividades sindicais e a febris debates no seio das organizações de trabalhadores, estudantes e militares, cuja tônica era o nacionalismo (por oposição ao chamado “entreguismo”), com acentos distributivistas.

Em face das crescentes demandas nacionalistas e reformistas que pressionavam o Executivo por intermédio do Congresso, também foco de reivindicações regionais e locais, o chamado “bloco de interesses multinacionais e associados”², que crescera e se fortalecera no processo aludido, formando uma *intelligentsia* política, militar, técnica e empresarial, é levado a aspirar ao comando do aparelho de Estado, tradicionalmente em mãos dos políticos populistas, projeto este que procuraria consubstanciar-se na candidatura Jânio Quadros.

Assim, portanto, as questões relevantes no período ora estudado, não obstante recebam diferentes respostas nos Governos Kubitschek e Quadros, guardam em comum o fato de fazerem parte do mesmo processo e responderem aos mesmos estímulos. De fato, na década de 50, o desenvolvimento adquire importância central no equacionamento de estratégias provenientes da CEPAL, BNDE, Comissão Mista Brasil/EUA e Fundação Getúlio Vargas. Todo o esforço analítico desses órgãos concentra-se sobre a variável considerada fulcral para o aumento do ritmo de crescimento, a poupança, cuja forma mais viável de

¹ Cf., por exemplo, Maria Victoria Benevides – *O Governo Jânio Quadros*. São Paulo: Brasiliense, 1981, cuja análise articula-se sobre as contradições entre a extração política de Jânio e a Política Externa Independente.

² A expressão é de uso corrente, mas sua melhor definição encontra-se em Dreifuss, R. A. – *1964, a Conquista do Estado*. Petrópolis: Vozes, 1981, capítulo II e III.

captação seria a atração de capital estrangeiro. À época, não são formuladas críticas ao modelo de desenvolvimento, nem ao recurso a capitais externos, aceitos como fenômenos universais que não obstacularizariam pretensões posteriores de desenvolvimento autônomo³. Em consequência, apesar do impulso extraordinário inicial e do ritmo satisfatório alcançado no período JK, havia uma falha congênita, a saber, a dependência em que o processo se assentava e a diminuta influência que a economia nacional podia exercer sobre as variáveis externas.

Verifica-se paralelamente um decréscimo na importância fundamental de que sempre desfrutara o setor agrário-exportador na economia nacional, com correlatas valorizações da indústria e da produção agrícola voltadas para o mercado interno. Tais transformações provocariam uma rearticulação política geral, que permeia todo o período, até 1964, tendente a substituir a hegemonia de uma fração das classes tradicionalmente dominantes por uma outra.

Em suma, Jânio ascende ao poder no quadro de uma ampla e contundente ofensiva do capital internacional, de um aprofundamento não só quantitativo como qualitativo da dependência estrutural do país em contexto de retraimento do modelo da gestão JK, e de uma necessidade imperiosa de mudanças institucionais que correspondessem à substituição de hegemonia que se processava de fato na estrutura econômica da sociedade. A candidatura Quadros catalisa as insatisfações geradas pelas transformações em curso. Enquanto candidato de oposição, Jânio transmuta este descontentamento em um programa político moralizante de indiscutível sedução, mormente pelo talento histriônico com que era defendido⁴.

A verve exuberante de Jânio não só condenava o subdesenvolvimento como também o próprio desenvolvimento, tal como foi implantado pelo “presidente voador”. O projeto janista propugnava um desenvolvimento que não favorecesse grupos sociais, regiões geográficas ou setores econômicos em particular. Seus únicos beneficiários deveriam ser duas entidades abstratas constantemente evocadas em seu discurso, o “povo” e a “nação”⁵.

Enquanto o discurso desenvolvimentista legitimava a participação estrangeira através de uma reelaboração do conceito do nacionalismo, em que se negava a oposição entre nações dominantes e dominadas nas Relações Internacionais, Jânio deixava transparecer em

³ O acesso à tecnologia e técnicas gerenciais estrangeiras e aporte financeiro do exterior eram tidos como soluções por excelência para os problemas brasileiros no momento de ascensão política da ideia do “desenvolvimento”. Esperava-se que este processo fosse transitório e que através de sua implantação haveria um ponto depois do qual não mais se precisaria recorrer ao capital estrangeiro; apenas as parcelas destinadas ao pagamento das amortizações maiores ainda exigiriam a continuidade das relações com o capital financeiro internacional. Cardoso, M. L. – *Ideologia do Desenvolvimento: Brasil JK, JQ*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978, p. 387.

⁴ A teatralidade do estilo de Jânio Quadros aplicado a um ambíguo populismo antipopulista tornara-o uma atraente alternativa ante o sistema partidário, já completamente fragmentado, com legendas que, não obstante defenderem interesses opostos, persignavam-se ante praticamente o mesmo programa político. O candidato foi apoiado pelas oligarquias que viam sua ascendência sobre o Estado aos poucos se esvaír; por aqueles que aspiravam a extrair benefícios da nova situação, mas se viam alijados do poder, a emergente classe média; e por aqueles que se limitaram a ser simplesmente “incorporados” ao processo sem que pudessem alimentar a mais leve esperança de auferir alguma vantagem do regime, as massas trabalhadoras industriais e rurais.

⁵ Miriam Limoeiro Cardoso faz uma interessante análise da significação que conceitos como “nação” e “povo” adquirem nos discursos de JK e JQ. Enquanto que para Jânio a “nação” é pensada em sua integridade e deve afirmar-se pela autodeterminação, para Juscelino a “nação” aparece apenas como parte do sistema; o que importa são os setores econômicos que a formam. Se para Jânio o “povo” é entendido como uma coletividade onde o todo deve prevalecer sobre as partes, o discurso JK circunscreve este conceito à dimensão econômica da produção-consumo (Cf. Cardoso, M. L. *op. cit.*).

seu discurso a percepção da Nação como diminuída e espoliada pelo livre jogo das forças econômicas em seu território⁶.

Para Juscelino, em peleja constante com o nacionalismo e o tradicionalismo que entravavam a transnacionalização da economia, não havia diferenças fundamentais entre a aplicação de capital estrangeiro ou nacional. O capital deveria circular livremente entre as nações do bloco ocidental, na defesa mesmo dos ideais ocidentais⁷.

Para Jânio, bem ao contrário, o desenvolvimento em curso era corrupto, setorizado e concentracionista, o que nos leva a crer que Jânio repudiava as características e condições próprias sob as quais se realiza o capitalismo periférico. Embora admitisse não poder prescindir *in totum* do capital externo⁸, sua proposta fixava-se, anacronicamente, na possibilidade de “regenerar” (termo próprio ao cunho moralista que Jânio emprestava a seu programa) a economia num sentido mais nacional.

É forçoso concluir que a ideia-chave da Política Externa Independente, a “desideologização” das relações internacionais, corresponde exatamente a este projeto de tornar “não periférico” o desenvolvimento posterior do país. Daí também a proposta de solidariedade dos povos subdesenvolvidos concebida como estratégia suficiente para mitigar os malefícios do capitalismo avançado multinacional. Percebe-se assim a coerência interna do pensamento janista que concebe clara inter-relação entre o projeto interno de uma “renacionalização” extemporânea da economia e uma postura externa inspirada no novel Movimento Não Alinhado militante.

Já foi dito que haveria, subjacente ao projeto de Jânio, o desejo de desempenhar na América Latina um estilo de liderança nasserista. Na realidade, conforme bem observou Carlos Estevam Martins⁹, sob pena de ver-se destituído prematuramente do apoio de suas bases conservadoras e com o fito de não afrontar diretamente os desígnios norte-americanos¹⁰, o janismo admite um amplo espectro de independência, expurgando da sua as características radicais próprias ao não alinhamento afro-asiático. O Brasil pretendia constituir uma “quarta posição”, mais adequada à tradição dos países da América do Sul. Não integrado ao primeiro, inassimilável pelo segundo e sequer plenamente identificado com o terceiro mundo, o Brasil advogava a necessidade de ser pragmático e relacionar-se economicamente com todos os países. Mesmo assim, a Política Externa Independente coincidia com as teses do Movimento Não Alinhado, tais como o repúdio ao colonialismo, neocolonialismo e racismo; o apoio aos

⁶ ... “Não estamos em posição de nos sujeitar ao livre jogo das forças econômicas em nosso território, simplesmente porque essas forças controladas de fora fazem seu próprio jogo e não o do país” (JQ: “A Nova Política Externa Brasileira”, *in: Foreign Affairs*, outubro de 1961).

⁷ Juscelino sublinhava a determinação mútua entre desenvolvimento e segurança, visando a apresentar a América Latina como ponto estratégico para a defesa do mundo ocidental, na clara intenção de obter fluxos de financiamento. Internamente, o que passa a ser contrário ao interesse nacional, definido como o desenvolvimento, é justamente toda e qualquer oposição ao estrangeiro. “Sendo nação já consolidada como tal, já não somos colonizáveis” (Cf. JK: “A Marcha do Amanhecer”, e discurso na Califórnia).

⁸ “O governo brasileiro não tem preconceitos contra o capital estrangeiro – longe disso. É para nós de grande importância. A única condição é que se aceite uma gradual nacionalização dos livros”. (JQ: “A Nova Política Externa Brasileira”, citado).

⁹ Martins, C. E. – “Brasil/Estados Unidos dos anos 60 aos 70”, *in: Cadernos CEBRAP*, nº 9, 1972.

¹⁰ Na semântica norte-americana *não alinhamento* significa extorsão internacional (Cf. Good, R. – “State-Building as a determinant of Foreign Policy in the New States”, *in: Martin: Neutralism and Nonalignment*. N. Y., 1962).

povos da Ásia e África nas lutas de libertação; e a recusa do sistema de blocos e da participação nos conflitos provocados por essa política.

O Brasil declinou o convite para participar da primeira grande reunião dos países não alinhados em Belgrado (1961). A situação geopolítica do país no continente americano, as características institucionais do sistema interamericano e o Acordo Militar Brasil/Estados Unidos poderiam ser apontados como os elementos conflitantes, no cacife ideológico do Brasil, com o terceiro critério de admissão ao Movimento: a ausência da aliança militar diretamente relacionada com o conflito Leste/Oeste.

Alguns estudiosos na matéria tendem a deduzir o caráter arrojado da política externa das necessidades objetivas do capitalismo brasileiro, mal percebidas, naquele momento, por seus potenciais beneficiários. Para Octávio Ianni, a PEI é a consequência lógica do desenvolvimento econômico do período anterior, que havia criado capacidade ociosa. Para Brás Araújo, que baseia sua tese nas contradições entre o capitalismo dependente e a pretensão à autonomia internacional, a diplomacia independente de Jânio era reflexo da exigência de novos mercados e se insere na ideologia do desenvolvimento, própria do capitalismo associado no Brasil.

De fato, o discurso de posse do Presidente e sua Mensagem ao Congresso traçam diagnóstico sombrio da situação econômica do País e apontam, como solução, a correção dos numerosos “desequilíbrios”, um dos quais, o da balança de pagamentos, tinha importância central, dada a vultosa parcela da dívida externa a ser paga durante sua gestão. Nesse contexto, as exportações passam a ser consideradas cruciais para o futuro do Brasil, e a diversificação de mercados uma garantia contra os fatores adversos provenientes do exterior, sobre os quais o país não tem controle.

A vontade de vincular-se a todos os países do mundo, independente de seus credos políticos, implicava a adesão a princípios e ideais que passaram a orientar a política externa nacionalista: a preservação da paz, a condenação da corrida armamentista, a defesa dos princípios de não intervenção e autodeterminação e o respeito pela ONU como instrumento por excelência para solução dos problemas internacionais.

Haveria que mencionar ainda a constatação de que a tradicional subserviência à política norte-americana tinha redundado em escassas vantagens efetivas depois da II Grande Guerra. Tendo tomado consciência, depois do alarmismo norte-americano com a Revolução Cubana, de que a América Latina só seria incluída nos orçamentos americanos se Washington se sentisse ameaçado, Jânio persistiu numa política ousada, procurando, contudo, garantir a ajuda norte-americana para o desenvolvimento do País, com um mínimo de risco para o capital propriamente nacional.

Os limites da PEI

“– É verdade que o Senhor teria dito: Fi-lo porque qui-lo?

– Sei que tentam ridicularizar-me porque eu teria dito isto um dia. Ora, se o tivesse feito, todos poderiam rasgar a gramática que escrevi. ‘Fi-lo porque qui-lo’ é errado. O certo é fi-lo porque o quis – e foi isso que eu disse” (Jânio Quadros em entrevista à Folha de S. Paulo, 9/nov./1983).

A aguda clarividência dos vaticínios de Jânio seria demonstrada mais tarde na retomada dos princípios referidos para a composição doutrinária do “Pragmatismo Responsável”, que apresentaria, entretanto, novas características e ênfases de estilo.

O que sobrou à PEI em mérito por antecipar-se ao espírito da “détente” faltou-lhe em adequação à situação concreta em que se aplicava. Ao bater na tecla do nacionalismo, Jânio revelava profundo descompasso com a tendência efetiva de associação entre o capital nacional e o capital internacional, tornada possível pela aprovação da lei de tarifas de 1958¹¹ e pela Instrução nº 113 da SUMOC. Como tática de conquista de poder, o programa de Jânio era perfeitamente aceitável; como estratégia concreta, porém, sua acolhida era discutível. Acabaria sendo justamente a condecoração de “Che” Guevara, um ato de Política Externa, o elemento mobilizador do crescendo de oposição que aglutinava as bases heterogêneas e intrinsecamente contraditórias que o haviam antes elegido.

Não obstante devamos concluir que a PEI foi, em parte, um instrumento de política interna, seus efeitos neste nível foram francamente desastrosos. Jânio não conseguiu aplacar o anti-imperialismo de esquerda, nem evitar o profundo desgosto do bloco do capital associado, da influente colônia portuguesa no Rio e São Paulo e sua porta-voz, a grande imprensa, que não poderiam, logicamente, aceitar a nova postura brasileira com relação aos Estados Unidos e à África. Embora a PEI fosse apoiada pela ala avançada do PTB e pelos sindicatos, o PC restringia seu apoio ao comércio e às relações diplomáticas com os países socialistas e à autodeterminação de Cuba, pois considerava que o “progressismo” de Quadros não deveria suscitar ilusões em face das medidas antipopulares impostas pelo modelo de austeridade sugerido pelo FMI e aceito pelo Governo¹².

O grande objetivo não confessado da Política Externa Independente foi o de ampliar a margem de manobra frente aos Estados Unidos, obtendo novos mercados para as exportações brasileiras assim como fontes alternativas de financiamento. A progressiva deterioração dos termos de troca das matérias-primas, que começava a tornar-se crítica e crônica, sugeria a alternativa de concentrar as exportações nas manufaturas. Os países socialistas e, principalmente, a África e a América Latina eram vistos como mercados por excelência para a incipiente indústria brasileira.

Os limites e tropeços na condução da Política Externa Independente expõem as contradições a que é submetido o processo de industrialização dentro dos marcos da dependência e de um quadro global de assimetrias cristalizadas. A aproximação política com os países não alinhados acabou carregando-se de matizes e desconfianças que acabariam por limitá-la na prática; o congraçamento com os países da África, apesar dos fundamentos étnicos e culturais alegados, sofria de graves restrições pela ancestral tradição de relacionamento privilegiado com Portugal; a grita suscitada pelo reatamento de relações econômicas e diplomáticas com a URSS mostrava que o preço político do fato não compensava os eventuais benefícios econômicos das transações; a tensão gerada pela coincidência temporal do envio da Missão Dantas à Europa do Leste e de Roberto Campos à Comunidade Financeira Internacional bem testemunha a batalha surda que se travava entre o bloco do capital associado e a tese nacionalista da PEI. O testemunho mais elucidativo, porém, é a anuência final do Brasil em votar a Resolução proposta pelos Estados Unidos para a

¹¹ A lei de tarifas de 1958 protegia a indústria nacional da importação de similares estrangeiros, desaparecendo, assim, as razões objetivas para uma possível oposição entre o capital nacional e o capital internacional (Cf. Pereira, B. – *Seis Interpretações sobre o Brasil. Dados*. CNPq, 1982). A Instrução nº 113, da SUMOC, foi condutor jurídico da possibilidade de monopolização do mercado.

¹² Prestes, L. C. – “As relações presidenciais, o Governo do Senhor Jânio Quadros e a política atual” – segunda súmula do artigo publicado em *Novos Rumos*, março de 1961, feita por Brás Araújo (Cf. Araújo, Brás – tese inédita defendida em Paris, 1970).

questão cubana, depois de um longo processo de idas e vindas, relatado por Afonso Arinos¹³, no qual o direito à autodeterminação de Cuba parecia inicialmente ponto inegociável.

A Política Externa Independente de 1961 afigura-se como uma ideia, plena de potencialidades, lamentavelmente fora de lugar e de tempo¹⁴. Concebida como instrumento essencial de um desenvolvimento de índole nacional, suas iniciativas esbarraram com a falta de maturidade do processo de industrialização dependente e do próprio sistema político brasileiro, àquela altura já destinado à crise. Mais tarde, a partir de 1974, seriam as próprias multinacionais as primeiras a promover a exportação de manufaturados brasileiros para os mercados de países em desenvolvimento. Colidia também a PEI com instrumentos de pressão externa relacionados com o endividamento, a concessão de financiamentos e tratados militares. A polêmica suscitada quando de seu surgimento deixa transparecer claramente o embate de forças econômicas, sociais e políticas no processo de transnacionalização da economia: “Na época do nacional-populismo a legitimidade era buscada pela via de projetos de mudança social, e isso fazia com que a política externa típica daquele período, o anti-imperialismo, figurasse apenas como uma projeção secundária de conflitos internos” (Carlos Estevam Martins). Os princípios de uma política externa independente, porém, estavam lançados, e, pela primeira vez, de forma explícita, nos anais da diplomacia brasileira.

¹³ O Ministério das Relações Exteriores publicou comunicado, logo após a tentativa de invasão da Baía dos Porcos, cujo teor faria supor que, por repúdio à violação do princípio de autodeterminação dos povos, o Estado brasileiro manifestaria esta desaprovação junto à ONU. Segundo Brás de Araújo, o representante brasileiro não teria seguido as orientações emanadas do Palácio da Presidência e do Itamaraty.

¹⁴ Cumpre notar que havia uma dissidência quase que emocional entre o corpo diplomático brasileiro e o Presidente da República, agravada pelos cortes de 20% do salário (para financiamento de bolsas de estudo para estudantes africanos), e pela resistência, natural, segundo Afonso Arinos, nos diplomatas, às grandes mudanças, causada pela necessidade de vivenciar de 4 a 5 mandatos presidenciais ao longo de sua carreira.

DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE À POLÍTICA EXTERNA INTERDEPENDENTE: O GOVERNO CASTELLO BRANCO

Rodrigo do Amaral Souza

O colapso do populismo e a ascensão da aliança tecnocrático-militar

31 de março de 1964 representa uma data fundamental na História das Relações Diplomáticas do Brasil. Nesse dia, não só um governo legalmente constituído foi derrubado por um “pronunciamento” militar; houve uma ruptura drástica com nossa experiência histórica precedente, cujos reflexos não deixariam de se estender à área da política externa. A cooptação das massas populares realizada através do paternalismo populista no contexto de um sistema político caracterizado pela existência de instituições democrático-liberais destinadas a resguardar o princípio da representatividade popular foi substituída por um modelo desmobilizador, profundamente avesso à participação popular e submetido à tutela das Forças Armadas. Antes de entrar na análise das alterações verificadas na atuação diplomática do Brasil em decorrência da ruptura radical ocorrida no terreno político-institucional, cabe indagar das razões que conduziram à queda de Goulart.

Não me incluo entre os que pretendem atribuir ao Governo dos Estados Unidos toda a responsabilidade pela deflagração do movimento militar, como parece transparecer do próprio título de uma obra que obteve razoável repercussão: *O Golpe começou em Washington*, de Edmar Morel. A derrubada de Jango deveu-se, antes de tudo, a fatores de ordem interna que, à custa de uma exagerada simplificação, podem ser assim sintetizados: a) a falta de harmonia e coesão internas do Governo Goulart, debilitado por sucessivas reformulações ministeriais e pela hesitação do Presidente em implementar de forma decidida as diretrizes por ele mesmo traçadas; b) o temor da classe média mais conservadora, expresso com todo vigor nas “Marchas com Deus pela Família e pela Liberdade”, de que o Governo de Jango estivesse decidido a seguir rumos socialistas ou “comunizantes”, ameaçar o sagrado direito à propriedade privada e mergulhar o País nas trevas de uma “república sindicalista” inspirada na Argentina de Perón; c) o receio da oposição parlamentar de que Goulart estivesse disposto a perpetrar um golpe anticonstitucional com propósitos continuístas; d) o temor das Forças Armadas de que as manifestações de indisciplina e quebra da hierarquia por parte de sargentos e marinheiros viessem a minar a coesão do *establishment* militar; e) a crise econômica, manifesta em elevadas taxas de inflação, desinvestimento, baixa de produtividade, etc.; f) o crescimento da insatisfação social, que gerava temores, de um lado, e reivindicações, de outro, etc.

Conquanto reconheça a preeminência dos fatores internos como elemento explicativo do golpe militar, não posso concordar com a afirmação do Ex-Embaixador dos EUA, Lincoln Gordon, de que “o movimento de 1964 foi um produto 100% brasileiro”. Com efeito, se não chegaram a tomar parte ativa nos episódios propriamente militares (em grande parte, por tal não ter sido necessário), os Estados Unidos viram com muito bons olhos o afastamento de Jango. O governo norte-americano e os investidores daquele país tinham

motivos concretos para guardar reservas em relação a Goulart: o receio quanto à propalada infiltração comunista em todos os setores da sociedade, em particular nos sindicatos e nas Forças Armadas; a desordem econômica interna, refletida nas elevadas taxas de inflação; o não cumprimento, pelo Brasil, das disposições previstas no acordo Bell-Dantas; a oposição a medidas tomadas tanto por Goulart quanto por governadores estaduais, consideradas lesivas aos interesses dos investidores privados norte-americanos (nacionalização de empresas concessionárias de serviços de energia elétrica, legislação restritiva quanto a concessões de áreas a empresas mineradoras) e, finalmente, a regulamentação, em janeiro de 1964, da nova Lei de Remessa de Lucros (Lei nº 4.131, de setembro de 1962), que, ao incluir o montante reinvestido internamente na base de cálculo do *quantum* sobre o qual seria aplicado o limite percentual de remessas, contrariava os interesses americanos.

De forma indireta, muito fizeram os EUA para enfraquecer o Governo Jango. Desde o virtual congelamento de empréstimos e ajuda externa ao Governo Federal e a política correlata de estimular governos estaduais e municipais de oposição vistos como “ilhas de sanidade” em face da incoerência fiscal de Goulart, passando pelas modalidades clássicas de “desestabilização” (apoio a candidatos conservadores no Nordeste, manipulação dos veículos de comunicação de massa por meio de recursos angariados por instituições como o IBAD e o IPES, os quais, por sua vez, eram financiados por capitais externos) até desembocar na preparação de planos de contingência para auxílio aos revoltosos em caso de guerra civil prolongada (a famosa *Operação Brother Sam*), os Estados Unidos desempenharam um papel nada desprezível na derrubada de Jango. A Embaixada Americana no Rio estava excepcionalmente bem informada a respeito das articulações dos conspiradores; o Embaixador Lincoln Gordon e o adido militar, o então Coronel Vernon Walters, mantiveram frequentes contatos com os líderes civis e militares do golpe que então se ultimava contra o governo legal. Quando o novo governo militar se instalou no poder, a reação de Washington não poderia ter sido mais entusiástica. Já no dia 2 de abril, com Goulart ainda no Rio Grande do Sul, Johnson enviou mensagem de reconhecimento de governo ao recém-empossado Presidente Ranieri Mazzilli. Ao mesmo tempo, os créditos externos oficiais, tão escassos na época de Jango, começaram a fluir generosamente em direção ao Brasil.

O que teria levado os militares a derrubar Jango? Embora a intromissão dos militares na política não fosse de forma alguma algo inédito na História do Brasil, ela assumia agora novos contornos. Contrariamente às intervenções anteriores, em que os militares, no exercício de um autoconferido “poder moderador” ou “arbitral”, limitavam-se a agir nos momentos de crise aguda, retirando-se em seguida aos quartéis, não parecia ser provável que os líderes do movimento de março de 1964 devolvessem o poder conquistado aos civis. Para essa mudança de postura contribuíram tanto as teorias “contrainsurrecionais” difundidas por oficiais norte-americanos, que legitimavam a intervenção militar na esfera política como forma de conter a infiltração comunista, quanto o que Skidmore e Georges Fiechter denominam um maior “profissionalismo” das Forças Armadas, particularmente propensas, após a criação da Escola Superior de Guerra, em 1949, a abandonar a tradicional concepção do “cidadão-soldado” em favor de um decidido envolvimento nos assuntos mais propriamente políticos. Alfred Stepan, em seu livro *The Military in Politics-Changing Patterns in Brazil*, fornece alguns dados interessantes a respeito da influência que a origem social dos militares, na maioria oriundos da classe média, teria exercido na construção de uma visão de mundo na qual se identificava a atuação do estamento militar à defesa dos interesses de toda a Nação. A Escola Superior de Guerra (mais conhecida como “Sorbonne”), que havia seguido, em sua criação, no modelo do *National War College* dos Estados Unidos, forneceu o substrato ideológico para a intromissão militar na arena política: a doutrina de segurança nacional, em

cujos contexto a preocupação com o binômio “segurança e desenvolvimento” justificava o afastamento dos corruptos políticos populistas e o prolongamento da permanência dos militares no poder, já que sem um “saneamento” interno não poderia haver desenvolvimento em bases estáveis.

O novo “bloco do poder” que emerge após a Revolução é composto pela parcela da burguesia associada ao capital externo, pelas classes médias conservadoras e por uma parte da oficialidade ligada à ESG. São oferecidos diversos incentivos à entrada de capital externo na economia, vista como indispensável para a retomada do crescimento. O Plano de Ação Econômica do Governo, idealizado por Roberto Campos e Octavio Gouvêa de Bulhões, assim como a reformulação institucional do mercado de capitais e a criação do Banco Central lançam as bases para a contenção da inflação e a recuperação do nível das atividades produtivas. As medidas adotadas no âmbito da política de “remoção de áreas de atrito” com os EUA iam desde uma maior liberalização na política de minérios até a reformulação da Lei de Remessa de Lucros em bases mais favoráveis ao capital estrangeiro, incluindo ainda a compra de concessionárias estrangeiras de serviços de energia elétrica a preços considerados lesivos à soberania nacional e a assinatura, com os EUA, de um Acordo de Garantia de Investimentos no Brasil. Ao mesmo tempo, começa a despontar um novo segmento social cuja importância, desde então, não pararia de aumentar: a “burguesia estatal” ou, segundo a conhecida fórmula de Bresser Pereira, a “tecnoburocracia”.

Surgiram diversos termos para descrever o modelo político vigente no primeiro Governo Revolucionário. Não concordo com Hélio Jaguaribe e Octavio Ianni em caracterizar o regime vitorioso como “colonial-fascista”, pois Castello Branco não pretendia se desviar do figurino liberal-representativo e chegou a tentar “institucionalizar” a Revolução com a promulgação em 1967, de uma nova Constituição. A expressão “liberal-imperialismo”, empregada por Estevam Martins, parece remediar essa falha, ao sublinhar a conjugação da dominação imperialista no País com a intenção de manter as regras do jogo democrático. Entretanto, a melhor fórmula parece-me ser a utilizada por Fernando Henrique Cardoso, “desenvolvimento dependente-associado”, uma vez que ela ressalta a simultaneidade do desenvolvimento, no plano interno, com a subordinação econômico-financeiro-tecnológica ao centro hegemônico do sistema capitalista mundial, o que se verificaria com nitidez de 1968 a 1973. A expressão “liberal-imperialismo”, como veremos no terceiro capítulo, perderia sua razão de ser com a rejeição do alinhamento automático e com o novo quadro político decorrente da edição do Ato Institucional nº 5.

A política externa castellista: princípios e implementação

A política externa do Governo Castello Branco, embora não possa ser entendida sem uma análise prévia do quadro político interno, é, por sua vez, um componente essencial e legitimador do regime. A vitória do movimento militar havia sido encarada como um episódio da Guerra Fria, uma instância da confrontação ideológico-estratégica Leste-Oeste. Assim, a nova política externa, caracterizada, em linhas gerais, por um decidido alinhamento ao bloco ocidental e pela rejeição, em termos enérgicos, do comunismo, encaixava-se com perfeição na estratégia do governo e emprestava-lhe considerável dose de legitimidade.

As raízes do anticomunismo virulento da política externa seguida durante a gestão dos Ministros Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães à frente do Itamaraty repousam, por um lado, na natureza radical da ruptura havida com o regime populista e sua “política externa independente” aberta à cooperação com os países do Leste, sensível às teses não alinhadas, ao

anticolonialismo e avessa ao isolamento de Cuba do sistema interamericano. Por outro lado, convém ressaltar a influência exercida pela conjugação de três fatores presentes no currículo da maior parte dos oficiais que ocuparam postos de relevo no Governo Castello Branco: a passagem pela ESG (pela qual, além disso, já haviam passado diversos civis incluídos na equipe governamental), a participação na campanha da FEB na Itália e o recebimento de algum tipo de instrução, treinamento ou aperfeiçoamento militar nos EUA. Esses três fatores contribuíram para reforçar as convicções pró-ocidentais e anticomunistas do novo “bloco no poder”, por intermédio da importação *in totum* de teorias estratégico-militares americanas de contrainsurgência.

O ideário da política externa castellista iria refletir a natureza da nova coalizão de poder dominante: a reafirmação da inserção do Brasil no bloco ocidental e o conseqüente alinhamento à potência líder do Ocidente, os EUA, no contexto de um conflito ideológico global que se traduzia internamente pela guerra psicológica e de propaganda das forças subversivas e pela infiltração comunista em diferentes segmentos da sociedade civil; o reconhecimento da “interdependência” dos Estados no sistema internacional, tanto no domínio político quanto nos terrenos econômico e comercial, o que, em última análise, serviria para justificar a predominância dos interesses ligados ao capital estrangeiro; a condenação ao neutralismo e ao não alinhamento, vistos como manifestações emocionais de fraqueza e covardia, bem como a oposição ao nacionalismo que, defendido de forma intransigente e radical, estaria na verdade encobrindo uma opção dissimulada pelo socialismo. A mentalidade defensivista que acreditava na necessidade de fortalecer a “segurança coletiva” do Hemisfério em face da agressão extracontinental conduz à afirmação da teoria dos “círculos concêntricos de atuação” (primazia ao relacionamento com os países do Prata e, em seguida, com os países da América do Sul, do continente americano e do Ocidente), à imposição de “fronteiras ideológicas” a nossa atuação externa e, como corolário, acaba por levar Juracy Magalhães a proclamar a falência do conceito de soberania nacional, quando este prega a substituição da “soberania absoluta” por uma espécie de “soberania relativa” evidentemente alinhada aos desígnios e à *Weltanschauung* dos Estados Unidos.

No plano concreto, logo em maio de 1964 o Brasil rompe relações diplomáticas com Cuba, e, desde então, mantém uma linha de decidido afastamento político (conquanto hajam sido mantidas as relações comerciais) em relação à URSS, ao Leste Europeu e aos regimes socialistas em todo o mundo. Atribuindo a si mesmo um papel de liderança na América Latina, embora respeitando a liderança global norte-americana, o Brasil passou a agir, na prática, na qualidade de “aliado preferencial” dos EUA, desempenhando, segundo Estevam Martins e Rui Mauro Marini, um papel “subimperialista” na América Latina. Segundo tais autores, o subimperialismo é a forma pela qual os Estados Unidos determinam uma distribuição de tarefas entre seus “aliados preferenciais” em determinada região, evitando o ônus da atuação direta e auferindo as vantagens decorrentes dessa verdadeira “procuração” passada às potências regionais: a defesa coletiva contra as insurreições comunistas e o desfrute de ganhos econômicos por meio de zonas de livre comércio onde as companhias multinacionais com matriz nos EUA gozariam as vantagens de reduções tarifárias e de políticas de “reserva de mercado”.

É à luz dessas considerações que se podem entender certas iniciativas de nossa diplomacia durante o Governo Castello Branco, como a rejeição à ideia do presidente chileno Eduardo Frei de se constituir um mercado comum latino-americano (excluindo, portanto, os EUA); o envio, em 1965, do Destacamento Brasileiro à Força Interamericana de Paz (FAIBRÁS) que participou da intervenção na República Dominicana; a luta em prol do

fortalecimento da OEA e os esforços em favor da institucionalização do mecanismo de segurança coletiva continental por meio da criação, em caráter permanente, de uma Força Interamericana de Paz. A justificativa para a intervenção na República Dominicana consistiu numa curiosa distinção entre “intervenção” e “contraintervenção” que, em última análise, acaba por desmentir, na prática, a defesa retórica do princípio de não intervenção. Tudo era justificado se servisse para conter a expansão agressiva do “comunismo internacional”, e os velhos conceitos de não intervenção e autodeterminação já não tinham mais razão de ser no âmbito da feroz luta ideológica cujo objetivo consistiria em “solapar os fundamentos da civilização cristã-ocidental”.

Durante esse período, a preocupação obsessiva com os assuntos hemisféricos acabou por relegar a África e a Ásia a um plano secundário nas prioridades de nossa diplomacia. Um complicador adicional nesse quadro era representado pela política de apoio a Portugal em relação a suas “províncias ultramarinas”, explicável em função dos fortes laços afetivos e históricos que nos prendiam à ex-metrópole. Com relação à China Continental, as relações comerciais, que pareciam apresentar perspectivas de crescimento, foram subitamente estancadas com a decisão do Governador Lacerda de expulsar os membros de uma missão comercial chinesa que se achava então na Guanabara. Todo esse desinteresse pelos continentes asiático e africano geraria um passivo político-diplomático muito difícil de ser desfeito pelos Governos subsequentes.

Embora raras vezes em nossa História houvesse ocorrido uma identidade tão expressiva entre Brasil e EUA no tocante à política externa, urge qualificar devidamente tal afirmativa: em primeiro lugar, ao contrário da vertente política, a dimensão econômico-comercial da política externa não sofreu modificações substanciais ao longo dos diversos Governos revolucionários. Continuamos a manter relações comerciais com a URSS e os países da Europa Oriental, buscamos diversificar nossos parceiros comerciais e jamais deixamos de tecer reparos à deterioração dos termos de intercâmbio e às restrições protecionistas impostas pelas nações industrializadas. Do mesmo modo, o Brasil chegou mesmo a tentar liderar, nesse período, a luta terceiro-mundista na ONU, na UNCTAD e no seio do Grupo dos 77 em prol do estabelecimento de uma nova ordem econômica internacional em bases mais justas e equitativas. No terreno político, Castello Branco pregava a reformulação da Carta da ONU, contra a qual se insurgiam os Estados Unidos. Finalmente, divergências de maior monta com os EUA começavam a se registrar no terreno da não proliferação nuclear, o que levaria o Brasil, posteriormente, a não assinar o Tratado de Não proliferação de Armas Nucleares de 1968. Esse elenco de atitudes diplomáticas representava já um prenúncio das profundas mudanças que sofreria a política externa brasileira após a subida ao poder de Arthur da Costa e Silva, em março de 1967.

Os limites da política de alinhamento automático e a transição rumo ao pragmatismo

Sem querer minimizar a importância das alterações decorrentes da substituição do “bloco no poder” derivada do afastamento do grupo castelista, convém apontar, primeiramente, alguns fatos que, no médio ou longo prazo, acabariam inevitavelmente por impor o abandono de uma política de alinhamento automático com os EUA: o esmaecimento do conflito ideológico entre as superpotências, o que já preparava o terreno para a era da *détente*; a afirmação de um nítido policentrismo no campo das relações econômicas em virtude da emergência do Japão e da Comunidade Econômica Europeia, em especial da Alemanha Federal, como potências econômicas dotadas de espaço de atuação próprio e, por

fim, o surgimento de um número elevado de novos Estados soberanos em consequência do fenômeno da descolonização. Do mesmo modo, não mais fazia sentido uma política externa provinciana e paroquial para um país que já ostentava índices expressivos de crescimento econômico e cujo potencial de expansão internacional, implícito na diversificação da pauta de exportações, impunha a diversificação de seus parceiros comerciais, ainda mais se tivermos em conta a progressiva perda de complementaridade entre as economias do Brasil e dos EUA. A criação de um dinâmico mercado de “eurodólares” permitia ao Brasil prescindir, até certo ponto, dos recursos financeiros de entidades oficiais norte-americanas, como a USAID e o EXIMBANK. Por outro lado, não se havia materializado, em termos concretos, a contrapartida dos EUA às concessões brasileiras oferecidas no quadro de um pacto subimperialista que envolveria, idealmente, a reciprocidade americana à política de “remoção de áreas de atrito”. A esse respeito, basta mencionar o fato de que a pretendida “reserva de mercado” nos EUA para exportações brasileiras, bem como o almejado recuo das matrizes das corporações transnacionais no mercado brasileiro não passaram do plano retórico da mera declaração de intenções. Fazia-se necessária, a partir de então, uma nova diplomacia que, sob uma perspectiva universalista, incluísse todo o globo em sua ordem de prioridades.

A esses fatores macroestruturais vieram-se juntar outros decorrentes da ascensão simultânea de dois grupos de pressão que iriam formar uma nova aliança no poder: de um lado, a ala dos militares “linha dura”, mais nacionalistas no terreno econômico e menos inclinados a respeitar a manutenção das instituições democrático-liberais no domínio político. O próprio Costa e Silva era um exemplo típico da nova leva de militares “anti-intelectuais” e contrários aos “entreguistas” da ESG. Simultaneamente, começava a ganhar corpo a ideologia do “Brasil grande potência” que julgava imprescindível, para fazer deste País uma potência respeitada no concerto das nações, o fortalecimento do papel do Estado na economia e o crescimento, em quantidade e importância, das empresas estatais. A nova aliança vitoriosa entre a oficialidade “linha dura” e a “burguesia estatal” geraria um regime político que combinaria um autoritarismo desmobilizador, no plano institucional, a um nacionalismo econômico moderado que não questionava o papel auxiliar do capital estrangeiro na promoção do desenvolvimento nem mostrava laivos de xenofobia em relação aos EUA. Os elementos nacionalistas mais radicais nas Forças Armadas, como o General Albuquerque Lima, são discretamente colocados no limbo. Estevam Martins adequadamente classifica o novo modelo político vigente como “nacional-autoritarismo”, para diferenciá-lo do “liberal-imperialismo” que constitui a tônica do período castelista.

A transição rumo a uma política externa mais pragmática e menos ideologizada, capaz de tirar proveito das brechas e fissuras existentes no sistema internacional e ampliar nossa presença no mundo sem respeitar pretensas “fronteiras ideológicas” se explica também pelo surgimento de numerosos pontos de divergência entre o Brasil e os Estados Unidos: a) o contencioso comercial, ligado à imposição de restrições não tarifárias e *countervailing duties* às exportações de produtos brasileiros aos Estados Unidos; desde os primeiros problemas relacionados à exportação de café solúvel para os EUA, esse item do contencioso entre os dois países não parou de crescer em relevância; b) as divergências no terreno da energia nuclear, que desembocariam, em 1975, na assinatura do Acordo Nuclear com a RFA; c) a oposição dos EUA ao endurecimento político do regime e às violações de direitos humanos amplamente denunciadas no exterior, o que levaria o governo norte-americano a reduzir substancialmente seu pessoal diplomático na Embaixada no Rio de Janeiro e a cortar, de forma drástica, o montante de empréstimos e verbas oficiais concedidos ao Brasil. A edição do AI-5, em dezembro de 1968, chegou mesmo a receber uma condenação explícita do Departamento de Estado.

As manifestações da “diplomacia do interesse nacional” não pararam de vir à tona: em 1970, o Brasil estende unilateralmente o limite de seu mar territorial a 200 milhas náuticas. Costa e Silva já havia anteriormente, em 1968, abandonado os planos de constituição da Força Interamericana de Paz, dada a veemente oposição da Argentina a tal proposta; em discurso a estagiários da ESG em visita aos Estados Unidos, o Embaixador Araújo Castro chega mesmo a condenar a validade absoluta da tese da “interdependência”, que tanto carinho recebera durante o Governo de Castello. Ao mesmo tempo, volta a vigorar em sua plenitude o princípio da não intervenção, cuja validade sem ressalvas já vinha sendo defendida antes mesmo do término do período castellista. O Brasil, a partir de então, não mais reivindicará posições de hegemonia e liderança nem fará caprichosas distinções entre “intervenção” e “contraintervenção”. Chegara definitivamente ao fim a experiência da política externa interdependente.

Documentação

A essência do ideário da política externa castellista transparece nitidamente da simples leitura de um discurso feito no Itamaraty ainda em 1964 e dirigido aos formandos do Instituto Rio Branco. Cito, a seguir, os principais trechos do referido discurso, que foi posteriormente publicado sob o título de *A Diplomacia da Revolução Brasileira*:

“A expressão ‘política de independência’ tem sido deturpada e perdeu utilidade descritiva. Foi apresentada como inelutável inovação, desconhecendo que o conceito de independência só é operacional dentro de determinadas condicionantes práticas.

(...) No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio político-ideológico entre os dois respectivos centros, a preservação da independência pressupõe a aceitação de certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político.

Nenhum país, seja no mundo ocidental, seja no soviético, poderá defender-se sozinho contra um ou outro dos centros de poder. A defesa tem de ser necessariamente associativa.

Do mesmo modo, no campo econômico, o reconhecimento da interdependência é inevitável, não só no comércio, mas sobretudo no tocante a investimentos.

(...) No caso brasileiro, a política externa não pode esquecer que fizemos uma opção básica, da qual decorre uma fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental.

(...) O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental. Sendo independentes, não teremos medo de ser solidários.

(...) O neutralismo assume alguma ou todas as seguintes feições:

1) passividade, desaconselhável para um país de possibilidades e objetivos fundamentalmente ativos, como é o caso do Brasil.

2) indeterminação de política interna e de sistemas econômicos, passando a organização nacional a perder nitidez, no esforço de evitar alinhamentos com um ou outro dos sistemas políticos, daí resultando uma híbrida ineficiência;

3) emotividade imatura, fundada no ressentimento, justificado ou não, para com as antigas nações civilizadoras;

4) extorsão internacional de recursos dos dois contendores da guerra fria, com êxito variável e recíproco;

5) fuga da realidade internacional, por medo dos perigos nela implícitos.

(...) A política externa brasileira tem, não raro, apresentado falta de determinação, em virtude do caráter irresoluto de certos dilemas: nacionalismo versus interdependência, bilateralismo versus multilateralismo e socialismo dirigista versus livre iniciativa.

(...) Mais recentemente, o nacionalismo deturpou-se a ponto de se tornar opção disfarçada em favor dos sistemas socialistas, cujas possibilidades de comércio conosco e capacidade de inversão na América Latina foram subestimadas.

(...) O Brasil trata de enveredar pela política da livre empresa e de acolhimento ordenado do capital estrangeiro.

(...) A fim de ser realista, nossa política deve reconhecer a impossibilidade de solução rápida do problema (do desarmamento), em virtude das tensões ainda existentes e da necessidade de vincular o ritmo do desarmamento a sistemas adequados de controle e expansão internacional, tendo em vista persistir ainda, apesar do impasse nuclear, uma vocação expansionista do movimento comunista mundial.

(...) Entretanto, nossa política anticolonial se defronta com o problema dos laços afetivos e políticos que nos unem a Portugal. Talvez a solução residisse na formação gradual de uma comunidade afro-luso-brasileira, em que a presença brasileira fortificasse economicamente o sistema. Qualquer política realista de descolonização não pode desconhecer nem o problema específico de Portugal, nem os perigos de um desengajamento prematuro do Ocidente.

(...) Temos a convicção de que o Brasil e a grande nação norte-americana cruzam seus interesses econômicos e comerciais no plano de uma digna política e de uma amizade recíproca. As características da atual situação do Brasil coincidem com os anseios de paz do continente e, também, com os fundamentos de segurança coletiva, tão da responsabilidade dos Estados Unidos”.

Bibliografia

- AMADO, Rodrigo (ed.) – *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982, 325 páginas.
- BLACK, Jan Knippers – *United States Penetration of Brazil*. University of Pennsylvania Press, 1977, 313 páginas.
- CARDOSO, Fernando Henrique – “Associated-Dependent Development: Theoretical and Practical Implications”. In: *Authoritarian Brazil – Origins, Policies and Future*. Yale University Press, 1973, pp. 142-176.
- CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar – *A Diplomacia da Revolução Brasileira*. Discurso pronunciado no Palácio do Itamaraty. Ministério das Relações Exteriores/Departamento de Administração/Divisão de Documentação/Seção de Publicações, 1964.
- CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar – *Mensagem ao Congresso Nacional* (remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1965). Brasília, 1965.
- CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar – *Discursos-1965*. Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1965.
- CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar – *Mensagem ao Congresso Nacional* (remetida pelo Presidente da República na Abertura da sessão legislativa de 1967). Brasília, 1967.
- CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar – *Discursos-1967*. Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1974.
- CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar – *Mensagens Presidenciais ao Congresso Nacional (1965/66/67)*. Brasília: Câmara dos Deputados/Centro de Documentação e Informação/Coordenação de Publicações, 1979.
- CORRÊA, Marcos Sá – *1964 visto e comentado pela Casa Branca*. Porto Alegre: L & PM Editores, 1977, 160 páginas.
- FIECHTER, Georges-Andre – *O Regime Modernizador do Brasil – 1964/1972 – Estudo sobre as Interações Político-Econômicas em um Regime Militar Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1974, 355 páginas.
- FISHLOW, Albert – “Relação Brasil-Estados Unidos: como evitar o Desencontro” in: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano XXV, nº 97-100, 1982, pp. 105-107.
- FISHLOW, Albert – “Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Politic”, in: *Authoritarian Brazil*, citado, pp. 69-113.
- IANNI, Octavio – *Crisis in Brazil*. Columbia University Press, 1970, 244 páginas.
- JAGUARIBE, Hélio – “Amigos, Amigos. Interesses à Parte”, in: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano XXV, nº 97-100, 1982, pp. 100-104.
- LEITE, Cleantho de Paiva – “Constantes et Variables de la Politique Etrangère du Brésil” in: *Politique Etrangère*. 34.º année N° 1, 1969, pp. 33-55.
- MARTINS, Carlos Estevam – “Brasil-Estados Unidos dos 60 aos 70” in: *Cadernos CEBRAP*. N° 9, 1972.
- MARTINS, Carlos Estevam – “A Evolução da Política Externa Brasileira na década de 64/74” in: *Estudos CEBRAP*, nº 12, 1975, pp. 55-97.
- MONIZ BANDEIRA – *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois Séculos de História)*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1973, 497 páginas.
- PARKER, Phyllis R. – *1984: O Papel dos Estados Unidos no Golpe de Estado de 31 de Março*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1977, 141 páginas.
- SKIDMORE, Thomas. E. – *Brasil: de Getúlio Vargas a Castello Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1979. 512 páginas.
- SKIDMORE, Thomas. E. - “Politics and Economic Policy Making in Authoritarian Brazil, 1937-71” in: *Authoritarian Brazil-Origins, Policies and Future*, citado, pp. 3-46.

STEPAN, Alfred – “*The Military in Politics – Changing Patterns in Brazil*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1971, 313 páginas.

STEPAN, Alfred – “The New Professionalism of Internal Warfare and Military Role Expansion” *in: Authoritarian Brazil*, citado, pp. 47-65.

VIANNA, Hélio – *História do Brasil*. 14^a ed. São Paulo: Edições Melhoramentos, 1980, 676 páginas.

A POLÍTICA EXTERNA DA REVOLUÇÃO E A CRISE DOMINICANA DE 1965

Carlos Márcio Bicalho Cozendey

Introdução

Depois que os “marines” norte-americanos desembarcaram dia 28 de abril de 1965 nas praias de São Domingos, deflagrando temores latino-americanos de que a política do “Big Stick” estivesse de volta, a OEA, com participação decisiva do Brasil, “resolveu” a crise conduzindo as negociações entre os grupos opostos na República Dominicana, criando uma Força Interamericana de Paz para garantir a tranquilidade das negociações, conseguindo a instalação de um governo provisório neutro e a realização de eleições livres para a escolha do novo Presidente da República. O discurso oficial brasileiro apresentou os resultados do episódio como um fortalecimento do sistema interamericano, motivo de orgulho para a diplomacia brasileira.

Este trabalho procura analisar a atuação do Brasil na crise, as razões desta atuação e suas consequências, a fim de investigar o custo político da iniciativa e a exatidão do diagnóstico oficial¹.

A crise e o Brasil na crise: os fatos

No dia 24 de abril de 1965 inicia-se na República Dominicana (RD) um levante militar contra o Governo de Donald Reid Cabral. Reid controlara um triunvirado colocado no poder por um golpe militar chefiado pelo General Wessín y Wessín contra o então Presidente Juan Bosch². O objetivo e a força dos rebeldes começam a aclarar-se com a tomada da Rádio São Domingos pelo PRD (Partido Revolucionário Dominicano – chefiado por Bosch, então no exílio). Utilizando a rádio como centro de propaganda, o PRD prega a volta de Bosch à presidência e conquista o apoio da população para o movimento rebelde, logo autodenominado “constitucionalista”.

Enquanto tudo parecia ser um levante militar com o desfecho normal – estabelecimento de uma junta de recomposição da distribuição do poder entre grupos militares –, as tropas “governistas” agrupadas em torno de Wessín e do comandante da força aérea, General De los Santos, não reagiram. Recusaram, contudo, qualquer composição e criaram sua própria junta (chefiada pelo Coronel Benoit) quando ficou claro que o objetivo era o retorno de Bosch. No dia 26, o Palácio Nacional, controlado pelos constitucionalistas, era bombardeado pela Força Aérea, dando início à guerra civil. Armas foram distribuídas à população pelos revoltosos, enquanto Wessín buscava entrar no coração de São Domingos. Por um momento pareceu que Wessín controlaria a situação ao invadir a cidade com seus

¹ Outras opções de abordagem do tema seriam concentrar-se nas repercussões internas ou na atuação da diplomacia brasileira em si.

² Bosch havia sido eleito presidente nas primeiras eleições livres realizadas em muitos anos (a RD vivera de 1930 a 1961 sob a ditadura de Trujillo) apoiado num programa reformista e democrático.

tanques em sangrenta batalha³. Mas logo depois se viu forçado a recuar. A vitória dos constitucionalistas parecia iminente, com as tropas governistas dispersas e desesperadas, quando ocorreu o desembarque norte-americano, mudando o rumo dos fatos.

Apesar dos pedidos de apoio de ambas as partes, por várias vezes acreditou a Embaixada americana que o conflito se resolveria a contento, sem a interferência dos EUA na questão. “Resolver-se a contento” significava de preferência evitar a volta de Bosch.⁴ O esforço nesse sentido envolveu crescentemente os norte-americanos no conflito. O apoio aos governistas aumentou paralelamente aos informes de que comunistas aproveitavam-se da confusão reinante para infiltrarem-se no movimento constitucionalista. O risco de que uma “segunda Cuba” viesse a nascer do caos verificado foi o motivo decisivo para que o Presidente Lyndon Johnson ordenasse o desembarque dos *marines*. A decisão era, porém, politicamente delicada, pois se caracterizaria uma intervenção num país latino-americano, ou seja, tocar-se-ia na cicatriz mais sensível do sistema interamericano. Uma consulta prévia à OEA provavelmente inviabilizaria a ação norte-americana e manteria os alegados riscos de que os comunistas tomassem o poder⁵.

A intervenção foi apresentada na versão oficial norte-americana como uma realização para salvar vidas de cidadãos americanos e demais estrangeiros⁶, não sem antes conseguir-se que um pedido de intervenção americana feito pela junta de Benoit fosse suplementado por novo pedido, que mencionava a impossibilidade de garantir as vidas dos cidadãos americanos⁷.

Após a intervenção consumada, os EUA informaram do fato o Conselho da OEA. Em meio aos protestos dos países latino-americanos, o Brasil pedia moderação nas críticas aos EUA, já deixando antever sua posição no desenrolar dos acontecimentos⁸. Segundo o Embaixador Ilmar Penna Marinho, então representante do Brasil na OEA, suas instruções eram desde o início de informar o que se passava e apoiar os EUA dentro do possível⁹.

No dia 30, Johnson enviou novas tropas, que praticamente isolaram as duas facções. A Venezuela solicitou então a convocação da X Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores da OEA (XRC), cuja primeira iniciativa relevante, já no dia de sua instalação (1/5), foi a nomeação de um Comitê Especial de Bons Ofícios. Formado por Argentina, Panamá, Guatemala, Colômbia e Brasil, o Comitê partiu logo para São Domingos, onde, pela Ata de São Domingos, assinada pelas duas facções em luta (5/5), conseguiu as bases para a realização de seus objetivos¹⁰, que consideraria cumpridos em seu segundo informe de 18/5.

³ Nesse momento muitos líderes constitucionalistas abandonam a luta e se asilam em Embaixadas, enquanto durante a batalha avultará a figura do constitucionalista Francisco Caamaño. Para detalhes, ver GLEIJESES, 1978.

⁴ Bosch não só havia mostrado uma independência em política externa indesejável aos olhos dos EUA, como era acusado de ter sido “soft on communism” durante seu Governo.

⁵ Muito se discutiu sobre a efetividade do perigo comunista. O que importa é que a percepção do governo americano era a da existência de um risco real. Ver GLEIJESES, 1978; SLATER, 1970 e LOWENTHAL, 1972.

⁶ MANN, 1965.

⁷ LOWENTHAL, 1972, p. 104.

⁸ POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE – “Resenha Cronológica”, p. 212.

⁹ Entrevista do Embaixador Ilmar Penna Marinho ao autor em 17/08/1986.

¹⁰ Os objetivos estabelecidos eram conseguir a reafirmação de um cessar-fogo obtido pelo Núncio Apostólico, criar condições para a evacuação de asilados e estrangeiros e investigar os fatos que conduziram à situação na RD. Chile,

No dia 2/5 o presidente Johnson, pela primeira vez, anunciava a presença de comunistas entre os constitucionalistas e deixava claro que não admitiria a criação de outro Estado comunista no hemisfério¹¹.

Os passos decisivos da atuação da OEA ocorreriam nos dias seguintes. O primeiro foi a aprovação da criação de uma Força Interamericana de Paz (FIP), no dia 6/5, pela votação (mínima) de 14 votos a favor (Brasil)¹². A segunda foi a confirmação do delegado da RD pelo plenário da XRC, contra o parecer da Comissão de Credenciais¹³. A importância da manutenção do representante da RD (ligado ao Governo de Reconstrução Nacional, chefiado pelo General Imbert, que substituiu a junta chefiada por Benoit), decorre de seu alinhamento com as posições americanas, tendo sido um dos 14 votos que aprovaram a criação da FIP e a maioria das revoluções que posteriormente se referiram à sua atuação.

O fato consumado da intervenção colocou os países latino-americanos em situação delicada. Se por um lado não podiam concordar com a intervenção, por outro, nada realizar seria confirmar a incapacidade de ação da organização e abdicar qualquer controle sobre as ações norte-americanas. Enquanto durante quase todas as sessões da XRC os EUA pressionavam por decisões rápidas, lembrando reiteradamente as consequências da inação da OEA, a oposição, liderada por México, Chile e Uruguai e ocasionalmente acompanhada por Peru, Equador e Venezuela, realizava longas e repetidas intervenções no debate procurando prorrogar as decisões e evitar um envolvimento da organização que validasse a ação norte-americana. No campo pró-EUA situavam-se os regimes temerosos da ameaça comunista (na maior parte ditatoriais). O Brasil teve uma atuação discreta nos debates, mas decisiva, apoiando (ou introduzindo) propostas que implicavam envolvimento crescente da OEA e diluição da intervenção norte-americana. Reafirmando a fidelidade do Brasil aos princípios de não intervenção e autodeterminação, mas considerando injusta a condenação à ação dos EUA, que “na opinião da delegação do Brasil, somente agiram ante a necessidade imperiosa de salvar milhares de vidas inocentes”¹⁴, o Brasil justificou sua postura na XRC a partir da própria contradição em que fora colocada a OEA: o prioritário era que a OEA agisse firmemente para trazer a paz à RD, e não que perdesse tempo em recriminações estéreis. Daí a afirmação de que “na presente conjuntura, o Brasil considera absolutamente necessária a

México e Peru recusaram-se a participar do Comitê Especial evitando qualquer envolvimento que pudesse ser interpretado como apoio aos EUA. A Argentina hesitou em participar, tendo sido “incentivada” pelo Brasil, em busca da companhia de um país de expressão (SLATER, 1970; Entrevista...; X Reunión de Consulta..., 1968, v. II e III).

¹¹ No dia 3, com autorização da Comissão da OEA, as tropas americanas criaram uma “linha de comunicação” entre a praia e o aeroporto que dividia as tropas constitucionalistas ao meio. O objetivo real da linha era evitar qualquer possibilidade de vitória constitucionalista e a consequente possibilidade de ascensão de comunistas ao poder. (LOWENTHAL, 1972).

¹² DÉCIMA Reunión de Consulta..., 1968; v. III, p. 184.

¹³ No dia 8/5 a comissão de credenciais solicitou que a representação da RD fosse declarada vaga, tendo em vista que a comissão recebera solicitação de credenciamento de um delegado do governo constitucionalista (os constitucionalistas elegeram o Coronel Francisco Caamaño Denó para seu presidente). Nenhuma das duas facções era reconhecida como governo estabelecido, de acordo com a própria interpretação do Governo dos EUA destinada a descaracterizar a intervenção, seguida pelo governo brasileiro (DÉCIMA Reunión de Consulta..., 1968, v. II, pp. 101-115); MARINHO, 1965.

¹⁴ DÉCIMA Reunión de Consulta..., 1968, v. III, p. 118.

constituição de um contingente interamericano de paz que venha imediatamente substituir as forças de um único Estado-membro, assumindo a responsabilidade efetiva e completa.”¹⁵

O apoio do Brasil aos EUA tornou-se decisivo no dia 16/05/1965, quando o Presidente Castello Branco enviou ao Congresso requisição de aprovação para envio de tropas à RD¹⁶. A FIP constituiu-se oficialmente em 23/05 com tropas dos EUA (cerca de 30.000 homens) Brasil (1.150), Honduras (250), Nicarágua (170) e Costa Rica (21), aos quais se juntaram 200 homens do Paraguai em 26/06¹⁷. A consequência da decisão brasileira foi uma posição crescentemente proeminente na questão, resultante do contraste entre o apoio incondicional aos EUA e o recuo dos demais países de expressão do continente¹⁸. O comando da FIP, por decisão da XRC, foi entregue ao Brasil (que nomeou o General Panasco Alvim para a função).

O passo seguinte foi a criação, por sugestão do Brasil, de uma Comissão “Ad Hoc” encarregada de encontrar uma solução para a crise.¹⁹ Formada pelos representantes dos EUA (Ellsworth Bunker), Brasil (Penna Marinho) e El Salvador (Clairmont Dueñas), a comissão conseguiu a instauração de um governo provisório neutro aceito pelas duas facções (Hector García-Godoy), que realizou eleições em junho de 1966. Nas eleições Bosch foi derrotado por Joaquín Balaguer, resultado recebido com alegria pelos defensores do curso que os acontecimentos tomaram, pois, ao que transparecia, não só havia sido possível pacificar o país como deixar aflorar a “verdadeira vontade” do povo dominicano.

Durante todo o tempo o poder de resolução real da crise esteve com os norte-americanos e os êxitos da OEA só ocorreram com base nesse poder. A afirmação é decorrente do flagrante desequilíbrio entre as tropas dos EUA e a dos demais países da FIP, nunca sequer se encaminhando para a participação “progressivamente paritária” de que falava a resolução da XRC que criou a força²⁰. Embora o comando da FIP fosse de um brasileiro, ficou claro o controle da FIP, “em última instância”, pelos norte-americanos²¹.

Assim, o Brasil, embora não participasse ativamente do debate retórico na XRC, apoiou todas as ações tendentes a cumprir os planos norte-americanos de, depois de garantida

¹⁵ *Idem*, p. 119. O choque entre o comportamento da maioria pró-americana e a minoria oposicionista caracterizou mais uma vez a OEA como um foro retórico de muitos protestos e poucas ações capazes de contrabalançar as atitudes dos EUA.

¹⁶ CASTELLO BRANCO – *Mensagem nº 285*, de 1965.

¹⁷ MATTOS e oficiais do FAIBRÁS, 1966, p. 9; MATTOS, 1967, p. 34; POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE – *“Resenha Cronológica”*, p. 229.

¹⁸ Diante da reação da opinião pública e Congressos, mesmo países que apoiaram a criação da FIP como Colômbia e Argentina não enviaram tropas.

¹⁹ DÉCIMA Reunión de Consulta..., 1968, v. II p. 333-47. Um fator que contribuiu para a criação da comissão foi a possibilidade de maior interferência da ONU na questão. Apesar dos esforços contrários dos EUA, a ONU tratou da questão dominicana e o Secretário-Geral foi autorizado a enviar um observador à RD.

²⁰ *Idem*, v. III, p. 181.

²¹ Recebeu ampla divulgação a afirmação do comandante das forças americanas, General Bruce Palmer, de que “if the OAS and the US government get into a policy conflict, I would have to follow the guidance of my government” (GLEIJESES, 1978, p. 262). Mais concretamente, diante de uma divergência entre o Comitê Ad Hoc e o comandante da FIP, General Alvim, o Embaixador Bunker advertiu Alvim “... that if he continued to delay (to act) he would be bypassed and General Palmer would be ordered to use US troops to comply with the Ad Hoc Committee’s orders” (SLATER, 1970, p. 148). Seguiu-se uma viagem secreta de Bunker ao Brasil para tratar com Castello Branco da substituição de Alvim. Sob a capa de rotação normal de chefias, foram substituídos simultaneamente o General Alvim (pelo General Álvaro Braga) e o General Palmer.

a impossibilidade de ascensão comunista ao poder, voltar-se para uma solução via OEA a fim de “repair the damage done to the inter-American system by the flagrantly illegal U. S. intervention”.²² O Brasil forneceu o apoio mais importante aos EUA na questão, magnificado pelo recuo dos países latino-americanos de maior expressão.

A crise e o Brasil na crise: as razões

A participação do Brasil no episódio da RD constitui uma aplicação direta dos princípios da “Política Externa da Revolução” (PER) no período do Governo de Castello Branco. Essa política proclamava-se antes de tudo realista, única capaz de buscar o verdadeiro fortalecimento do poder nacional pelo correto equacionamento das possibilidades nacionais diante da situação internacional. Assim, para os formuladores dessa política, “o conceito de independência só é operacional dentro de determinadas condicionantes práticas”, pois, “no presente contexto de uma confrontação de poder bipolar”, as condicionantes eram fundamentalmente as necessidades de interdependência política, econômica e militar²³.

O “diagnóstico realista” da situação internacional indicava que a guerra fria, longe de acabar, transferira-se para a periferia, onde o comunismo, pela infiltração, promovia “guerras de libertação nacional” no cumprimento de seus desígnios expansionistas. Num mundo interdependente, qualquer modificação, no centro ou na periferia, alterava o equilíbrio mundial. Por isso, era considerada fundamental a colaboração de todos para o fortalecimento de sua própria aliança²⁴. Tendo o Brasil realizado historicamente e de acordo com suas inclinações “culturais mais autênticas” uma “opção pelo Ocidente”, deveria empenhar-se na defesa do “mundo livre e cristão” tão vulnerável à “insidiosa subversão comandada por Moscou e Havana”²⁵.

A partir desta visão da cena internacional, que enfatizava os aspectos de segurança e vinculação com a aliança ocidental, eram decorrências lógicas a prioridade da reaproximação com os EUA²⁶, líder incontestável da aliança, e a hierarquização geopolítica dos interesses do país (bacia do Prata, América Latina, Continente Americano, Comunidade Ocidental)²⁷. Disto decorria o apoio às iniciativas norte-americanas de contenção do comunismo (chegou-se a cogitar até mesmo do envio de tropas ao Vietnã²⁸) e a preocupação

²² SLATER, 1970, p. 75.

²³ E ainda: “... a preservação da independência pressupõe a aceitação de certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político... A defesa tem de ser necessariamente associativa”. “Discurso do Presidente Castello Branco aos formandos do IRBr – 31/07/1964” in: *Textos e Declarações...*, 1965, p. 7-14.

²⁴ BOER, 1969, p. 265-7.

²⁵ Ver SILVA, 1967 e PENNA, 1967, p. 35-87.

²⁶ “O ano de 1965 caracterizou-se, no campo das relações do Brasil com os Estados Unidos, pela consolidação da reaproximação entre os dois países, objetivo prioritário para a diplomacia da Revolução de março de 1964” (Relatório do Ministério das Relações Exteriores de 1965). “Em primeiro lugar a recolocação do Brasil num quadro de relações prioritárias com o Ocidente. Isto significa defender a política tradicional de boa vizinhança na América, a segurança do continente contra a agressão e a subversão vindas de fora ou de dentro dele; a consolidação dos laços de toda ordem com os Estados Unidos, nosso grande vizinho e amigo do Norte...” (Entrevista coletiva concedida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Embaixador Vasco Leitão da Cunha, em 06/07/1964 in: *Textos e Declarações...*, 1965, p. 64).

²⁷ “Discurso do Presidente Castello Branco aos formandos do IRBr em 31/07/1964”, in: *Textos e Declarações...*, 1965, p. 10.

²⁸ MARTINS, 1975, p. 66.

com o fortalecimento da OEA e do sistema interamericano em termos de mecanismos de defesa coletiva.

Diante desse quadro era perfeitamente natural que o Brasil endossasse as atitudes norte-americanas na RD, seguindo o líder em mais um episódio da luta anticomunista, num gesto político, interessado, de apoio incondicional aos EUA. A criação da FIP, além de ser para uns oportunidade de participar desta luta e para outros salvar os EUA de uma situação embaraçosa criada por uma ação precipitada²⁹, representava um avanço na utilização da OEA como mecanismo de defesa e abria campo para a discussão da formação de uma Força Militar Permanente Interamericana³⁰.

Por outro lado, em termos econômicos, a PER apresentava uma preocupação explícita com a obtenção de capitais externos, principalmente americanos, a fim de retomar o desenvolvimento econômico. A consciência desta necessidade era um dos pontos em que mais insistia Castello Branco na sua crítica à Política Externa Independente (PEI), “irreconhecível doutrina de nossas posições ambíguas e ao mesmo tempo de postulante” que fazia com que nos apresentássemos como “pedinte em horas de crise ao mesmo tempo em que, ... para a plateia política... oferecíamos a face de uma esperta simulação”. “Fazíamos a gesticulação da independência, enquanto mendigávamos empréstimos e recusávamos os austeros sacrifícios que a independência exige”³¹. A alternativa apresentada era o reconhecimento desta necessidade e o esforço para merecer os citados capitais: uma política econômica austera e uma verdadeira “política de remoção de áreas de atrito” de toda ordem com os EUA.

Acreditava-se, portanto, que a colaboração com os EUA fosse não só uma decorrência das necessidades de segurança, mas também de desenvolvimento. Havia mesmo uma vinculação entre as duas esferas: o fortalecimento da “aliança ocidental” suporia a diminuição das disparidades econômicas e tecnológicas entre as forças em aliança³². Nesse sentido, os projetos brasileiros para a reforma da OEA, levados às II e III Conferências Interamericanas Extraordinárias (CIE), não se restringiam às questões de segurança, mas procuravam ampliar o caráter da cooperação econômica pan-americana. Ao mesmo tempo, governo brasileiro bloqueava a tentativa do presidente chileno Frei da criação de um mercado comum latino-americano que excluiria os EUA. Assim, na visão da PER, segurança e desenvolvimento eram dois aspectos da mesma grande cooperação ocidental. A noção guarda semelhança com a ideia central da Operação Pan-americana, mas dela se diferencia na medida em que o aspecto econômico não suplanta o militar e ideológico (sistemas de defesa coletiva, ênfase no anticomunismo).

Em consequência, a participação do Brasil no episódio dominicano tem também “causas econômicas” indiretas. Por um lado representava um alinhamento decisivo que eliminaria qualquer suspeita que a PEI pudesse ter deixado sobre o governo e investidores norte-americanos. Por outro, diante da necessidade de “competir” com outros países pelas

²⁹ Entrevista do Embaixador Ilmar Penna Marinho ao autor.

³⁰ “Precisamos, portanto, reconhecer realisticamente a inabilidade de querermos proteção coletiva e ação coletiva, sem criar mecanismos eficazes de decisão coletiva e ação conjunta”. (Discurso do Presidente Castello Branco na abertura da II CIE – citado por VIANA F^o, 1975, p. 435). Note-se que na visão dos militares brasileiros a ação na RD se realizou “em ambiente conflagrado pela violência e pelas contradições de uma Insurreição Armada no mais aperfeiçoado estilo revolucionário de índole comunista”. (MATTOS, 1967, p. 41).

³¹ Discursos do Presidente Castello Branco: aos formandos do IRBr em 31/07/1964, no Paraná em 05/09/1964 (*in: Textos e Declarações...*, 1965, pp. 13 e 16) e ao deixar o governo (citado por VIANA F^o, 1975, p. 438-9).

³² BOER, 1969, p. 264.

atenções do Governo dos EUA em termos de ajuda econômica, era a oportunidade de apresentar o Brasil como o mais decidido aliado na América Latina, capaz de subliderar a luta anticomunista no hemisfério, o “aliado preferencial”, o “amigo certo das horas incertas”³³. Confirmando o esforço brasileiro de conseguir uma posição proeminente no sistema interamericano está a oposição brasileira à fórmula dos “wisemen” para a solução da crise dominicana, segundo a qual seria constituída uma comissão mediadora composta por ex-presidentes das democráticas Venezuela e Costa Rica e por um ex-governador de Porto Rico. Tal fórmula, inicialmente apoiada pelos EUA e defendida pelos constitucionalistas³⁴, impediria a participação do Brasil de forma importante.

Um terceiro fator para a participação do Brasil nos acontecimentos da RD é o da legitimação interna do regime instaurado pela Revolução de 64. A Revolução era vista por seus realizadores como um capítulo da luta contra o comunismo mundial, a “primeira vitória decisiva da democracia sobre o comunismo no assim chamado ‘terceiro mundo’”³⁵, “um golpe sério no movimento comunista mundial... deturpado pelos órgãos de opinião que se filiam ao comunismo ou a ele são simpáticos”³⁶. Assim, a ação interna dera-se inserida no diagnóstico da realidade externa exposto no início desta seção e o envio de tropas para a RD, “salvando” aquele país do comunismo, reavivava o perigo e renovava a validade da Revolução de 1964.

Política Externa da Revolução: as origens

Segundo o Embaixador Penna Marinho, a atuação do Brasil na crise dominicana foi definida pelo Presidente Castello e seus ministros militares. A esse dado soma-se o fato de que a Política Externa da Revolução era sistematizada principalmente em pronunciamentos presidenciais, o que dá bem a medida da importância que se conferia à sua formulação no contexto do Movimento de 1964. Aparentemente há dois vetores em sua constituição.

Em primeiro lugar, o alinhamento com os EUA seria um retorno à política do Itamaraty anterior à PEI, considerada mais adequada aos interesses do país, e como tal é apresentada a PER³⁷. Neste sentido, a formulação da política externa do Governo Castello está ligada a setores mais tradicionais do Itamaraty, retomando a linha da instituição adotada no pós-guerra “com a benção da letra, mas não do espírito, da obra de Rio Branco”³⁸. Essa linha seria a continuação dos posicionamentos que tiveram origem no esforço de Rio Branco no sentido de “marchar junto com os EUA, sempre que possível” a fim de obter uma inserção mais favorável no sistema internacional, o que se manifestaria na ideia recorrente (e repetidamente frustrada) de uma troca de ajuda econômica dos EUA por apoio brasileiro.

Em segundo lugar, a política externa de Castello Branco nutre-se das formulações da Escola Superior de Guerra (ESG). Toda a visão da guerra fria, da segurança coletiva e da lógica do alinhamento com os EUA apresentada na seção anterior como componente da PER

³³ LEITÃO DA CUNHA citado por POERNER, 1965, p. 157; ver MARTINS, 1975, p. 63.

³⁴ SLATER, 1970, p. 69; DÉCIMA Reunión de Consulta..., 1968, v. II, p. 177.

³⁵ BOER, 1969, p. 270.

³⁶ Entrevista coletiva... Leitão da Cunha, em 06/07/1964 in: *Textos e Declarações...*, 1965, p. 67.

³⁷ Discurso de posse do Secretário-Geral in: *A Política Externa da Revolução Brasileira*, por exemplo.

³⁸ LAFER, 1967, p. 100.

decorre quase que diretamente da doutrina da Segurança Nacional formulada na ESG, inclusive com a incorporação de conceitos lá elaborados, como círculos concêntricos, poder nacional, aspirações nacionais, interdependência, fronteiras ideológicas, etc.

O comunismo é tomado como “um ‘inimigo interno’ que manipula as tensões sociais próprias do estágio de desenvolvimento do Brasil”³⁹. Em consequência da “guerra total” a que o país estaria sujeito pela subversão comunista, a preocupação dos militares deveria abranger todos os campos da sociedade, político, econômico, psicossocial e militar⁴⁰. Daí também porque os EUA, como líder do mundo ocidental, deveriam ajudar o Brasil a se desenvolver para que o país não se tornasse presa da guerra revolucionária.

A importância da ESG na formulação da PER se confirma quando se verifica a grande participação de “esguianos” no Governo Castello, incluídos os dois Ministros das Relações Exteriores, Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães. Assim, a política externa assume a visão “esguiana” do Brasil na sociedade internacional e, na medida em que isto significa retorno a padrões de comportamento anteriores à Política Externa Independente, recebe apoio de setores do Itamaraty.

O simples “retorno”, porém, se tornara impossível pelas mudanças estruturais do país. A “internacionalização do mercado interno”⁴¹, decorrente do Plano de Metas, expandiu enormemente a capacidade industrial do país. A Revolução, por sua vez, nutrida pela ideologia “esguiana”, confirmou e expandiu esta internacionalização, levando ao que Fernando Henrique Cardoso descreve como “desenvolvimento dependente associado”. Em decorrência do próprio crescimento do país, também propugnado pelos militares, os interesses brasileiros entram crescentemente em choque com os norte-americanos em termos comerciais específicos e no que tange à estrutura econômica mundial. A PER prossegue, em consequência, os esforços de mudança da ordem econômica mundial iniciados na terceira fase da PEI⁴², enquanto, por outro lado, procura maximizar os ganhos dentro do sistema vigente com a captação de investimentos e empréstimos externos.

O alinhamento tão escrito com os EUA se explica então principalmente em função do diagnóstico da inserção do Brasil na guerra fria, o que tem como consequência a “adaptação” de conceitos tradicionais da diplomacia brasileira. Por exemplo, surge a noção de que a não intervenção e a autodeterminação ter-se-iam tornado conflitantes em certos casos, pois a subversão comunista podia impedir a autodeterminação, sendo necessária então a intervenção coletiva contrarrevolucionária para permitir a autodeterminação. Este o raciocínio evocado na questão da RD.

O “retorno” à política anterior à PEI, portanto, não era verdadeiro, tanto porque os aspectos econômicos eram tratados diversamente, quanto porque os conceitos políticos eram

³⁹ OLIVEIRA, 1976, p. 22.

⁴⁰ STEPAN, 1973, p. 54; GURGEL, 1975, p. 85. Stepan ressalta que a ESG foi fator central na formulação do “novo profissionalismo” dos militares brasileiros. Este novo “profissionalismo” parte da constatação da “inutilidade” das forças armadas latino-americanas, dadas as características que teria um conflito mundial na era nuclear, para atribuir-lhe um novo papel: o de combate à guerra revolucionária, forma encontrada pelo comunismo internacional para expandir-se.

⁴¹ CARDOSO, F. H. e FALETTO, E., 1984.

⁴² CRUZ, 1985; Juracy Magalhães ao se referir à UNCTAD na ONU em 1966 frisava que “longe de nós advogar qualquer forma de ‘luta de classes’ entre os Estados”, mas “se faz necessária uma íntima e inteligente cooperação entre os países plenamente desenvolvidos e os menos desenvolvidos”. (MAGALHÃES, 1971, p. 53).

modificados com a radicalização da inserção na luta contra o comunismo mundial, em função do próprio quadro interno que justificara a Revolução de 1964.

O aspecto político, porém, partia de um equívoco quanto ao estado da guerra fria e de uma superestimação da importância do Brasil dentro da luta contra o comunismo, conforme vista pelos EUA. Após a crise dos mísseis de Cuba em 1962, houve entre as duas superpotências um reconhecimento tácito recíproco das zonas de influência respectivas. Por conseguinte, a América Latina passa a só frequentar as preocupações norte-americanas em caso de situações propícias a revoluções comunistas, exatamente o que a Revolução de 1964 tinha eliminado no Brasil.

A crise e o Brasil na crise: as consequências

“Na República Dominicana, por exemplo, a ação oportuna e eficaz do organismo regional pôs prontamente fim ao conflito ali surgido e abriu caminho para a restauração das instituições democráticas, mediante eleições livres e pacíficas”⁴³. A avaliação oficial propagava o sucesso da ação da OEA e também do Brasil na RD, mas as consequências do episódio foram negativas em relação aos objetivos da PER.

Em primeiro lugar, o episódio teve como consequência um maior isolamento político do Brasil na América Latina. Por um lado a posição brasileira transmitia intenções de fortalecimento da OEA como mecanismo de segurança coletiva que eram frontalmente contrárias à posição de países como México, Peru, Chile e Uruguai, que viam nisto o aumento indesejável da influência norte-americana na região, resultante de uma legitimação do poder de polícia dos EUA. Por outro lado, a ânsia brasileira em liderar o apoio dos EUA despertou o temor dos vizinhos e renovou as velhas rivalidades com a Argentina⁴⁴. A atuação brasileira poderia ser descrita a princípio como um “retorno” à velha aspiração de ser o “mediador” entre os EUA e a América Latina, mas a PER, como disse acima, radicalizava o apoio dos EUA, afastando-se do equilíbrio necessário a um mediador. Assim, a crise dominicana deixou clara a contradição entre o apoio aos EUA e a propagada prioridade à aproximação com a América Latina.

Em segundo lugar, a crise da RD detonou o processo de tentativa da constituição de uma força militar interamericana de caráter permanente. O projeto norte-americano, dentro da lógica da PER aqui exposta, contou com o pronto apoio brasileiro desenvolvido antes e durante a II CIE no Rio de Janeiro em novembro de 1965. Mas, ao mesmo tempo em que suscitava a constituição de tal força, a crise dominicana, pelos motivos expostos no parágrafo anterior, eliminava praticamente as possibilidades de sua constituição⁴⁵.

A crise, então, ao mesmo tempo em que representou a mais perfeita aplicação dos princípios da PER em termos político-militares, esgotou suas possibilidades nesse campo.

⁴³ Discurso de abertura do debate geral da XXI sessão da Assembleia Geral da ONU. 22/09/1966, *in*: MAGALHÃES, 1971, p. 50.

⁴⁴ Entre outras manifestações mais ou menos veladas de desagrado em relação ao vulto que tomou a participação do Brasil na questão, a Argentina manifestou sua “estranheza” de que o comandante militar da FIP houvesse sido escolhido pelo voto. POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE, “Resenha Cronológica”.

⁴⁵ As consultas brasileiras realizadas anteriormente à III CIE (Buenos Aires) confirmaram a inexequibilidade da formação da força ou sequer da institucionalização da Junta Interamericana de Defesa (já existente) com sua inclusão na Carta da OEA (reformulada naquela ocasião). Entrevista do Embaixador Ilmar Penna Marinho...; MAGNET, 1971.

Tal se deu não só externamente, como também internamente. A crise obrigou a uma ênfase constante nos conceitos “adaptados” (a que me referi na seção anterior) para a explicação da participação brasileira na questão. A defesa repetida de conceitos como a interdependência ou a soberania limitada somou-se à colaboração brasileira na legitimação da intervenção dos EUA para abrir o flanco da política externa a fortes ataques de congressistas e da imprensa. Com isto, a PER, ainda que permanecesse como fonte de legitimação do regime, passou a constituir também fonte de desgaste do mesmo. A manifestação de apoio inequívoco aos EUA, que constituía a postura do Brasil no caso, acirrava a crítica nacionalista. A dimensão da reação pode ser entrevista na preocupação do Chanceler Leitão da Cunha em não ter sua substituição por Juracy Magalhães associada “com a campanha de certa imprensa contra a política que, sob a serena e sábia orientação do Sr. Presidente, tenho procurado seguir no Itamaraty”⁴⁶ ou na mensagem presidencial ao Congresso, no início de 1966, onde sobressai a reafirmação dos conceitos que guiavam a PER e a crítica da PEI, no que parece ser um esforço de resposta às críticas⁴⁷.

Conclusão

Restaria como possível resultado positivo da ação brasileira na questão dominicana um eventual interesse do governo americano pelo desenvolvimento econômico brasileiro. Mas nem a prova inequívoca do alinhamento brasileiro em que se constituiu a crise, nem o contínuo esforço das autoridades brasileiras, em particular do Embaixador Juracy Magalhães, em convencer o governo americano da importância da questão, lograram sucesso.

Com efeito, mesmo o pequeno aumento da ajuda americana ao Brasil via AID no âmbito da Aliança para o Progresso deve-se mais à política econômica austera implantada que ao alinhamento político, dentro de uma guinada da Aliança, que passou a guiar-se por critérios técnicos tradicionais em lugar das intenções políticas iniciais⁴⁸.

O alinhamento baseado na prioridade do raciocínio político-militar nascido na ESG vê esgotado assim também seu caráter “econômico indireto”. Este movimento de esgotamento é reforçado pela consolidação da Revolução, que passa a depender menos da legitimação baseada nas questões ligadas à segurança e nutrir-se de sua irreversibilidade⁴⁹. Consequentemente, embora os princípios e conceitos não sejam abandonados, os assuntos econômicos ganham relevo progressivo dentro das diretrizes do Governo, aí incluída a política externa, preparando já o terreno que seria explorado pelo governo seguinte. De fato, na mensagem ao Congresso no início de 1967, Castello Branco dá prioridade total à abordagem dos assuntos econômicos ao tratar da política externa. Ao mesmo tempo, na própria ESG, o ano de 1967 marca o reconhecimento da necessidade do estudo do

⁴⁶ LEITÃO DA CUNHA citado em VIANA F^o, 1975.

⁴⁷ Por exemplo: “Dentro da melhor tradição de nossa política exterior, continua o Brasil a apoiar os princípios da autodeterminação e da não intervenção... mas é preciso que a aplicação unilateral de um deles não resulte na anulação virtual do outro nem tampouco na destruição do bem maior que é a segurança coletiva... Sei o quanto é delicado este ponto e quanta incompreensão gera seu debate, mas o governo brasileiro, cômico de suas responsabilidades e convicto das ameaças que pesam sobre o continente americano, não deixará de agir...” (Mensagem ao Congresso Nacional remetida... 1966).

⁴⁸ Ver LEVINSON, J. e ONIS J., pp. 200-212.

⁴⁹ Oliveira, 1976, p. 79.

desenvolvimento em pé de igualdade com a segurança e mudança da ênfase exclusiva no conflito Leste-Oeste para uma preocupação crescente com o conflito Norte-Sul.

A hipótese adotada de que a PER, que levou o Brasil à atuação aqui apontada na crise dominicana, assumiu em termos políticos basicamente o pensamento formulado na ESG, conduz a uma última reflexão: "... a ideia inspiradora da criação da ESG foi a consciência de que era mister criar uma elite preparada para a missão de interpretar as legítimas aspirações e autênticos interesses nacionais, de formular, através de método científico, a política e a estratégia nacionais (além da) consciência de que o Brasil já possuía os requisitos para chegar à categoria de grande potência (e que) o desenvolvimento vinha sendo retardado pela incapacidade de planejamento e execução"⁵⁰. Os formuladores da PER não só acreditavam numa formulação "racional e científica" dos "verdadeiros" objetivos nacionais em torno dos quais toda a nação deveria unir-se, mas também que fossem capazes de determinar "racional e cientificamente" os "verdadeiros" objetivos da aliança ocidental, em torno dos quais os EUA e todos os Estados latino-americanos deveriam unir-se.

O surgimento de um duplo contencioso com os EUA – político, em função dos rumos internos do regime, e comercial, com a questão do café solúvel, enterrariam de vez a estratégia do "alinhamento automático" na política externa brasileira.

⁵⁰ General Antônio Jorge Correia, citado por OLIVEIRA, 1976, p. 41; para a doutrina da ESG por um "esguiano" e sobre a ascensão dos temas N/S na ESG, ver GURGEL, 1975.

Bibliografia

- ALVES, H. – “Força interamericana permanente de paz: o braço armado do império” in: *Política Externa Independente*, nº 2, agosto de 1965.
- BLACK, J. K. – *United States penetration of Brazil*. University of Pennsylvania Press: 1977.
- BOER, N. – “The revolution and foreign policy” in: ASTIZ, C. A. (ed.) *Latin America international politics: ambitions, capabilities, and the world interests of Mexico, Brazil and Argentina*, 1969.
- CARDOSO, F. H. e FALETTO, E. – *Dependência e desenvolvimento na América Latina*. Rio de Janeiro, Zahar, 1984. “Associated-dependent development: theoretical and practical implications” in STEPAN, A. (ed.) – *Authoritarian Brazil*. New Haven and London: Yale University Press, 1973.
- CASTELLO BRANCO, H. A. – “Mensagem nº 285, de 1965” in: *Diário do Congresso Nacional* de 18/05/1965. – *Mensagem ao Congresso Nacional remetida pelo Presidente da República na abertura da sessão legislativa de 1965*. – *Idem 1966*. – *Idem 1967*.
- DÉCIMA Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores – *Actas y Documentos*. Washington, D.C.: Unión Panamericana/Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos, 1968.
V. II – Actas de las sesiones plenarias
V. III – Actas de la Comisión General
V. IV – Informes y comunicaciones
- CRUZ, J. H. B. – *Aspectos da evolução da diplomacia brasileira no período da Política Externa Independente (1961-1964)*, incluído nesta obra.
- GEYELIN, P. – *Lyndon Johnson and the world*. New York: Praeger, 1966.
- GLEIJESES, P. *The dominican crisis*. Baltimore and London: The Johns Hopkins University Press, 1978.
- GURGEL, J. A. A. – *Segurança e democracia*. Rio de Janeiro: Bibliex/José Olympio, 1975.
- JOHNSON, J. J. – “Será que queremos uma força interamericana de paz?” in: *Revista Brasileira de Política Internacional*, XIV (53/54) março/junho 1971.
- LAFER, C. – “Uma interpretação do sistema de relações internacionais do Brasil” in: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano X, nº 39/40, set./dez. 1967.
- LEITÃO DA CUNHA, V. – “Entrevista Coletiva do Ministro das Relações Exteriores” in: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano VIII, junho 1965.
- LEVINSON, J. e ONIS, J. de – *The Alliance that lost its way*. Chicago: Quadrangle Books, 1970.
- LOWENTHAL, A. – *The Dominican intervention*. Cambridge: Harvard University Press, 1972.
- MAGALHÃES, J. – *Minha experiência diplomática*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1971.
- MAGNET, A. – “A controvérsia sobre a Junta Interamericana de Defesa” in: *Revista Brasileira de Política Internacional*, XIV (53/54), março/junho de 1971.
- MANN, T. – “The Dominican crisis: correcting some misconceptions” in: *The Department of State Bulletin*, LIII (1376), nov. 8, 1965.
- MARINHO, I. P. – “Consequências da crise dominicana sobre a evolução do sistema interamericano” in: *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, nº 41/42, jan./dez. 1965.
- MARTINS, C. E. – Brazil and the United States from the 1960’s to the 1970’s in COTLER, J. e FAGEN, R. (ed.) *Latin America and the United States: the changing political realities*. Stanford: Stanford University Press, 1974.
- MARTINS, C. E. – “A evolução da política externa brasileira na década 64/74” in: *Estudos CEBRAP* 12, 1975.
- MATTOS, C. M. e oficiais do FAIBRÁS – *A experiência da FAIBRÁS na República Dominicana*. Rio de Janeiro: IBGE, 1966.
- MATTOS, C. M. – “A força Interamericana de Paz na República Dominicana” in: *A Defesa Nacional*, nº 614, jul./ago. 1966.

- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – *A Política Exterior da Revolução Brasileira*, 1968.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – *Relatórios de 1965 e 1966*.
- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES – *Textos e Declarações de Política Externa (de abril de 1964 a abril de 1965)*. Brasília, Ministério das Relações Exteriores/Departamento Cultural e de Informações, 1965.
- OLIVEIRA, E. R. de – *As forças armadas: política e ideologia no Brasil (1964/1969)*. Petrópolis: Vozes, 1976.
- PENNA, J. O. de M. – *Política Externa*. Rio de Janeiro: Agir, 1967.
- POERNER, A. J. – “A Política Externa Brasileira entre a interdependência e a soberania” *in: Política Externa Brasileira* nº 2, ago. 1965.
- POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE – “Resenha Cronológica” *in: Política Externa Independente* nº 2, ago. 1965.
– “A Invasão da República Dominicana”. *Ibidem*.
- RODRIGUES, J. A. – “A diplomacia brasileira e a intervenção dos Estados Unidos da América”. *Ibidem*.
- RONNING, C. N. – “The military and the formulation of internal and external policy in Brazil in the twentieth century” *in: KEITH, H. H. and HAYES, R. A. (ed.) Perspectives on armed politics in Brazil*. Tempe: Arizona State University, 1976.
- SANTOS, F. R. (org.) – *Marechal Castello Branco, seu pensamento militar (1946/1964)*. Rio de Janeiro: Imprensa do Exército, 1968.
- SILVA, G. do C. e – *Geopolítica do Brasil*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1967.
- STALER, J. – *Intervention and Negotiation: the US and the Dominican Revolution*. New York: Evanston and London, Harper and Row, 1970.
- STEPAN, A. – “The new professionalism of internal warfare and military role expansion” *in: STEPAN, A. (ed.) Authoritarian Brazil*. New Haven and London: Yale University Press, 1973.
– *Os Militares na Política*. Rio de Janeiro: Artenova, 1975.
- TAVARES, M. C. – “Commentary on C. E. Martins” *in: COTLER and FAGEN, R. (ed.) Latin America and the United States: the changing political realities*. Stanford: Stanford University Press, 1974.
- VIANA Fº, L. – *O Governo Castello Branco*. Rio de Janeiro: Bibliex/José Olympio, 1975.

A “DIPLOMACIA DA PROSPERIDADE”

Silas Leite da Silva

Introdução

Na grande maioria dos livros e artigos sobre a história recente do Brasil, há uma tendência no sentido de se considerar indistintamente alguns dos governos militares, ao menos no que se refere a seus aspectos estruturais básicos. Formou-se certo consenso sobre a semelhança entre as políticas internas e externas dos três primeiros governos pós-64, o que certamente não corresponde à realidade.

A partir desse tipo de associação automática, desenvolveu-se também a ideia de que a política externa do Governo Costa e Silva teria sido essencialmente igual àquelas dos períodos Castello Branco e Médici.

Hélio Jaguaribe, por exemplo, ao referir-se ao Governo Geisel¹, afirmou que ele “livrou o país da alienação da política de fronteiras ideológicas e de alinhamento automático com os Estados Unidos, a que tinham lamentavelmente submetido os governos militares anteriores, instaurando uma política externa independente, pragmaticamente a serviço dos interesses nacionais”. Embora seja inquestionável tal afirmação no que se refere ao Governo Geisel, não reflete a realidade quanto à ideia segundo a qual os governos anteriores haviam indistintamente submetido o Brasil à política de fronteiras ideológicas e de alinhamento automático com os Estados Unidos. O objetivo principal deste trabalho é, pois, o de demonstrar que a “Diplomacia da Prosperidade” – como se autointitulou a política externa de Costa e Silva e Magalhães Pinto –, embora não tenha constituído a antítese da política externa do Governo Castello Branco, incorporou novos e reincorporou velhos elementos, o que a individualizou no contexto dessa pretensa homogeneidade dos três primeiros Governos pós-64.

A proposta de uma “diplomacia da prosperidade”

A “Diplomacia da Prosperidade” não foi revolucionária, mas significou uma mudança substancial com relação à política externa do Governo Castello Branco, que, baseando-se no conceito de fronteiras ideológicas, não apenas levou Brasília a uma atuação ostensiva e negativa na América Latina, mas também acabou por admitir implicitamente a alienação de nossa própria soberania em nome da defesa do Ocidente, o que foi criticado por diversos setores da sociedade brasileira². Segundo Limeira Tejo, “ao transferirmos, para o centro das formulações econômicas do napoleonismo industrial norte-americano, o problema

¹ Cf. *Apogeu e Crise do Sistema* – Encarte da Revista Veja nº 769.

² “... Outros querem de novo isolar o Brasil, mudar a política internacional, acabar com as relações diplomáticas e comerciais com o ‘para lá da cortina de ferro’. Seria um novo retrocesso, uma perda de independência, uma adoção da política de redoma e de avestruz”.

de enfrentar nossa crise de crescimento, abdicamos do direito de seguir nosso próprio destino e fugimos ao dever de colocar, em termos de engrandecimento nacional, o esforço de aproveitamento de nossas riquezas... E o (fato) de que o fizemos sem o menor arpejo da consciência oficial em face da nacionalidade ferida, prova-o o fato de os porta-vozes governamentais da política de satelitização do Brasil se apressarem em afirmar que sempre seria ótimo para nós o que fosse bom para os Estados Unidos”³.

A principal causa das mudanças ocorridas no Governo Costa e Silva vincula-se à consciência dos limites da política anterior de alinhamento automático, e à evidência do malogro que ela representou para as expectativas criadas internamente, visto que o Brasil não obteve as vantagens que supostamente decorreriam de sua dedicada participação na defesa dos valores ocidentais ao lado dos EUA. Com Costa e Silva, o binômio Segurança-Desenvolvimento foi substituído por Autonomia-Desenvolvimento; a ênfase no Pan-americanismo cedeu lugar à tentativa de aproximação com a América Latina, em consequência direta da reversão de expectativas com relação ao alinhamento automático com os Estados Unidos.

Na realidade, como assinala Carlos Estevam Martins, “o pacto subimperialista não existia senão na imaginação (e) a estratégia de defesa coletiva e integral não gerou uma política externa independente, mas, pura e simplesmente, uma política externa dependente”⁴.

Outro fator de grande importância que serviu para salientar o anacronismo da política de fronteiras ideológicas foi a *détente* internacional, que já começara a delinear-se mesmo durante o Governo Castelo Branco. Esse afrouxamento internacional de tensões não justificava apego tão grande a uma causa cujo tratamento seus principais protagonistas haviam alterado significativamente; pelo contrário, nas palavras de Fernando Henrique Cardoso, “não terão sido a bomba atômica chinesa, a mobilização nas fronteiras sino-soviéticas, a busca da *entente* russo-americana que deram o sinal de que a geopolítica cabocla estava errada em sua concepção estratégica?”⁵

Ao lado dessa alteração de substância nas relações Leste-Oeste, a partir da crise dos mísseis de 1962, cresceu também a consciência sobre os desequilíbrios da ordem econômica internacional, que funcionava em detrimento dos países subdesenvolvidos. Iniciativas como a Aliança para o Progresso mostravam claramente seus limites e a ausência de qualquer resultado satisfatório. A esse propósito, o então Ministro Magalhães Pinto afirmou: “Paralelamente a essa progressiva dissolução do universo bipolar que se constituía no pós-guerra, tem-se verificado uma divisão cada vez mais marcada no mundo, em termos econômicos. Ao Norte desenvolvido opõe-se, como realidade penosa e incômoda, o Sul subdesenvolvido. A acentuação, tanto em termos relativos quanto absolutos, das diferenças de nível econômico e social entre os dois grupos de nações, agravadas por condições de comércio e sistemas de pagamento desfavoráveis aos países subdesenvolvidos, tem levado estes, independente de suas ideologias ou regimes políticos, a se unirem em torno de reivindicações tendentes a reestruturar as normas que atualmente regem as relações econômicas internacionais”⁶. Como se pode notar, desde logo, a “Diplomacia da

³ Cf. *Brasil, Potência Frustrada*, p. 149.

⁴ Cf. “A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74” in: *Estudos CEBRAP*, 12, p. 68.

⁵ Cf. “Autoritarismo e Democratização”, p. 12.

⁶ Cf. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, 1967, p. 6.

Prosperidade” apresentou o mérito inquestionável de reconhecer e proclamar o óbvio em uma conjuntura interna que não facilitava tal forma de procedimento.

Isto não significa, como salientei na introdução, que a “Diplomacia da Prosperidade” tenha “jogado por terra as principais linhas mestras da política externa anterior”, como afirma Carlos Estevam Martins⁷. Houve, na verdade, a retomada de alguns temas da chamada “Política Externa Independente” do período 1961-1964, que resultou, na verdade, não de alguma forma deliberada de esforço “contrarrevolucionário”, mas apenas da evidência da necessidade de mudar as respostas brasileiras aos problemas internacionais em face das alterações que se processavam em função do processo de desenvolvimento nacional.

A diplomacia empreendida durante o Governo Castello Branco baseava-se no pressuposto de que a segurança constituía uma pré-condição para a consecução do desenvolvimento e subordinava a política externa a esse pressuposto. De acordo com Magalhães Pinto, entretanto, “a política externa do governo brasileiro está lastreada na convicção de que desenvolvimento e segurança são conceitos intimamente ligados, estando a segunda na dependência direta do primeiro... Daí decorre a importância primordial que o governo concede a todas as medidas que, no campo das relações internacionais, possam contribuir para o desenvolvimento econômico”⁸. Ao colocar o desenvolvimento como meta principal, o Governo Costa e Silva substituiu os conceitos de segurança coletiva e soberania limitada pelos conceitos de segurança nacional e soberania plena. Essa atualização conceitual teria consequências na prática diplomática brasileira, como se verá a seguir, e homologou, no plano diplomático, uma realidade que em 1967 já parecia plenamente definida: o esgotamento do “alinhamento automático” e a prevalência de interesses concretos do Brasil sobre a pura formulação ideológica.

A dimensão Norte-Sul

Não surpreende que, ao abandonar a política anterior de interdependência e alinhamento automático, o Brasil viesse forçosamente a ter alguns problemas em seu relacionamento com os países desenvolvidos. Tais problemas, contudo, não representavam qualquer ruptura, uma vez que a atuação da “Diplomacia da Prosperidade” não constituiu uma resposta emocional ao sistema internacional então existente. A reformulação conceitual da diplomacia brasileira na época, ainda que tímida, correspondia a um início de consciência do fato de que o desenvolvimento brasileiro começava a criar distância em certos temas com relação aos interesses dos países desenvolvidos.

Dentro dessa linha de pensamento, a “Diplomacia da Prosperidade” retomou alguns temas de importância da “Política Externa Independente”, como a reformulação do comércio mundial, o desarmamento, a não intervenção e a ampliação do mercado externo brasileiro. Nesse jogo de avanços e algumas resistências, houve temas cujo tratamento demoraria ainda a amadurecer. O colonialismo, por exemplo, não teve da “Diplomacia da Prosperidade” uma condenação incisiva; a presença portuguesa na África só deixaria de receber apoio velado ou aberto do Brasil a partir do Governo Geisel.

O Governo Costa e Silva opôs-se inteiramente ao estabelecimento de acordos preferenciais entre a América Latina e os Estados Unidos, e participou ativamente na criação

⁷ Cf. Carlos Estevam Martins, *op. cit.*, p. 68.

⁸ Cf. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, 1967, p. 7.

da Comissão Especial de Coordenação Latino-Americana, “cujo objetivo era organizar um foro exclusivamente latino-americano, à margem da OEA, para excluir os Estados Unidos e evitar a institucionalização dos desacreditados mecanismos de cooperação hemisférica”⁹.

A diplomacia desse período rejeitou qualquer forma de monopólio nuclear, afirmando que o Brasil tinha o direito soberano de desenvolver livremente sua própria tecnologia nuclear¹⁰, por acreditar que a aceitação de tal limitação implicaria uma inferiorização deliberada do Brasil no sistema internacional, e comprometeria seriamente os projetos brasileiros de desenvolvimento. É interessante notar, sob esse aspecto, que as posições do Brasil e da China, de não aderir ao Tratado de Não Proliferação Nuclear, foram idênticas, o que demonstra, nesse particular, a superação de considerações de ordem ideológica, para manter o exame do tema sob a ótica do que se considerava serem os verdadeiros interesses nacionais.

Nos organismos internacionais, a “Diplomacia da Prosperidade” significou um grande esforço em prol da remoção dos privilégios e dificuldades inerentes à estratificação econômica internacional. Exemplo disto foi a participação brasileira na II Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), realizada em Nova Délhi, na qual a delegação brasileira preconizou a efetivação de uma reforma estrutural das relações econômicas internacionais: “Dentre essas medidas, o Brasil atribui importância à concessão, por parte dos países industrializados, de um esquema de preferências para os produtos manufaturados dos países subdesenvolvidos, que seja universal (isto é, abranja todos os países), geral (inclua todas as manufaturas), não discriminatório (trate de forma igual os países subdesenvolvidos) e não recíproco (não crie obrigações de contrapartida por parte dos subdesenvolvidos)”¹¹. Em 1969 o Brasil patrocinou nova reunião da CECLA: “A posição comum da América Latina sobre cooperação internacional foi registrada no Consenso de Viña del Mar, que passou a ser utilizado como plataforma reivindicatória latino-americana nas negociações com os Estados Unidos da América sobre a reformulação da cooperação interamericana”¹². O Governo Costa e Silva assumiu uma atitude claramente infensa à Aliança para o Progresso, ressaltando todos os seus aspectos negativos, assim como todos os problemas que dela decorreram para o Brasil e a América Latina. No plano internacional, o Brasil procurava, de certa forma, compensar composições progressistas e distributivistas, cuidadosamente colocadas, as desconfianças e o distanciamento ocasionados pela rigidez da política interna e a herança recente do alinhamento automático e da militância ideológica.

Outro fator que se insere no contexto Norte-Sul da “Diplomacia da Prosperidade” foi a atuação brasileira na Conferência Internacional de Fretes, de defesa intransigente de um sistema que garantisse ao Brasil o direito de transportar em navios nacionais até 40% da carga de nosso comércio exterior. A SUNAMAM, dirigida na ocasião pelo Almirante Macedo Soares, baixou diversas resoluções destinadas a proteger o armador brasileiro¹³. Embora essas medidas tenham sido extremamente positivas para o desenvolvimento da Marinha Mercante

⁹ Carlos Estevam Martins, *op. cit.*, p. 73.

¹⁰ “É muito sintomático que a política nuclear brasileira esteja intimamente ligada às teorias geopolíticas e que seja mal vista pelos Estados Unidos. Somente o poder nuclear poderia gerar uma força excessiva da geopolítica brasileira, atuando dessa forma, sem o auxílio do imperialismo norte-americano”. Júlio Chiavenato, “Geopolítica, Arma do Fascismo”, p. 75.

¹¹ Cf. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, 1967, p. 8.

¹² Cf. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, 1969-70, p. 120.

¹³ Cf. *Relatório da Superintendência Nacional da Marinha Mercante*, 1968.

Brasileira, suscitaram “certa resistência dos países que se dedicam ao fornecimento de serviços de fretes marítimos, (e) comprovam que se torna necessário dar partida a um movimento de reformulação dos princípios, ainda obsoletos, que atualmente regem a ordem econômica mundial”¹⁴. Para Carlos Estevam, “esse tipo de comportamento, a um só tempo agressivo e consequente, não foi o mais comum”¹⁵. Realmente, a questão dos fretes gerou verdadeiros atritos, não tanto com os Estados Unidos, como sobretudo com países europeus.

O problema da exportação de café solúvel, têxteis e manufaturados para os Estados Unidos foi outro capítulo que marcou alterações de substância no período. Após um período considerável de resistência às pressões dos Estados Unidos, que não aceitaram a tese segundo a qual o Brasil teria direito de industrializar o seu principal produto de exportação, o governo brasileiro sentiu-se impotente para manter-se em sua posição de determinação. “Daí em diante, caminhamos a passos largos para a capitulação final, que se deu com a decisão de se fixar uma taxa de 13 centavos de dólar por libra-peso, o que equivale a 15% do faturamento industrial”¹⁶. Mas tal desfecho marcaria definitivamente uma alteração no perfil internacional do Brasil: a diferença de interesses comerciais mostraria estar à frente de uma nova concepção de política externa, que deixaria de pregar uma independência de caráter retórico para bater-se cada vez mais por vantagens concretas ao país. Eram ainda passos tímidos, estigmatizados pelo clima político interno, mas nem por isso desprezíveis.

A dimensão Sul-Sul

A atuação multilateral da “Diplomacia da Prosperidade” voltou a aproximar naturalmente o Brasil dos demais países subdesenvolvidos, exceto em algumas matérias que ainda se encontravam atreladas aos conceitos da Guerra Fria. Deve-se salientar, desde logo, que, na realidade, a “Diplomacia da Prosperidade” não tinha o que hoje alguns setores qualificam de “espírito terceiro-mundista”; ela se caracterizou, sobretudo, por uma procura de maior espaço de manobra internacional, destinado não apenas a diminuir a forte influência que os Estados Unidos haviam exercido no governo anterior, mas também, e principalmente, a criar maiores possibilidades de desenvolvimento e contatos políticos com vistas a interesses econômico-comerciais. Por isto, para os países subdesenvolvidos, sua positividade não era vista com tanta clareza de propósitos.

Uma das estratégias adotadas para pôr a política externa a serviço da superação do subdesenvolvimento foi a defesa do integracionismo, sem apelo a nenhuma dicotomia de cunho ideológico, mas sim aos dados concretos da realidade internacional e regional. Acredito que, embora não seja esta ideia sustentada pelos círculos intelectuais, a “Diplomacia da Prosperidade” constituiu um primeiro momento de pragmatismo, limitado ainda pelos próprios constrangimentos do país e pela própria brevidade do Governo Costa e Silva.

O Brasil começou a assumir uma posição de solidariedade com os países do Terceiro Mundo, e mais particularmente com a América Latina, pois, por razões evidentes, era esta a área que mais se prestava ao projeto de colaboração externa para o desenvolvimento nacional, dentro de uma visão de relativa independência dos EUA. Entretanto, a despeito do papel positivo da diplomacia brasileira nos foros interamericanos e latino-americanos, Costa e

¹⁴ *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, 1967, p. 219.

¹⁵ Cf. “A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74”, p. 75.

¹⁶ Carlos Estevam Martins, *op. cit.*, p. 76.

Silva recebera um governo antipativado na América Latina. Basta lembrar a intervenção na República Dominicana e a ideia da criação da Força Interamericana de Paz¹⁷, que criou e acentuou as dificuldades no relacionamento Brasil-Argentina; a aplicação da Doutrina Bettancourt¹⁸ pela Venezuela ao Brasil; e a repercussão das obras dos geopolíticos brasileiros, que, enquanto no Brasil tiveram influência muito restrita nos círculos civis, constituíram fonte de grandes preocupações nos meios intelectuais e diplomáticos dos países hispano-americanos¹⁹, as quais viriam agravar-se no Governo Médici a partir da ideia do “Brasil Potência”.

Para facilitar o processo de integração latino-americana, o Governo Costa e Silva tratou de implementar a base física para o aprimoramento das comunicações. Foram inúmeros os contatos e reuniões realizados entre autoridades brasileiras e hispano-americanas para o desenvolvimento comercial e a integração econômica²⁰. O ano de 1967 marcaria os primeiros passos para o desenvolvimento da ideia de criação do Tratado de Cooperação Amazônica, a qual foi fortalecida com a assinatura da “Ata de Rio Branco”²¹ entre Brasil, Bolívia e Peru.

Quanto ao Cone Sul, em 1968 foi criada a Comissão Nacional da Bacia do Prata (COBAP), que tinha como um de seus objetivos o “desenvolvimento multinacional integrado”, e o Ministro Magalhães Pinto participou, em maio de 1968, em Santa Cruz de la Sierra, de uma reunião de Chanceleres, que ensejou a criação de um mecanismo de consultas e cooperação na Bacia do Prata. Em abril de 1969, os chanceleres da Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Bolívia firmaram o Tratado da Bacia do Prata, cujo preâmbulo estabelecia que “a ação conjunta permitirá o desenvolvimento harmônico e equilibrado, assim como o melhor aproveitamento dos grandes recursos naturais da região”²². O Brasil dava um passo importante para encaminhar seus interesses na região, canalizando para um foro multilateral um sistema de cooperação que viria a encobrir e atenuar as diferenças com a Argentina, que foram crescendo ao longo dos anos seguintes e só viriam a ser solucionadas a partir de 1979, com a assinatura do Acordo Tripartite entre o Brasil, a Argentina e o Paraguai.

¹⁷ “As resistências argentinas à constituição da Força Interamericana de Paz levaram o governo brasileiro a dar continuidade ao aproveitamento hidroelétrico do rio Paraná, como instrumento de represália”. Osny Duarte Pereira. *La Sudo-Rivalidad argentino-brasileña*, p. 39.

¹⁸ *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, 1965.

¹⁹ Referindo-se a Golbery em “Proceso del Su imperialismo Brasileño”, Raul Botelho Gonsálves afirmou: “Este pensamiento básico del militar brasileño vino a constituir una idea maestra que fue orientando, al recoger la secular experiencia de expansión iniciada por los paulistas desde el siglo XVI, la proyección del Brasil hacia el futuro predominio en Sudamérica”. (p. 125)

²⁰ Sob o ímpeto político gerado pelo determinismo de nossa geografia, jamais nos esquecemos de que “somos todos irmãos”... Na verdade, esse espírito de fraternidade – cujas origens remontam há quase cinco séculos – não teria o poder de nos manter potencialmente unidos, não fosse pela circunstância de ter evoluído até uma certeza, ainda subconsciente, da comunidade de nossos destinos. É essa linha que devemos seguir, agora, nos planos de desenvolvimento, os quais – se comportarem apenas soluções nacionalistas – se esvaziarão pelo meio do caminho. Temos, portanto, de encontrar novas fórmulas para o nosso progresso, entre as quais as que prevejam o estabelecimento de uma frente de articulação dos nossos problemas de expansão com os do crescimento econômico dos nossos vizinhos. Se fugirmos às determinações históricas de nossa hegemonia na América Latina, não escaparemos de ser usados como um simples instrumento policial do napoleonismo industrial dos Estados Unidos. Temos, pois, de escolher: sermos “imperialistas” a nosso modo ou nos constituirmos em meros assadores de castanhas para uma potência estrangeira. Limeira Tejo, “Brasil, Potência Frustrada”, p. 166.

²¹ Cf. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, 1969-70, p. 22.

²² Cf. Osny Duarte Pereira, *op. cit.*, p. 129.

Quanto ao relacionamento com a África e Ásia, o Governo Costa e Silva tratou de aumentar o comércio bilateral, mas os resultados atingidos foram muito insignificantes. Como é sabido, a abertura africana para o Brasil iniciou-se no Governo Médici, na gestão de Mário Gibson Barboza, e só veio a se firmar no Governo Geisel, época em que também ocorreu uma grande aproximação com o Oriente Médio. A “Diplomacia da Prosperidade” não dispunha das condições políticas necessárias para uma aproximação efetiva com a África e a Ásia, em razão de seu apoio inequívoco ao colonialismo português e do relacionamento que mantinha com a África do Sul. Para Carlos Estevam Martins, “a aliança terceiro-mundista foi comprometida pela exclusão de inúmeras nações subdesenvolvidas (China, Coreia, Vietnam, colônias portuguesas, Cuba, etc...)”²³. Foi por estas razões, entre outras, que a recusa de Magalhães Pinto à proposta de formação de um pacto militar de defesa do Atlântico Sul não teve as repercussões que poderia engendrar, tendo sido vista como um ato ambíguo.

Na verdade, as atitudes de simpatia do Brasil para com os países afro-asiáticos não surtiram o efeito esperado, não apenas em razão das limitações político-econômicas, mas também porque muitos líderes de países dessas áreas consideravam que o Brasil apresentava-se como um país subdesenvolvido apenas como um “cartão de visita” que lhe facilitasse a obtenção de vantagens econômicas, crença essa que, aliás, é até hoje difundida²⁴, a despeito do grande amadurecimento alcançado a partir do Governo Geisel. Costa e Silva declarou achar “de toda justiça que os países ricos do Mercado Comum ajudem com esquemas especiais o desenvolvimento de nossos amigos da África, mas não à custa das oportunidades de comércio da América Latina”²⁵, o que mostra já nessa ocasião o desejo de desenvolver um relacionamento basicamente comercial com essa área, destinado a maximizar as possibilidades do desenvolvimento econômico nacional, embora sem a importância que viria a ter no presente.

Conclusão

Carlos Estevam Martins afirmou que “a política externa do Governo Médici deveria decorrer, assim, daquilo que o Governo Costa e Silva não tivera olhos para ver: a intuição de que nada precisava ser alterado na ordem mundial estabelecida, exceto a posição relativa que nela o Brasil estava ocupando”. Entretanto, parece-me que a “Diplomacia da Prosperidade” não se caracterizou por uma fé cega no ideal de mudança estrutural do mundo. Acredito que seus objetivos tenham sido mais limitados e realistas. É óbvio que, tendo herdado uma péssima situação no plano internacional, caracterizada por um alinhamento que não havia proporcionado nenhum benefício ao Brasil, foi absolutamente necessária a modificação da situação anterior, inclusive como forma de compensação das limitações decorrentes do difícil quadro político interno.

Teria sido, por acaso, possível ao Brasil romper o relacionamento desfavorável que vinha mantendo, sem ao menos tentar diversificar seus relacionamentos, e sem tomar atitudes concretas que o livrassem da situação anterior?

²³ Cf. *op. cit.*, p. 76.

²⁴ Cf. Wayne Selcher, *Brazil's Multilateral Relations, Between First and Third Worlds*, p. 34.

²⁵ Cf. “Aspectos do Processo de Desenvolvimento”, p. 46.

²⁶ Cf. *op. cit.*, p. 84.

Acredito que a “Diplomacia da Prosperidade” redescobriu as bases da atuação independente no campo internacional, de acordo com seus interesses específicos e apesar de seus evidentes constrangimentos. O grande mérito desse período foi o de ter legado aos governos seguintes uma estrutura que lhes proporcionou a margem de manobra necessária para a consecução dos seus objetivos no sistema internacional. A ambiguidade, a timidez e as limitações dessa política eram uma decorrência natural do quadro interno. Incoerente e ambígua, ela foi a política possível, progressivamente dirigida por profissionais da diplomacia. Dessa incoerência, resultaria progresso, apesar de tudo. Afinal, a extrema coerência da política externa do Governo Castello Branco não poderia ter sido mais incoerente para com o Brasil.

Bibliografia

- Anuário da Superintendência Nacional da Marinha Mercante, 1968.
- CARDOSO, Fernando Henrique. *Autoritarismo e Democratização*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra, 1975, 3ª edição.
- CHIAVENATO, Júlio José. *Geopolítica, Arma do Fascismo*. São Paulo: Global Editora, 1981.
- COSTA E SILVA, Arthur da. *Aspectos do Processo de Desenvolvimento*. Brasília: Secretaria de Imprensa da Presidência da República, 1969.
- GONSÁLVES, Raúl Botelho. *Proceso del Sub-imperialismo Brasileño*. Buenos Aires: Editorial Universitaria, 1974.
- JAGUARIBE, Hélio. “Apogeu e Crise do Sistema” in: *Revista Veja*, nº 769. São Paulo: Editora Abril, 1983.
- LAFER, Celso. *Paradoxos e Possibilidades*. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1982.
- LIMA, Alceu Amoroso. “Deus ao Alto” in: *Revolução, reação ou reforma?* Rio de Janeiro: Editora Tempo Brasileiro, 1964.
- MARTINS, Carlos Estevam. “A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74” in: *Estudos CEBRAP*, 12. São Paulo: Editora Brasiliense, 1974.
- ODÁLIA, Nilo. “O Brasil nas Relações Internacionais: 1945/1964”. *Brasil em Perspectiva*. São Paulo: Difusão Europeia do Livro, 1968.
- PEREIRA, Osny Duarte. *La Seudo-rivalidad argentino-brasileña – Pro y contra de Itaipu*. Buenos Aires: Ediciones Corregidor, 1975.
- Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, 1965.
- Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, 1967.
- Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, 1969-70.
- SELCHER, Wayne. *Brazil's Multilateral Relations, Between First and Third Worlds*. Westview: Boulder, Co., 1978.
- TEJO, Limeira. *Brasil, Potência Frustrada*. Rio de Janeiro: Editora Leitura, 1968.

SEGUNDA PARTE:

TEMAS

A EVOLUÇÃO DO CONCEITO DE DESENVOLVIMENTO E SEU REFLEXO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

Antônio Francisco da Costa e Silva Neto

Introdução

A intenção deste trabalho é mostrar como a evolução histórica da formulação política do conceito de desenvolvimento influenciou na atuação diplomática brasileira. Não se pretende examinar exaustivamente esse processo. A escolha de alguns marcos na História Brasileira, assinalados pelos capítulos, responde à tentativa de uma visão mais abrangente do binômio desenvolvimento-política externa e, indiretamente, de uma questão mais ampla e subjacente: a ligação entre a “formação social brasileira” (na formulação de Albuquerque) e a política externa.

A era Vargas. Do modelo agroexportador ao urbano-industrial: origens.

Apesar do debate sobre se, na Revolução de 30, teria predominado o caráter de permanência (Martins, Wirth) ou de mudança (Singer, Diniz), a questão principal é a de que, na década de 30, os interesses urbano-industriais e, por conseguinte, uma maior ênfase na indústria como polo dinâmico da economia, tornaram-se mais visíveis, ampliando seu espaço econômico e conquistando um espaço político autônomo. É nesse processo que a industrialização, identificada como modernização e desenvolvimento, se cristalizará.

Vários fatores podem ser apontados, senão como causas, como estímulos para essa mudança: a) a crise internacional, que teria contribuído para o processo de substituição de importações; b) o programa implementado para impedir o colapso da economia cafeeira; c) o surgimento de uma burguesia industrial, que começou a tomar consciência de seu papel enquanto classe ou segmento de classe; e, d) a formação de um Estado centralizador, de cunho intervencionista, aliado a uma burocracia técnica com certas concepções modernizantes.

Sem entrar na explicação de cada um dos fatores, caberia ressaltar as suas consequências. O processo de substituição de importações significou uma reorientação do espaço econômico, que passou a se preocupar com o abastecimento do setor interno e com a exploração do mercado nacional, antes atendido majoritariamente pela oferta externa. Sinal desse processo é a expansão da malha rodoviária, que passou de 113.570 km, em 1928, para 258.390 km, em 1939. Por outro lado, os programas de proteção ao setor tradicional – como a desvalorização cambial – favoreciam também a indústria. Este aspecto dual da política do governo marcaria a década de 30. A indústria era vista como complementar à estrutura econômica existente. A redefinição das metas econômicas em direção à industrialização só acontecerá na década de 40, com a formação de uma ideologia que identificará o interesse do setor industrial com o interesse da nação como um todo.

São, porém, os dois últimos fatores que exercem influência determinante na caracterização dessa ideologia e na identificação da industrialização com desenvolvimento.

Interessada, primeiramente, na manutenção das taxas de crescimento e lucro, a burguesia industrial começou a se mobilizar em torno da defesa de seus interesses dentro da política econômica do governo. Reivindicações quanto à manutenção de uma política protecionista, ao controle do comércio exterior, à criação de um crédito industrial, etc. acabaram por levar, por um lado, à articulação do setor com o objetivo de exercer pressão sobre o aparelho estatal e, por outro, à tomada de consciência da burguesia industrial enquanto classe e à formulação de uma plataforma industrialista. O crescimento industrial, de 11,7%, em comparação com o do setor agrícola, de 2,1%, no período de 1930/35 foi percebido como a necessidade de redefinir a inserção do país na Divisão Internacional do Trabalho, questionando o antigo postulado da vocação agrícola brasileira.

A multiplicação das agências governamentais foi o aspecto burocrático marcante da “Era de Vargas”. O Estado buscava racionalizar (entenda-se aqui a racionalidade da burocracia) sua ação centralizadora e dar resposta política para a coexistência do setor tradicional e do setor moderno. A complexidade desse “pacto social” acabou impedindo que o Estado, apesar do poder acumulado em suas mãos, pudesse formular uma clara diretriz econômica global. A estratégia de transpor o conflito para a multiplicidade dos órgãos governamentais, mediante a representação das classes dentro deles, porém, acabou possibilitando a penetração do pensamento industrialista no seio da burocracia.

Entretanto, a indefinição desse projeto teve claro reflexo na política externa. Segundo Paiva Abreu, “a política externa brasileira no período [1929/1945] evoluiu de uma posição que implicava a concessão de tratamento prioritário ao pagamento das obrigações brasileiras, com o intuito de resguardar a imagem e o crédito do país, para uma formulação que se baseava na consideração dos requisitos da economia para alcançar certas metas econômicas, tais como a maximização das taxas de crescimento do produto” (Paiva Abreu, 1984). A política externa, assim, tende a acompanhar de perto o processo de desenvolvimento da indústria nacional, muitas vezes expresso na forma de um plano integrado (“metas econômicas”).

As oscilações, contudo, são claras. A oposição ao Tratado de Comércio assinado com os EUA, em 1935, mostrou que, entre os opositores (a elite industrial, defensora do intervencionismo estatal) e seus defensores (a declinante elite de agroexportadores interessada na manutenção do livre-comércio) já não havia mais consenso quanto à política externa a seguir.

O surgimento e consolidação da burguesia industrial enquanto classe (ou segmento de classe autônomo) e de uma nova ideologia de desenvolvimento trouxe novas tarefas para a política externa. Nesse sentido, a questão de Volta Redonda é exemplar dos novos interesses aos quais a diplomacia brasileira deveria dar resposta.

Volta Redonda. Do industrialismo ao desenvolvimento industrial: continuidade.

Ao qualificar o problema siderúrgico como “problema máximo”, em 1937, Vargas anuncia a preocupação com a “indústria de base” e formula o novo fundamento para o desenvolvimento do país. O processo de industrialização passa ao plano articulado de projeto nacional. O Brasil inaugura a fase do capitalismo monopolista. A inexistência de capital privado que pudesse arcar com essa passagem força a intervenção, nesse primeiro momento,

do capital estatal. O esforço diplomático do Governo Vargas para conseguir financiamento externo para a construção de Volta Redonda se insere nesse contexto.

Não se pretende aqui descrever todo o processo de negociação até a assinatura dos Acordos de Washington, em 1942, mas apenas discutir alguns aspectos da questão, no que se refere à formulação do conceito de desenvolvimento e do esforço diplomático em torno a Volta Redonda.

O primeiro aspecto se refere aos agentes que influenciaram a decisão sobre a siderúrgica. A preocupação com a construção parece identificada com a ideologia modernizadora da burocracia do Estado Novo. Se, de fato, a construção de uma siderúrgica mostrava a preocupação com o crescimento industrial em bases coordenadas, esta parece não ter sido assumida pela burguesia industrial, mais preocupada com o crescimento individual de cada unidade fabril. Alguns autores (Wirth) colocam os militares como protagonistas de um papel fundamental na determinação interna dessa nova política. Martins e, especialmente, Tronca mostram, porém, que os militares optaram sempre, colocados entre a construção de Volta Redonda e a possibilidade de formar um arsenal moderno mediante os créditos do comércio compensado com a Alemanha ou outro mecanismo, pelo interesse da corporação: as armas.

O Estado parece, então, ser o menor da ideia. Pode-se argumentar, ainda, que a burocracia acabaria por interpretar o sentimento da “formação social brasileira” (Albuquerque) como um todo e assumi-lo para si. Seja como for, o que interessa é que, ao assumir a tarefa sozinho, o Estado criou um padrão de comportamento que acompanha a História do Brasil até nossos dias, no que concerne à formulação de estratégias de desenvolvimento. O reflexo na política externa é imediato: esta passou a assumir tarefas e estratégias que, ao definir o comportamento internacional do Brasil, nem sempre encontraram resposta consensual na sociedade brasileira, apesar de, em longo prazo, mostrarem alto grau de coerência com a política desenvolvimentista, como se verá mais adiante.

Um segundo aspecto se relaciona, por um lado, com a posição dos EUA em relação ao Brasil e, por outro, com a discussão da exploração, por Vargas, da “cartada alemã”, no que se refere à siderúrgica. O que se destaca na gestão é se o Brasil teria, de fato, a possibilidade de usar a “cartada”.

Como assinala Paiva Abreu, a grande parcela dos capitais americanos em 1930 concentrava-se nos setores “modernos” da economia brasileira. Além disso, os EUA mantiveram sempre uma atitude conciliatória em relação ao pagamento da dívida brasileira. Aquilo que, no que se refere ao Brasil, foi denominado de política de “resseguro” em relação à Inglaterra, do lado americano significou, mediante táticas de “boa vizinhança”, a consecução de uma estratégia maior de penetração americana no Brasil e de afirmação de sua hegemonia regional. Sem entrar na discussão sobre diferencial de poder ou sobre as “boas intenções” norte-americanas, vale assinalar que a crença nessa “boa vizinhança” e na possibilidade de obter dividendos econômicos mediante o alinhamento político com os EUA reapareceu em formulações de política externa em outros momentos históricos. A experiência de Volta Redonda, porém, não mais se repetirá.

Tendo em conta a posição norte-americana em relação ao Brasil no imediato pré-guerra, pode-se ver com mais clareza o valor real da “cartada alemã” e sua exploração diplomática. A ideia de que o Brasil teria explorado as rivalidades “intraimperialistas” para conseguir o financiamento de Volta Redonda é quase uma constante nos autores que analisam a questão (Singer, Tronca, Albuquerque, Moura). Outra ideia é a de que a posição brasileira

exploraria, além disso, uma segunda vertente, onde entraria certo grau de concessão norte-americana (Paiva Abreu). Martins, ao acrescentar a ideia de que o consenso interno fortalecia a posição brasileira, parece propor, dentro da premissa deste trabalho, a explicação mais adequada. Assim, a soma de uma exploração acertada da conjuntura de poder internacional, com certo nível de concessão norte-americana (e aqui vale ressaltar a indagação sobre se, diante do bloqueio naval aliado, seria possível ao Eixo fornecer a siderúrgica) e com uma coesão – mesmo sendo restrita à burocracia – em torno da necessidade de implementar o projeto de industrialização de base, teria possibilitado o sucesso da negociação diplomática.

O que se quer mostrar, ao analisar estes aspectos, é a existência de padrões históricos de respostas, em termos de política externa, a uma política de desenvolvimento. O essencial nesses padrões é que têm, como premissa, a formulação clara, no interior do Estado (seja restrita à burocracia ou originada de um consenso mais amplo da sociedade), de uma estratégia de desenvolvimento.

O desenvolvimento de JK e a operação pan-americana.

O Governo Dutra tentou ressuscitar, no plano interno, uma política econômica liberal e, no plano externo, estimulado pelo “Plano Marshall”, buscou obter dividendos econômicos mediante o alinhamento político com os EUA. O resultado era claro: não havia consenso interno (nem mesmo dentro da burocracia) para o primeiro, nem a conjuntura internacional permitia o segundo. O único sinal positivo de cooperação econômica Brasil-EUA foi a “Missão Abbink” (1948). Mais tarde, a concessão de um empréstimo, porém, esteve condicionada à entrada do Brasil na Guerra da Coreia. A posterior recusa de Vargas de participar do conflito levou o projeto à falência.

Com Vargas, coexiste o nacionalismo econômico, amparado num discurso político também nacionalista, que buscava o fortalecimento da infraestrutura industrial, no plano interno, com o alinhamento externo que visava à manutenção das fontes de capital e de fornecimento de equipamento. Retoma-se, no discurso político, no planejamento econômico e, por conseguinte, na estratégia da política externa, a meta fundamental do desenvolvimento industrial, com investimentos diretos em setores básicos e com a ampliação da rede de infraestrutura. O fornecimento de crédito industrial ficou a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento, proposto pela Comissão Mista Brasil-EUA, em 1951, e criado em 1952. O capital interno existente, porém, já não mais possibilitava a acumulação nos níveis anteriores.

Em 1955, com Café Filho, a Instrução 113, da SUMOC, passou a permitir investimentos diretos estrangeiros, sem cobertura cambial. Esta decisão respondia não só à necessidade interna de capitais, mas também – como assinala Maranhão – à determinação externa “da nova etapa de expansão do grande capital monopolista em direção ao investimento industrial direto nos países subdesenvolvidos” (Maranhão, 1984): é o que alguns autores caracterizam como desenvolvimento do subdesenvolvimento (Cardoso, Limoeiro).

O escopo deste trabalho não é, porém, o de discutir os desequilíbrios do desenvolvimento brasileiro. Cabe apenas lembrar, por seus efeitos posteriores na formulação da política externa, sua caracterização como desenvolvimento dual, onde coexistem um setor “moderno” relativamente desenvolvido e um setor “tradicional” subdesenvolvido (Cardoso, Tavares).

O “Plano Nacional de Desenvolvimento” de Kubitschek concilia a tradição do Estado interventor com essa nova tendência internacional e a necessidade interna de capitais.

Seu objetivo era a realização total de certas “metas físicas de produção” (Maranhão, Tavares). Não se preocupava com a estabilidade monetária ou fiscal – como o rompimento com o FMI mostrou –, mas com a maximização do aproveitamento da conjuntura internacional para financiar um salto qualitativo no desenvolvimento econômico. Assim, a concorrência do capital estrangeiro na economia brasileira, se não era um fato novo, passou a ser o grande fenômeno econômico interno: a indústria de bens de consumo (duráveis ou não) cresceu sob a égide desse novo aporte de capitais.

Os capitais públicos, mais vantajosos do que os empréstimos privados para financiar os projetos de infraestrutura, eram também essenciais à realização das metas. Percebendo isso, Kubitschek mobilizou sua diplomacia para a consecução desse objetivo: o conservadorismo de sua política externa, o alinhamento externo com os EUA e com os países desenvolvidos em todas as questões internacionais constituíam a forma de assegurar maciço aporte de capital externo, necessário ao projeto de desenvolvimento em curso. A “Operação Pan-Americana” (OPA), no que a esta estratégia se refere, é exemplar.

A ideia era a de desviar o histórico “Pan-Americanismo” político para o plano econômico. As primeiras tentativas – a Conferência Econômica do Rio de Janeiro, em 1954, e a Conferência Internacional de 1957 –, diante da imobilidade dos EUA, não representaram nenhum ganho real. A preocupação norte-americana em relação ao subcontinente se restringia, estritamente, à questão da segurança.

Idealizada por Augusto Frederico Schmidt, a OPA explorava a preocupação norte-americana com a segurança em função das necessidades do desenvolvimento. Criava-se, assim, o embrião do binômio “Segurança e Desenvolvimento”. O sucesso da “Operação”, entretanto, restringiu-se apenas, no campo econômico, à criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento. O Governo Kubitschek, porém, buscou, com algum sucesso, acentuar seus acertos, com vistas a auferir ganhos políticos internos e aumentar o prestígio externo brasileiro.

No âmbito do trabalho interessa analisar dois aspectos ligados à OPA: o primeiro representa, de certa forma, a repetição de um padrão histórico; o segundo, entretanto, inaugura um novo padrão.

Ao associar segurança com desenvolvimento, a política externa de Kubitschek repetia, de forma mais articulada, a ideia de que uma aliança política com os EUA podia representar ganhos econômicos. Sua reformulação respondia, como já se viu, a certo consenso interno quanto às necessidades novas do desenvolvimento. A ideia de que a conjuntura regional de afirmação da posição norte-americana no continente favorecia a implementação diplomática da “Operação” mostrou-se errônea. Alguns autores afirmam que o Governo JK tinha clara percepção desse fato, mas, mesmo assim, resolveu implementar a OPA na busca de seus resultados possíveis (Limoeiro, Malan). Os discursos de JK e os esforços diplomáticos em torno da OPA parecem não autorizar essa interpretação. Outros incluem o problema cubano como fator determinante para a não implementação do projeto pelos EUA (Maranhão, Albuquerque). O que fica evidente, porém, é que, independente dos argumentos usados, os EUA não pretendiam financiar o desenvolvimento latino-americano, principalmente em bases multilaterais; sua insistência em colocar as necessidades de equilíbrio monetário e fiscal antes de uma ajuda ao desenvolvimento é claro indício. Ressuscitar a ideia de um alinhamento com os EUA, sob o novo prisma do “desenvolvimento associado” (Malan, Limoeiro, Cardoso), era, apesar de sua inteligente reformulação, incorrer no mesmo erro.

A “Aliança para o Progresso” de Kennedy marca apenas um breve período em que os EUA se decidiram a ajudar, sob certas condicionalidades, os projetos de desenvolvimento latino-americanos. Apenas beneficiou, de forma temporária, o Governo Quadros, e não invalidou a tese mais geral da falência de estratégias como a OPA.

O segundo aspecto se refere aos novos padrões, propostos pela OPA, de colaboração regional para o desenvolvimento. As formulações teóricas do grupo cepalino e da Teoria da Dependência em torno da ideia de que os problemas de subdesenvolvimento dos países latino-americanos têm uma estrutura comum, juntamente com os esforços do Governo Quadros com relação à ALALC (modificada, sintomaticamente, para ALADI) e dos esforços recentes da diplomacia brasileira para fortalecer os laços regionais, parecem indicar a formação de um novo padrão. A afirmação de José Honório Rodrigues de que o pan-americanismo teria acabado junto com a OPA é apenas parcialmente verídica. Ainda que sem a índole “pan-americana” *strictu sensu*, há uma tentativa, parcialmente bem-sucedida, de reformular a cooperação regional. A experiência do Grupo de Cartagena, ainda que embrionária, indicou essa direção.

Política externa independente: reformulação e continuidade

Quadros iniciou seu governo modificando temporariamente a política econômica: busca o equilíbrio fiscal e monetário, mediante uma política ortodoxa de estabilização. Os resultados foram contraditórios. Na descrição de Malan, “apesar da oposição interna e do apoio cada vez mais hesitante ao presidente Quadros, as medidas impressionaram a comunidade internacional pela rapidez e pela determinação e foram suficientes para garantir o aplauso do FMI e o sucesso das negociações que visavam a renegociar a dívida e contratar novos empréstimos” (Malan, 1984). A marca fundamental era a falta de consenso. O objetivo, possibilitar a continuidade do processo de acumulação e de crescimento industrial.

A estrutura política em que se fundamentava o Estado, porém, já não dava resposta a essa necessidade. A burguesia industrial, no correr das duas décadas anteriores, tivera sua composição totalmente modificada. Seu projeto, logicamente, era outro: exigia uma estrutura política que possibilitasse sua total hegemonia. Além disso, novas forças sociais haviam surgido na passagem para a sociedade urbano-industrial. A classe operária, a classe média, o campesinato, etc. homogeneizavam seus projetos de desenvolvimento, na busca da correção dos desequilíbrios gerados pelo processo iniciado em 30. O Estado, assim, tinha de dar resposta a essas novas exigências e criar um projeto de desenvolvimento que as integrasse.

O Governo Goulart foi marcado por seu caráter transitório (Malan, Limoeiro, Albuquerque) e por uma tentativa de conciliar políticas ortodoxas com as políticas anteriores a Quadros. A falta de consenso, porém, é a tônica do período: o confronto de projetos antagônicos de desenvolvimento resultou, em 64, no “consenso forçado”.

Nesse contexto, se insere o projeto da política externa independente. Esta dava resposta, em grandes linhas, à mundialização da política internacional e à “obsolescência da bipolaridade” (Castro), no plano externo, e ao discurso nacional-populista e à necessidade de criar novas oportunidades comerciais no plano interno. Era o binômio “Independência e Desenvolvimento”.

O projeto baseava-se em universalizar a política externa brasileira, afirmando-se essa posição com um discurso autônomo em relação aos blocos de poder. Assim, dando um novo rosto internacional ao Brasil – desvencilhando-o da incômoda imagem de “aliado do

imperialismo americano” – diplomacia buscava, no plano externo, saídas para o estancamento econômico, através da abertura de caminhos para o comércio exterior, e, no plano interno, através da retórica independente, contrabalançar os efeitos da política econômica conservadora. Tratava-se, em resumo, de definir um espaço próprio para o Brasil no cenário internacional, tanto em nível político, quanto, em consequência, em nível econômico-comercial.

Diante da falta de consenso interno, entretanto, as críticas a essa “independência” foram imediatas. Identificava-se o apoio do Brasil à autodeterminação e à descolonização, sua aproximação com o bloco socialista e seu apoio à entrada da República Popular da China na ONU, com uma suposta “orientação comunizante” interna.

O acerto dessa nova orientação da política externa, que se coadunava com a nova fase do desenvolvimento brasileiro, permitindo nova expansão – orientada para o setor externo – da indústria e colocando, de forma clara, a inter-relação entre desenvolvimento e subdesenvolvimento, acabou por ficar patente, após o interlúdio da “política externa interdependente” de Castello Branco. A falta de consenso interno quanto ao projeto de desenvolvimento e, acima de tudo, a suas necessidades de política externa, entretanto, sepultou-a temporariamente.

Os governos pós-64: continuidade e interesse nacional

Castello Branco e sua “política externa interdependente” representaram apenas um *interregno*, onde o padrão de “desenvolvimento associado” reaparecia, com seus reflexos na política externa. O alinhamento, porém, reapareceria proposto, como nunca antes, de forma completa e extremamente estruturado ideologicamente: reinserção política no bloco ocidental, “interdependência” dos Estados em cada um dos blocos, segurança coletiva do continente contra a possível agressão comunista, são alguns dos postulados que sustentam, de forma orgânica, esse novo alinhamento. O desenvolvimento ganhava novos pressupostos ligados à segurança e ao conflito ideológico Leste-Oeste.

Do ponto de vista do projeto de desenvolvimento, a “Revolução de 64” organizou um Estado centralizador, sem os entraves do “pacto social” anterior. Assim, o Estado passou a ser o portador incontestado do “consenso”. Nas palavras de Malan, “mirado em perspectiva histórica, estritamente do ponto de vista econômico estrutural, 1964 representou muito menos uma descontinuidade e muito mais uma ampliação das possibilidades do desenvolvimento associado que Kubitschek havia explorado na segunda metade dos anos 50, agora sem as pressões eleitorais do nacional-populismo que o movimento militar de 1964 colocaria em prolongada quarentena” (Malan, 1984).

Após Castello, com a mudança no cenário político e econômico internacional, o surgimento de um contencioso político e econômico com os EUA e a evidência da necessidade de o Brasil contar com espaço próprio internacional, a política externa passou a ser formulada em termos de “interesse nacional” e retomou, sintomaticamente, algumas das grandes linhas da “Política Externa Independente”. O objetivo básico era o mesmo: aproveitar as contradições do sistema internacional, ampliando a presença e aumentando as oportunidades comerciais, de investimento e de intercâmbio para o Brasil.

O fim do período do “Milagre Econômico” apontou para o fato de que o Estado não era mais portador incontestado do consenso. O Governo Geisel e, especialmente, o Governo Figueiredo iniciaram um processo de abertura visando à formulação de um novo consenso em

torno da estratégia de desenvolvimento a seguir. Sua formulação, como um todo, ainda está pendente, mas, necessariamente, terá reflexos na política externa a ser implementada.

Caberia ressaltar, por último, que, na medida em que a formulação de consensos na sociedade brasileira tende a tornar-se complexa, diante da diversidade dos projetos e da capacidade reivindicatória das diferentes forças sociais, o Estado terá, forçosamente, de aparelhar-se para, no que se refere à política externa, interpretá-los e dar-lhes resposta adequada diante da conjuntura internacional. Mas o conceito de desenvolvimento parece ter-se firmado, indiscutivelmente, como uma das bases de ação externa do Brasil; sua presença no discurso diplomático brasileiro parece ter-se tornado irreversível.

Bibliografia

- ALBUQUERQUE, M. M. – *Pequena História da Formação Social Brasileira*. 2ª Ed. Rio de Janeiro: Graal, 1981.
- AMADO, R. – *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982.
- BEZERRA, J. “Política Externa de Potência Emergente”, in: *Jornal do Brasil*, 4 de março de 1979.
- CARDOSO, F. H. – *Política e Desenvolvimento em Sociedades Dependentes*. Rio de Janeiro: Zahar, 1971.
- CARDOSO, F. H. e FALETTO, E. – *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley: California University Press, 1979.
- CASTELLO BRANCO, H. A. – *Discursos – 1964*. Brasília: Departamento de Imprensa, 1965. IDEM, *Discursos-1966*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1967.
- COSTA E SILVA, A. *Pronunciamentos do Presidente: 2º semestre*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1969.
- IDEM, idem, 3º semestre.
- DINIZ, E. – “O Estado Novo: Estrutura de Poder e Relações de Classe”, in: Boris Fausto (Org.) – *História Geral de Civilização Brasileira*, Tomo III, vol. 3, 2ª ed. Rio de Janeiro: DIFEL, 1983.
- DUTRA, E. G. – *Mensagem ao Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1949.
- IDEM, *Mensagem ao Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1950.
- FIGUEIREDO, J. – *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1983.
- GALL, N. – “Até que ponto os EUA interessam ao Brasil”, in: *Jornal do Brasil*, 4 de março de 1979.
- GEISEL, E. – *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1971.
- GEISEL, E. – *Discursos: volume V*. Brasília: Assessoria de Imprensa da Presidência da República, 1979.
- GOULART, J. – *Desenvolvimento e Independência: Discursos-1962*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1963.
- GOULART, J. – *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1964.
- IBGE. – *O Brasil em números*. Rio de Janeiro, 1975.
- KUBITSCHKE DE OLIVEIRA, J. – *Mensagem ao Congresso Nacional, 1959*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1959.
- LAFER, C. – *Paradoxos e Possibilidades*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982.
- LIMOEIRO, M. – *Ideologia do Desenvolvimento no Brasil: JK e JQ*, Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1977.
- MALAN, P. S. – “Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964) in: *História Geral da Civilização Brasileira, op. cit.*, Tomo III, vol. 4.
- MANOR, P. – “Le Tiers Monde dans la politique extérieure du gouvernement Kubitschek, 1956-1961”. In: *Relations Internationales*, nº 23, outono 1983.
- MARANHÃO, R. – “O Estado e a Política Populista do Brasil”. In: *História Geral da Civilização Brasileira, cit.*, Tomo III, vol. 3.
- MARTINS, L. – *Politique et Développement Economique: Formation et Evolutini de Structures Politiques au Brésil*. Paris: Autuopos, 1976.
- MÉDICI, E. – *Mensagem ao Congresso Nacional*. Brasília: Departamento de Imprensa Nacional, 1974. *Mensagens Presidenciais: 1965-1979*. Brasília: Câmara dos Deputados/Centro Gráfico do Senado Federal, 1979.
- MOURA, G. – *Autonomia na Dependência: A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1980.

- PAIVA ABREU, M. – “O Brasil e a economia mundial (1929-1945)” in: *História Geral da Civilização Brasileira*, Tomo III, vol. 3.
- QUADROS, J. – *Mensagem ao Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1961.
- RODRIGUES, J. H. – *Interesse Nacional e Política Externa*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.
- SINGER, P. – “Interpretação do Brasil: uma experiência histórica de desenvolvimento”. In: *História Geral da Civilização Brasileira*, Tomo III, vol. 4.
- TAVARES, M. C. – *Da Substituição de Importações ao Capitalismo Financeiro*. 8ª ed. Rio de Janeiro: Zahar, 1979.
- TRONCA, I. “O Exército e a Industrialização: entre as armas e Volta Redonda” in: *História Geral da Civilização Brasileira*, Tomo III, vol. 3.
- VARGAS, G. – *Mensagem ao Poder Legislativo: 1936*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1936.
- VARGAS, G. – *Mensagem ao Poder Legislativo: 1937*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1937.
- VARGAS, G. – *Mensagem ao Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1954.
- WIRTH, J. – *The Politics of Brazilian Development*. Stanford: Stanford University Press, 1970.

O BRASIL E O ORIENTE MÉDIO

Carlos Alberto Michaelsen den Hartog

Introdução

O primeiro fato complicador da análise das relações entre o Brasil e o Oriente Médio está na própria definição geográfica da expressão “Oriente Médio”. Aparentemente, não há consenso quanto à extensão geográfica do termo¹. Além disso, há também divergências quanto à acepção dos termos Oriente Médio e Oriente Próximo – ora este é visto como parte daquele, ora são considerados sinônimos². A fluidez dessas expressões, tanto no aspecto geográfico quanto no sinonímico, propicia certa liberdade de interpretação, da qual me aproveitarei.

Uma vez que se tratará das relações entre o Brasil e o Oriente Médio, do ponto de vista diplomático brasileiro, parece conveniente que seja utilizada a delimitação geográfica da área conforme estipulada pelo Itamaraty³. Embora não haja consenso quanto à equivalência dos termos “Oriente Próximo” e “Oriente Médio”, para efeito deste trabalho as expressões serão usadas como sinônimos.

Não cabe discorrer sobre a complexidade da região e de seus problemas, nem examinar, uma a uma, as relações entre o Brasil e cada um dos países do Oriente Médio. Pretende-se tão somente dar uma visão geral da política externa brasileira para a área, notadamente nos anos 70, quando se inicia um notável esforço diplomático de aproximação com tais países. Esse processo exigiu um esforço de definição da política global para o Oriente Médio, a partir da qual as relações bilaterais se definiram basicamente em função de interesses comerciais e recíprocos.

O crescimento do interesse brasileiro pelo Oriente Médio, nos anos 70, teve por base, sem dúvida, a crise energética e as necessidades vitais de petróleo de nossa economia. O componente comercial assumiu, assim, caráter de preeminência, dado o profundo desequilíbrio na balança comercial brasileira, enquanto o componente financeiro, sob a forma de empréstimos diretos e investimentos de risco, mostrou-se muito aquém das expectativas vislumbradas logo após o primeiro “choque do petróleo”, em razão do próprio sistema de reciclagem dos *superávits* escolhido pelos árabes.

Antes de examinar o tema, é necessário que se faça uma breve observação. O entendimento da política externa brasileira, tanto no aspecto geral, quanto no específico, para o Oriente Médio, a partir de 1970, não pode resultar apenas do estudo das diretivas do MRE. Deve-se ver que a política externa do País, nesse período, subordinou-se, em grande parte, ao

¹ A discussão sobre os termos Oriente Médio, Oriente Próximo, Oriente Antigo pode facilmente ser entrevista em diversas obras de referência.

² *Idem*.

³ Segundo distribuição geográfica do Ministério das Relações Exteriores, o Departamento do Oriente Próximo engloba os seguintes países: Arábia Saudita, Bahrein, Catar, Coveite, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iêmen do Sul, Irã, Iraque, Israel, Jordânia, Omã, Síria, Argélia, Egito, Etiópia, Líbia, Jibuti, Marrocos, Saara Ocidental, Somália, Sudão e Tunísia.

plano maior de desenvolvimento econômico e, também, ao modo pelo qual se articulou o poder e os interesses dos variados setores do governo que, de um modo ou de outro, se ocupam de “questões internacionais” (principalmente as de cunho econômico). Nesse ponto, vale ressaltar que, no período Médici (quando tem início uma maior aproximação entre o Brasil e o Oriente Próximo), “a política externa tem como seu principal fundamento os interesses virtuais da burguesia estatal, a qual inclui as burocracias que se encontram à frente dos principais órgãos e empresas do Estado”⁴. No que tange ao Oriente Médio, é visível o interesse de vários órgãos da administração direta e, notadamente, de empresas estatais (especificamente a Petrobrás), em influir, dentro do possível, na condução da política externa brasileira para a área, dados os seus interesses particulares (petróleo, comércio e fontes de financiamento).

Não levar em conta esse fato, ainda que implicitamente, dificultaria sobremaneira compreender, com maior clareza, a ação diplomática brasileira, e suas transformações, no tocante ao Oriente Médio. É importante observar que a maior aproximação do Brasil com alguns países da região tem início antes do primeiro “choque do petróleo”, justamente quando a Petrobrás começa a estabelecer contatos para a exploração e a comercialização de petróleo na área, seguida, naturalmente, por outras empresas privadas que atuam em diferentes ramos, notadamente no de serviços, atraídos pelo potencial do mercado dos países árabes, em expansão.

A equidistância

A política externa brasileira para o Oriente Médio, do final da II Grande Guerra ao final dos anos 60, pode ser definida como de equidistância. As relações entre o Brasil e essa região, nesse período, foram pouco densas e de escasso significado para o País, tanto do ponto de vista político quanto do ponto de vista econômico. O Oriente Próximo só ocupou espaço na diplomacia brasileira de forma tópica e eventual, isto é, apenas em determinados momentos, quando se debatia a sorte da área na ONU. Ao Brasil bastou elaborar uma diretriz básica que o orientasse nas discussões e votações nas Nações Unidas, de modo a não comprometê-lo com qualquer das partes em conflito. A diretiva basilar que guiou o País, até 1967, foi a de apoio à solução pacífica dos conflitos na região, desde que esta não prejudicasse qualquer dos países em confronto.

Dos eventos mais importantes que, naquele período, requereram do Brasil uma postura mais objetiva, figuram a criação de Israel, a intervenção em Suez, a votação da resolução 242 do Conselho de Segurança da ONU. O Brasil apoiou a resolução que criou oficialmente o Estado de Israel. Oswaldo Aranha presidia a Assembleia Geral quando se votou tal resolução e chegou mesmo a ser acusado de se valer de seu prestígio junto às delegações de vários países para obter apoio à aprovação de tal projeto⁵. Desde então, o País tem mantido sua posição em favor do direito de existência do Estado de Israel, dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas. Na verdade, não havia, por parte do Brasil, maior interesse em adotar outra postura, principalmente se considerarmos os interesses do

⁴ MARTINS, Carlos E. “A Evolução da Política Externa Brasileira na Década de 64/74”. In: *Estudos CEBRAP*, nº 12, 1975, p. 58.

⁵ Alencastre, a esse propósito, discorda de tal acusação. Ver ALENCASTRE, Amílcar. *Oswaldo Aranha: o Mundo Afro-Asiático e a Paz*. Serviço de Documentação do M. T. P. S., 1961, pp. 35-38.

relacionamento entre o Brasil e os EUA – um dos principais interessados no reconhecimento do Estado judeu –, naquele momento.

A crise de Suez, em 1956, levou o País a enviar tropas para o Egito, onde integraram a Força de Paz da ONU. Esta participação mais direta nos conflitos da região foi fruto mais de uma deliberada intenção de demonstrar prestígio internacional do que na necessidade ou do interesse de tomar parte mais ativa nos problemas do Oriente Médio.

O pensamento brasileiro com relação ao Oriente Próximo, nos anos que antecedem a crise do petróleo, pode ser visto, de um modo geral, como calcado em duas premissas básicas: 1 – a área era um problema que dizia respeito às grandes potências; e, 2 – não havia aí qualquer interesse brasileiro mais relevante em jogo. Quanto à primeira, cumpre observar que, no final da década de 60, já se esboçava uma mudança de visão. Uma iniciativa brasileira, em 1967, na ONU (como veremos adiante), a respeito dos problemas da região, parece indicar que o Brasil passava a ver os conflitos do Oriente Médio não mais como um simples reflexo do jogo de poder das superpotências, mas algo que seguia uma dinâmica própria.

Nos anos 60, de um modo geral, a diplomacia brasileira procurou manter sua posição de neutralidade e afastamento em relação ao Oriente Próximo. Em 1965, por exemplo, o Ministério das Relações Exteriores chamava a atenção para a necessidade de se elaborar a posição brasileira no tocante a determinados problemas internacionais, como a questão palestina, que deveria seguir “princípios básicos, capazes de orientar o comportamento de total equidistância da diplomacia brasileira na matéria”⁶. Neste tópico, até o início da década de 70, a posição brasileira mais objetiva se resumiria em apoio a “medidas humanitárias de proteção aos refugiados árabes da Palestina”⁷, não se cogitando uma solução efetiva para o problema, tal como o reconhecimento de um Estado palestino, por exemplo.

Dois anos mais tarde, a Guerra dos Seis Dias marcaria a primeira participação mais objetiva do Brasil nas questões do Oriente Próximo. Em junho de 1967, o Brasil articulou e elaborou um projeto de resolução na ONU, copatrocinado pelo grupo latino-americano, que visava a solucionar, ainda que precariamente, a questão árabe-israelense⁸. Embora não tenha sido aprovado (os próprios árabes votaram contra, argumentando que suas recomendações eram insuficientes), serviu de base para a Resolução 242, aprovada poucos meses depois, com total apoio brasileiro. Conforme o relatório do MRE, de 1967, no que tange aos problemas do Oriente Médio, “o espírito que guiou o Brasil na sua atuação nas Nações Unidas foi de ação conciliatória imediata, a fim de prevenir a eclosão de conflitos iminentes ou de estancar os já começados”. Deve-se frisar que o Brasil reiterava constante e sistematicamente a necessidade do reconhecimento pelos árabes do direito do Estado de Israel à existência como Nação, e apontava, também, a necessidade da retirada das tropas israelenses dos territórios árabes ocupados.

A Resolução 242 gerou séria polêmica internacional, em razão da divergência entre os textos em inglês e francês. No primeiro previa-se que Israel deveria se retirar “de

⁶ *Relatório de 1965* do Ministério das Relações Exteriores, p. 70.

⁷ *Relatório de 1969* do Ministério das Relações Exteriores, p. 81.

⁸ No projeto constavam os seguintes pontos principais: I. Retirada das tropas israelenses e cessação do estado de beligerância; II. Criação de zonas desmilitarizadas; III. Solução para o problema dos refugiados; IV. Liberdade de navegação pelas vias marítimas internacionais da região. Ver *Relatório de 1967* do MRE, pp. 119-120.

territórios árabes ocupados”, no segundo, falava-se “dos territórios árabes ocupados”⁹. O Brasil havia participado da redação do documento em inglês; porém, não se manifestou em favor de qualquer das duas versões, uma vez evidenciada a discordância, deixando para a ONU a tarefa de dirimir a questão¹⁰. Em 1974, entretanto, sem que a ONU se decidisse sobre a matéria, o Brasil terminou por apoiar o texto em francês, como veremos adiante.

No campo das relações econômicas, o final dos anos 60 marcou o início da presença da Petrobrás no Oriente Médio, quando a empresa procurou entrar em entendimentos sobre exploração de petróleo e comercialização de seus derivados na área, notadamente na Argélia. Quanto ao comércio, o período é marcado pela criação de um entreposto comercial em Beirute, pelo IBC, com o intuito de promover as exportações brasileiras (de um modo geral, e não somente o café) para a região. Falou-se, ainda, na criação de um grupo de coordenação do comércio com os países árabes (a COÁRABE, feita nos moldes da COLESTE), que não se efetivou. Provavelmente foram esses fatos que estimularam a ampliação de representações diplomáticas brasileiras no Oriente Próximo – medida aprovada em fins de 1967. Nos anos que se seguiram, o Brasil abriu embaixadas em praticamente todos os países da região.

Sem pretender traçar um quadro, ainda que sumaríssimo, da evolução histórica do Oriente Médio, nos anos 60, parece oportuno lembrar alguns fatos relevantes que marcaram a região, e que influíram decisivamente na eclosão da “crise do petróleo”. O mais importante é a criação da OPEP, em 1960, como resposta ao jogo de preços do produto, efetuado segundo interesses das grandes companhias petrolíferas. Em 1961, o Iraque decidiu reverter para o Estado todas as áreas concedidas à IPC (empresa petrolífera multinacional) onde não se tivesse iniciado a produção de petróleo – esta foi uma das primeiras atitudes de “nacionalização” do óleo árabe. Em 1967, por ocasião da Guerra dos Seis Dias, alguns países árabes decidiram efetuar o primeiro embargo de petróleo contra os EUA, a Grã-Bretanha e “outros aliados de Israel”, lançando aí as bases para a OPAEP (Organização dos Países Árabes Produtores de Petróleo), que seria, posteriormente, a coordenadora do uso do petróleo como arma política.

A aproximação

A década de 70 assinala uma relativa mudança nas linhas da política externa brasileira para o Oriente Médio. A “crise do petróleo” teve um indiscutível impacto sobre todos os setores do País, incluindo-se evidentemente o diplomático. Tornou-se prioritário incrementar as relações bilaterais com os países da região e, ao mesmo tempo, adotar uma posição global menos equidistante e dúbia no que se refere a seus problemas, principalmente na questão palestina¹¹. O aspecto fundamental que se deve ter em mente, em termos de tarefa diplomática, não se refere à questão do aumento de preços do petróleo, e sim à necessidade de garantir seu fornecimento ao Brasil.

A reunião da OPEP, após a guerra do Yom Kippur, em 1973, teve como objetivo não só aumentar os preços drasticamente, mas também utilizar o petróleo como arma política

⁹ Ver *O Estado de São Paulo*, 29/10/1974 (Arquivos do Jornal, pasta 31.231).

¹⁰ *Idem*.

¹¹ Com o controle do petróleo, os árabes passaram a exigir dos países uma postura definida em relação ao problema árabe-israelense. A política de absoluta neutralidade e equidistância do Brasil não poderia mais persistir.

e, neste ponto, toda a ação cabe à OPEP. A redução – ou corte, em alguns casos – do suprimento objetivava atacar os aliados de Israel e despertar o mundo para a causa árabe. Com a nacionalização das empresas petrolíferas que atuavam na área, os países árabes passaram a controlar não só a produção, o fornecimento e o preço da maior parte dos recursos petrolíferos mundiais, como também o próprio ritmo de expansão econômica da maioria dos países, principalmente os que, como o Brasil, dependiam da importação desse insumo.

O primeiro passo importante do governo brasileiro, em relação ao Oriente Médio, pode ser visto no acordo firmado entre a Petrobrás e a “Irak Petroleum Company” para exploração, produção e venda de petróleo iraquiano. Além de representar o início de intensas relações comerciais bilaterais, tal acordo garantiu ao País o suprimento de petróleo árabe durante o embargo de 1974. Esse passo havia sido precedido, em 1972, da recusa brasileira de participar de boicote promovido contra o Iraque por alguns países ocidentais.

Em termos políticos, outro passo fundamental da diplomacia brasileira, no sentido de estreitar seus laços com o Oriente Médio, foi dado em 1974, pelo Ministro Gibson, por ocasião da visita do Chanceler libanês Naffah. Este vinha como representante da Liga dos Estados Árabes e sua missão, ao que tudo indica, era a de cobrar dos países que visitaria suas respectivas posições quanto à Resolução 242, isto é, quanto à interpretação de seu texto. Antes de vir ao Brasil, Naffah assinou um comunicado conjunto com o presidente argentino, no qual este reconhecia a necessidade de que Israel saísse “de todos os territórios árabes ocupados”. Gibson, antes que se fizesse qualquer referência a uma eventual pressão de Naffah, surpreendeu a Nação ao pronunciar, no discurso de saudação ao ministro libanês, que o Brasil apoiava a desocupação de todos os territórios conquistados por Israel em 1967. Argumentou Gibson que apenas reiterava a posição brasileira, já expressa no projeto de Resolução que subscrevera em 1967. Esse foi, sem dúvida, um passo político decisivo no relacionamento do Brasil com o Oriente Próximo. Gibson frisou, entretanto, que a paz na região só seria possível com o “pleno reconhecimento da soberania, da integridade territorial e da independência de todos os Estados da região”¹². Isto incluía, evidentemente, Israel, não se alterando radicalmente, portanto, a posição brasileira.

A partir de então, tem início um aprofundamento das relações bilaterais entre o Brasil e alguns países da região. Em 1975, a Petrobrás, então “a maior companhia compradora independente do mundo ocidental”¹³, já concentrava no Oriente Médio a quase totalidade de seus investimentos estrangeiros e já havia assinado uma série de contratos de risco. Além disso, há um fato importante a ser lembrado no que diz respeito à “política do petróleo” brasileiro. O Presidente Geisel havia sido presidente da Petrobrás até 1973, e era, portanto, conhecedor não só dos interesses da empresa, como também de toda a problemática e implicações da “crise do petróleo” e das oportunidades comerciais que poderiam surgir de um relacionamento maior com o Oriente Médio.

O ano de 1975 apresenta algumas inovações na estratégia diplomática multilateral para aquela área. Na XXX Sessão da ONU, o Brasil passou a reconhecer “os direitos do povo palestino à autodeterminação e à soberania, como condição essencial a uma paz justa e duradoura na região”¹⁴. Passava-se, também, a acentuar a posição “tradicional” brasileira “no

¹² Ver discurso do Ministro Mário Gibson Barboza, em 31/01/1974. (Saudação ao Ministro das Relações Exteriores do Líbano, Fouad Naffah). Ver *O Estado de São Paulo*, 01/02/1974 (Arquivos do Jornal, pasta 31.231).

¹³ Ver o *Jornal da Tarde*, 10/11/1975 (Arquivo do Jornal, pasta nº 38.534).

¹⁴ *Relatório de 1975* do Ministério das Relações Exteriores, p. 23.

sentido de incitar Israel a acatar as decisões e a resolução pertinentes do Conselho de Segurança, em particular as que se referem à ocupação de território pela força”¹⁵.

Naquela mesma sessão, o Brasil terminou por reiterar “sua posição de repúdio a toda e qualquer forma de colonialismo, de discriminação racial e de racismo”¹⁶. Porém, neste ponto, o País aprovou uma Resolução que condenava o sionismo como forma de racismo (tratava-se de uma cláusula, enxertada pelos árabes, dentro de um documento que condenava o racismo, de forma geral). Este voto, considerado por alguns como um “grave erro” político¹⁷, foi dado num ano crítico, a partir do qual era difícil arriscar qualquer previsão sobre o comportamento árabe no que tange à “política do petróleo”. Cumpre ressaltar que o Governo Geisel lançara, como plataforma de política econômica, o II PND, no qual se previa a continuação do desenvolvimento acelerado. A garantia de fornecimento de petróleo era, portanto, sem dúvida, um dos três elementos-chave na consecução do plano. Os outros dois eram, basicamente, o acesso a empréstimos e financiamentos (que se pensava viriam diretamente dos países da OPEP, notadamente dos árabes), e a ampliação das exportações brasileiras, tanto em termos de composição da pauta quanto dos seus mercados de destino.

Nos anos que se seguem, nota-se uma intensa atividade diplomática brasileira, no sentido de incrementar as relações comerciais com os países do Oriente Médio. Se, em curto prazo, a grande preocupação fora garantir o fornecimento de petróleo, a médio e longo prazo verificava-se a necessidade de ampliar mais e mais as exportações brasileiras para a área. Apesar do esforço brasileiro, marcado por inúmeras missões e acordos, o déficit na balança comercial bilateral com a maioria dos países árabes exportadores de petróleo tendeu a se ampliar, principalmente após o segundo “choque do petróleo”, em 1979.

A expectativa quanto ao acesso direto a capitais do Oriente Médio não se verificou. Na verdade, “a racionalidade e a segurança econômicas” sobrepuseram, em muitos casos, as “paixões políticas”, visto que os superávits comerciais da região foram canalizados mais em função do retorno financeiro do que de supostas vitórias contra o inimigo comum. O Brasil, como país do Terceiro Mundo, não recebeu as ajudas financeiras do Fundo da OPEP, destinadas aos países em desenvolvimento com problemas no Balanço de Pagamentos¹⁸. As especulações em torno de consórcios bancários, grupos de investimentos, etc., se concretizaram, foi em escala reduzida. De qualquer forma, as boas relações comerciais com alguns poucos países da região, principalmente o Iraque¹⁹, que garantiu o suprimento de

¹⁵ *Idem*.

¹⁶ *Idem*.

¹⁷ Segundo Hugo Abreu, o voto foi um “erro”. Walder de Góes afirma que o Brasil decidiu votar a favor do projeto porque a crítica dos EUA à posição brasileira, na votação preliminar, feriu “os brios nacionais brasileiros”. Ver ABREU, Hugo. *O Outro Lado do Poder*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1979, p. 51. (Curiosamente, um ano antes da votação, o chanceler saudita esteve no Brasil, fez um sério discurso antissionista – afirmando ser o sionismo uma forma de racismo – e assinou um empréstimo de US\$ 55 milhões ao governo brasileiro. Ver *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 2, jul-set/1974, p. 37).

¹⁸ A. Zoueid afirmava que a OPEP havia ajudado o Terceiro Mundo com empréstimos (*aid*) maiores que todos aqueles oriundos dos países desenvolvidos (*Jornal do Brasil*, Caderno Especial, 29/03/1981, p. 3). Porém, a maior parte de tais ajudas foi destinada aos países árabes em conflito direto com Israel e àqueles onde se percebia penetração soviética. Ver HALWOOD, Paul e SINCLAIR, Stuart. “OPEC’s Relations with the Third World”, *in: International Affairs*, v. 58, nº 2, Spring 1982, p. 281.

¹⁹ Como se sabe, o Iraque se tornou naquela época o maior fornecedor de petróleo para o Brasil e passou a importar uma série de bens e serviços brasileiros. As compras de armamento brasileiro pelo Iraque tiveram grande repercussão interna e externa. No primeiro caso, foi claro seu impacto sobre o volume das exportações brasileiras daqueles produtos, com consequentes benefícios em termos de economia de escala e desenvolvimento tecnológico, além da

petróleo ao Brasil “em qualquer circunstância”²⁰, foram o avanço mais concreto que se obteve com a política brasileira para a região e são particularmente importantes em certos ramos do comércio de bens (alimentos, veículos) e serviços de engenharia.

Dentre os eventos políticos de maior repercussão nesse período, está o reconhecimento, pelo Brasil, da OLP como única representante do povo palestino, além da permissão de estabelecimento no País de um escritório da Organização, sem *status* diplomático.

A reavaliação

Nas relações Brasil-Oriente Médio, o início dos anos 80 marca uma etapa de reavaliação das transformações ocorridas durante a década anterior. Tanto a aproximação bilateral inédita, quanto a reformulação dos princípios que orientavam a “política global” brasileira para a área ocorreram sob a pressão do tempo (a “crise do petróleo”) exigiu resposta imediata), dificultando a reflexão sobre suas consequências a médio e longo prazo. A passagem de uma política de equidistância (vista, às vezes, como de apoio tácito às teses de Israel) para uma postura explicitamente favorável a certas reivindicações árabes, de modo relativamente brusco, acarretou custos políticos, notadamente em relação a Israel e certas parcelas da opinião pública norte-americana. No plano interno, não foram poupadas críticas ao governo, principalmente dos meios de comunicação e setores da comunidade judaica.

A reavaliação da política brasileira para o Oriente Médio, entretanto, não significou uma nova mudança, nem a consideração de que aquilo que havia sido feito fora um “erro”. Trata-se, na verdade, de uma reacomodação das diretrizes brasileiras, em função de uma nova realidade, tanto externa quanto interna. As crises da “comunidade islâmica”, a desarmonia na OPEP, a “racionalidade econômica” que orientou a política financeira dos países árabes exportadores de petróleo, foram fatores que diminuíram, em certa medida, o poder da “arma árabe”, e, conseqüentemente, a capacidade de pressão sobre os países importadores de petróleo. Além disso, o Brasil ampliou consideravelmente seu número de fornecedores de tal insumo, diminuindo em certo grau sua vulnerabilidade em relação ao Oriente Médio. Os interesses específicos na região, por parte da Petrobrás, também diminuíram, principalmente após o caso de Majnoon (quando a empresa foi instada a refazer um contrato, que lhe teria sido extremamente vantajoso e arraigaria decididamente seus interesses no Iraque).

No plano interno, o Brasil se esforçou em diminuir sua dependência de petróleo, buscando não só aumentar sua própria produção, como também desenvolver fontes alternativas (álcool, carvão, energia elétrica). De certa forma, a atual crise mundial, que se mostrou em toda a sua dimensão com a “crise do petróleo”, e a difícil situação do País terminaram por legitimar a aproximação do Brasil com a maioria dos países do Oriente Próximo, e questões ligadas à região passaram a figurar naturalmente no discurso diplomático brasileiro. Desse fato é particularmente expressiva a reiterada defesa da soberania e autodeterminação do povo palestino.

própria publicidade sobre o produto brasileiro. No segundo caso, representou a entrada firme do Brasil no mercado mundial de armamentos, preponderantemente dominado pelas grandes potências industriais.

²⁰ Declaração do Ministro do Petróleo Iraquiano, Tayeh Abdul. Ver *Resenha de Política Exterior do Brasil*, nº 23, out-dez/1979, p. 132.

A reavaliação consistiu, em essência, em destituir o caráter específico das relações brasileiras com a região (calcado no componente energético) para incorporá-las na política brasileira universalista, isto é, de aproximação com todos os países em desenvolvimento. Constituiu, também, uma visão mais realista dos potenciais e dos limites das relações bilaterais com os países da área, como afirmou o Chanceler Guerreiro: “sei que há muito que fazer nas nossas relações com o Oriente Médio, verdadeiramente uma nova etapa do processo diplomático brasileiro e uma etapa de altos custos... (mas) se há resultados expressivos no quadro das trocas com os países árabes, as ligações mais consistentes, mais estruturadas, devem naturalmente obedecer a um processo de maturação mais lenta. Estamos em fase de criar canais de comunicação, de criar vínculos, que superem as mediações dos países industrializados em áreas estratégicas, como a reciclagem de petrodólares”²¹. Hoje o Brasil permanece atento ao desenvolvimento do potencial de intercâmbio e cooperação com aquela região, sem perder de vista os diversos conflitos que ainda entravam o seu desenvolvimento e que figuram constantemente nas preocupações expressas pelo Brasil em seu discurso diplomático.

²¹ GUERREIRO, Ramiro E. S. *O Brasil e sua Política Externa*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, sem data. p. 10.

O ACORDO NUCLEAR BRASIL-ALEMANHA

Geraldo Miniuci Ferreira Júnior

Introdução

Outubro de 1962 foi um mês fundamental para a história do pós-guerra. Ele representou não apenas o ponto máximo a que a guerra-fria poderia chegar, como também o início de um novo período, caracterizado pela distensão entre Estados Unidos e União Soviética. Conforme apontou Araújo Castro, “desde esse momento, pareceu prevalecer certo entendimento tácito entre as superpotências no sentido de se evitar a exacerbação de crises e tensões em determinadas áreas, que se consideravam de interesse especial, para uma ou outra delas”¹.

Se o período anterior a 1962 era marcado pelo confronto nuclear, a fase que se iniciou a partir de então se caracterizou pelo que Celso Lafer e Felix Peña denominaram de “a era da confrontação industrial e tecnológica”². A essência dessa nova era é a “necessidade que têm os grandes países desenvolvidos de maximizar, através da sua projeção internacional, a capacidade produtiva e geradora de tecnologia de seus sistemas industriais, ou seja, a necessidade de participar no sistema de transferência internacional de recursos, de forma tal que se criem, para as suas respectivas economias nacionais, condições as mais favoráveis para o imperativo de crescimento e diversificação, impostos pela velocidade e complexidade da mudança tecnológica”³. Cumpre notar que, nessa fase, o poder acha-se distribuído entre várias potências, não sendo ele mais concentrado nas mãos das duas maiores. Além disso, esse mesmo poder não se materializa apenas na detenção de armas destruidoras, mas também – e principalmente – no domínio completo da tecnologia.

Ora, essa nova concepção de poder implica que, para consolidá-lo de modo a evitar sua diluição, é preciso não apenas a autossuficiência tecnológica, mas também um rígido controle na transferência de conhecimentos, sob pena de colocar-se em risco o *status quo*. Diante dessa preocupação, União Soviética e Estados Unidos resolveram patrocinar o Tratado de Não Proliferação Nuclear (1968), num claro desígnio de “congelar” as relações internacionais, uma vez que o referido acordo perpetua uma situação de dependência entre países militarmente não nucleares e países militarmente nucleares, vedando àqueles o acesso ao restrito clube atômico⁴.

¹ ARAÚJO Castro, “Congelamento do Poder Mundial”. Exposição aos estagiários do Curso Superior de Guerra, da Escola Superior de Guerra, em 11 de junho de 1971, em Washington.

² LAFER, Celso e Peña, Felix, *Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973, p. 17.

³ *Ibid.* p. 20.

⁴ Com efeito, em seu artigo II, o TNP veda aos países militarmente não nucleares “procurar ou receber qualquer assistência para a fabricação de armas nucleares ou outros artefatos explosivos nucleares”. Em outras palavras, isso significa impedir uma plena aquisição de conhecimentos que permitisse a autossuficiência tecnológica na matéria, uma vez que o domínio completo da tecnologia do átomo possibilita, como veremos mais adiante, a confecção de armas ou de qualquer artefato explosivo nuclear.

No entanto, americanos e soviéticos não eram os únicos detentores da tecnologia do átomo. Embora o tivessem sido num primeiro momento, muitos países europeus, já numa segunda etapa, haviam desenvolvido suas próprias fábricas de separação isotópica. Contudo, como aponta o Professor Guido Soares, “a escolha do método de enriquecimento, se pela difusão gasosa, se pela centrifugação, impediram a constituição de uma empresa única europeia, dando nascimento a dois grandes conjuntos industriais: a EUODIF e a chamada ‘Troika’ (Grã-Bretanha, Alemanha e Países Baixos)”⁵. O surgimento de grupos concorrentes como os mencionados e as veleidades nacionalistas da V República Francesa de orientar a pesquisa nuclear para fins militares impossibilitaram a formação de um cartel europeu do átomo. Nessa era de confrontação industrial e tecnológica, a inexistência de uma ação conjunta do MCE em termos de política energética levou a uma desarticulada corrida por mercados, onde os principais protagonistas eram alemães e franceses, além, é claro, dos americanos, que já atuavam no ramo.

A busca por clientes acentuou-se significativamente a partir da recessão dos anos 70, quando a demanda interna por usinas decaiu de forma marcante, o que tornou as exportações essenciais para a sobrevivência das indústrias nucleares. Para enfrentar a concorrência, países como França e Alemanha viram-se compelidos a oferecer pacotes com ingredientes que os tornassem atrativos, sobretudo quando comparados com a oferta americana. O principal tempero era vender inclusive a tecnologia de enriquecimento do urânio, o que possibilitaria ao comprador tornar-se autossuficiente em termos de energia nuclear, uma vez que ele não teria mais necessidade de importar urânio enriquecido de outros países, reduzindo, portanto, sua dependência.

Um pacote dessa natureza apresenta uma série de implicações. Em primeiro lugar, ele constitui o passo inicial – talvez o mais difícil – para um país atingir os níveis da categoria nuclear. Isso significa romper o congelamento do poder mundial pretendido pelas superpotências através do Tratado de Não Proliferação. Como o domínio da tecnologia de enriquecimento do urânio permite ao cliente confeccionar, caso queira, artefatos bélicos de natureza nuclear, o equilíbrio de subsistemas regionais fica sujeito a alterações, o que pode forçar os demais países vizinhos a enveredarem pelo mesmo caminho, de forma a recompor o equilíbrio. O fato de a China ter-se tornado uma potência nuclear levou a Índia a desenvolver o seu programa atômico, o que por sua vez estimulou o Paquistão a procurar a França para auxiliá-lo no mesmo sentido. Ora, isso possibilita diluir ainda mais o poder mundial, chegando a criar, do ponto de vista das superpotências, situações incontroláveis.

Apesar disso, a RFA, em sua busca de mercados, encontrou-se com o Brasil e celebrou com ele um acordo sobre cooperação no campo da energia nuclear. Por meio desse Tratado, o Brasil teria acesso à tecnologia de enriquecimento do urânio, tornando-se, com isso, um candidato ao clube do átomo.

O acordo

O que nos levou a fazer o acordo? Ou, mais precisamente, por que procuramos a Alemanha?

⁵ SOARES, Guido Fernando S., “O Acordo de Cooperação Nuclear Brasil-Alemanha Federal”. In: *Revista Forense*, vol. 253, nº 871/873, jan./mar. 1976, p. 210.

Antes de estabelecer os primeiros contatos com Bonn, o Brasil tentara obter junto à Westinghouse o fornecimento de um pacote semelhante àquele que viria a ser recebido, mais tarde, da Alemanha. No entanto, as firmas norte-americanas não podem, por lei, transferir a tecnologia completa do átomo, devendo limitar-se apenas à venda de usinas cujo abastecimento ficaria inteiramente dependente da importação de urânio enriquecido. Um contrato semelhante para a construção de Angra I já havia sido celebrado, em 1972, com a própria Westinghouse, e a partir dele deveria ser construída também a usina de Angra II. No entanto, um acordo “turn-key” como esse não atendia às pretensões do governo brasileiro de reduzir a dependência nacional no campo energético. Afinal, não havia muita diferença entre depender do petróleo árabe ou do urânio americano. Cumpre lembrar, aqui, que a inviabilidade de um contrato dessa natureza ficou patente quando, em razão de pressões internas, a então Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos, em julho de 1974, decidiu suspender temporariamente todos os contratos em longo prazo e não assinar mais outros de fornecimento de urânio enriquecido⁶. Os efeitos dessa suspensão não ficam muito longe das consequências advindas do embargo imposto pela OPEP em 1973.

Em vista disso, o Brasil recorreu à Alemanha, cuja proposta não apresentava os óbices da oferta americana. É interessante notar o erro em que incorrem os dependentistas ao dizerem que o Tratado Bonn-Brasília constitui a materialização de uma política brasileira de diversificação de dependências. O objetivo do Brasil não era buscar um novo “tutor” que contrabalançasse o peso exercido pelos Estados Unidos. Na verdade, o que se pretendia era não uma nova dependência, mas a efetiva autonomia, pouco importando se ela viria por meio de entendimentos com americanos ou alemães. Caso não existissem as barreiras impostas pelas leis dos Estados Unidos, a Westinghouse e não a Kraftwerk Union (KWU) seria a beneficiária do acordo.

Ao contrário do que pensam alguns estudiosos mais desavisados – e como observa corretamente o Professor Walder de Góes –, a busca por maior autonomia no campo energético não começou a partir do Governo Geisel, mas em 1967, quando o Brasil se reservou o direito de realizar explosões nucleares para fins pacíficos. Em 1968, essa política autonomista foi confirmada pela recusa do País em assinar o Tratado de Não Proliferação, por considerá-lo como proibitivo do desenvolvimento tecnológico nacional. Tais posturas inseriram-se num contexto mais amplo, caracterizado pelo redirecionamento da política externa brasileira, que, em virtude da inviabilidade do alinhamento automático – marca da diplomacia do primeiro governo militar pós-64 –, sofreu substancial modificação em seu eixo balizador. “Um conjunto de fatores reforçou, no Exército, como de resto em camadas expressivas da população, as remanescentes restrições à tese do Brasil como quintal dos Estados Unidos. Em diferentes momentos, as negociações da ajuda militar norte-americana ao Brasil estimularam o crescimento do sentimento de frustração. De um lado, reagia-se às

⁶ De acordo com o Professor Guido Soares, essas pressões surgiram em decorrência da recessão de 1974, “quando as concessionárias norte-americanas de produção de energia elétrica cancelaram em alguns casos, ou adiaram, em outros, novas construções de fábricas geradoras”. Os cortes afetaram as usinas nucleares porque elas requerem maiores verbas – e que devem ser concedidas em antecipação – do que outros empreendimentos. “Por outro lado, as três usinas de separação isotópica dos EUA – OAK RIDGE, PORTSMOUTH e PADUCAH – responsáveis pelo fornecimento do U-235 às usinas locais e às estrangeiras que mantinham contratos com firmas norte-americanas, encontravam-se atreladas a compromissos anteriormente assumidos no sentido de fornecer grandes quantidades de urânio enriquecido. Ao Japão, por exemplo, deveria ser fornecido, durante 30 anos, metade do urânio necessário às suas 60 centrais nucleares. Diante disso, setores internos norte-americanos pressionaram no sentido de imporem-se restrições ao fornecimento de urânio enriquecido tanto para o mercado doméstico, como mundial”. Ver Guido Soares, *op. cit.*

tentativas norte-americanas de transferir para o Brasil equipamento militar obsoleto, empregado na Segunda Guerra Mundial e nas guerras localizadas que se seguiram. De outro, principalmente nas discussões de créditos menos vinculados, altos funcionários norte-americanos chegaram a se perguntar por que os latino-americanos precisam de forças armadas, uma vez que somente as empregam para derrubar governos constitucionais⁷. Viu-se, enfim, que as bases sobre as quais se fundava a política externa nacional serviriam apenas para perpetuar o subdesenvolvimento do Brasil. Procurou-se, então, maior autoafirmação e menor alinhamento. O primeiro passo, nesse sentido, foi a recusa em assinar o Tratado de Não Proliferação.

Somente no Governo Geisel, contudo, criaram-se as condições que levariam ao acordo com a Alemanha. No plano da política interna, o País vivia os primeiros momentos da chamada *Distensão*. Embora tendo ocorrido de forma “lenta e gradual”, a distensão política do General Geisel representou um grande avanço, que contribuiria para melhorar a imagem do País no exterior. Conseqüentemente, foi possível implementar uma política externa independente, cuja característica principal era estabelecer maior diversificação nas relações exteriores. A ampliação desse leque, entretanto, não deve ser entendida como uma exclusão dos Estados Unidos do relacionamento nacional. Estes continuariam a ter o seu papel de relevo. Apenas que, em virtude dos obstáculos impostos pela tentativa de “congelamento do poder mundial” fomos naturalmente levados a diversificar nossas relações.

O país, ademais, via-se como “uma potência emergente, com toda uma gama de interesses em muitos campos, não podendo permitir alinhamentos rígidos, com raízes no passado, limitando sua ação no cenário internacional”⁸. Essa visão era resultado do acelerado desenvolvimento econômico experimentado pelo Brasil no período 68-74, quando foi registrada uma taxa média de crescimento anual de 10%. Conforme aponta Gall, “com a industrialização avançando a passos de gigante, os brasileiros começaram a se ver saindo do papel de “país-chave” na estratégia global dos Estados Unidos, para se tornarem, por direito próprio, uma importante força político-militar”⁹.

Na visão do “estabelecimento militar”, uma potência emergente não poderia prescindir do completo domínio da tecnologia do átomo. Aliás, já em 1971, a própria Escola Superior de Guerra dava ênfase, nesse sentido, à problemática decorrente do hiato que havia entre países nucleares e não nucleares.

Assim, conforme observa o Professor Guido Soares, em consonância com o II Plano Nacional de Desenvolvimento¹⁰, algumas alterações na estrutura burocrática da administração federal foram levadas adiante e serviram para preparar o caminho ao acordo com a Alemanha. A mais significativa “foi a transformação da Companhia Brasileira de Tecnologia Nuclear (CBTN), sociedade de economia mista, nas Empresas Nucleares Brasileiras S. A., NUCLEBRÁS, diretamente vinculada ao Ministério das Minas e Energia. A NUCLEBRÁS, por sua vez, foi colocada na mesma posição hierárquica da ELETROBRÁS,

⁷ GOÉS, Walder de, “Uma decisão anterior ao sistema” *in*: Jornal do Brasil, 29 de janeiro de 1977.

⁸ SILVEIRA, Azeredo da, “Discurso no Royal Institute of International Affairs (CHATHAM HOUSE)” *in*: *Revista de Política Exterior do Brasil*, ano II, nº VII, p. 54.

⁹ GALL, Norman, “O que dará ao Brasil o acordo nuclear” *in*: O Estado de São Paulo, 13 de junho de 1976.

¹⁰ O II PND, Parte IV, Capítulo XIV, na parte “Programa Nuclear Espacial”, previa o desenvolvimento de “Programa com vistas à absorção de tecnologia de enriquecimento de urânio, e da tecnologia de reatores, realizando-se, igualmente, esforço para efeito de progressiva instalação de reatores no País”.

com igual autonomia administrativa, o que tornou manifesta a intenção do governo de desvincular a política nuclear da política de geração de energia elétrica e de reconhecer variáveis próprias e diferenciadas entre uma e outra”¹¹.

Vê-se, portanto, que a política nuclear constitui uma das prioridades maiores do Governo do General Geisel.

Se a autonomia no campo energético já era um ideal há muito perseguido pelos militares, um novo fato – este, de ordem externa – viria a dar ainda maior alento para a busca daquele objetivo. Em 1973, a Índia explodira o seu primeiro artefato nuclear, mostrando ao mundo, em geral, e ao Brasil, em particular, que um país do Terceiro Mundo também pode dominar a energia atômica. A esse respeito, é interessante lembrar um artigo que o Dr. José Dion de Melo Teles, então Presidente do CNPq, escreveu especialmente para a revista *Segurança e Desenvolvimento*, publicada pela Associação dos Diplomados da Escola Superior de Guerra, em que dizia: “a Índia vive uma série de problemas semelhantes aos nossos. Ela tem um *handicap* em relação a nós: sua cultura milenar, uma formação muito grande de pessoal de alto nível, produto, quem sabe?, de um sistema onde a parte superior da sociedade projetava seus estudos para fora do país. Esse pessoal tinha de obter emprego no exterior, em face do desemprego estrutural que se manifesta ainda na Índia até hoje. No entanto, um Primeiro-Ministro como Nehru, que era físico, gerou programa profundamente ambicioso no setor científico e tecnológico. Um dos fatos importantes é que *apesar de todos os seus problemas, do ponto de vista de sociedade, religião, etc., os indianos superavam suas deficiências; e isso já é sensível hoje em dia, quando se lê que a Índia domina a energia atômica para fins pacíficos ou bélicos (...)*”¹² (o grifo é nosso).

Se a Índia foi um exemplo a ser seguido, a Argentina era um caso que inspirava preocupações, as quais também estiveram na raiz dos motivos que levaram o Brasil a fazer o acordo com a Alemanha. Desde cedo, mais precisamente a partir da década de 50, aquele país empenhara-se numa política autônoma de desenvolvimento nuclear, de modo a evitar tanto uma fiscalização internacional, como a dependência do fornecimento externo de urânio enriquecido. “Com suas próprias reservas de urânio, disponibilidade de mão de obra especializada e uma base industrial relativamente adiantada, a Argentina cedo se colocou bem à frente de outras nações latino-americanas no desenvolvimento de um programa de energia nuclear”¹³.

Essa política autonomista foi sendo levada adiante com relativo sucesso. Em fevereiro de 1968, da *Siemens* foi escolhida pela Comissão Nacional de Energia Atômica da Argentina (CNEA) para construir usina de Atucha I. Conforme aponta Gall, “embora os fornecedores norte-americanos tivessem oferecido propostas mais baratas que os alemães, a escolha, feita pela CNEA, de um sistema utilizando urânio natural, ao invés do combustível de urânio enriquecido de reatores projetados nos Estados Unidos, pôs os argentinos em condições de usar suas próprias reservas de urânio e de fazê-lo sem se submeter compulsoriamente a controles internacionais”¹⁴.

¹¹ SOARES, Guido Fernando S., *op. cit.*, p. 215.

¹² MELO Teles, José Dion de, “Nova Filosofia para Ciência e Tecnologia” *in: Segurança e Desenvolvimento*, ano XXIV, nº 160, 1985, p. 24.

¹³ GALL, Norman, *op. cit.*

¹⁴ *Ibid.*

O caminho enveredado pela Argentina preocupou os brasileiros, uma vez que a autossuficiência em matéria de energia nuclear traria em seu bojo o potencial de alterar o equilíbrio da região em favor de Buenos Aires. Para que se possa ter uma ideia da repercussão que o programa nuclear argentino teve junto aos meios castrenses nacionais, valeria a pena transcrever um trecho de artigo, citado por Gall, que um engenheiro nuclear escreveu para uma revista militar brasileira: “O povo brasileiro”, diz o artigo, “precisa orgulhar-se de outra coisa e de algo mais sério que futebol e carnaval. O prestígio internacional é, evidentemente, um dos objetivos nacionais. É bem conhecida a ligação entre Segurança e Desenvolvimento. E será fatalmente impossível ser uma potência sem a indispensável proteção militar. Um simples acordo como o de Itaipu seria impossível se algum de nossos vizinhos dispusesse de vinte quilos de plutônio”¹⁵.

O acelerado desenvolvimento econômico ocorrido durante o “milagre” teve repercussões que poderíamos dividir em duas categorias: uma de ordem subjetiva e outra objetiva. Tanto esta como aquela estiveram na raiz do acordo teuto-brasileiro. Já fizemos referência, neste trabalho, às repercussões subjetivas do “milagre”: o rápido progresso vivido naqueles anos contribuiu para modificar a percepção que o Brasil tinha de si mesmo. Viamos-nos não mais como uma nação atrelada aos interesses de uma força hegemônica, mas como uma potência emergente, presa aos seus próprios interesses. O acordo com a Alemanha viria coroar esse novo rei, entregando-lhe o cetro que representava a efetiva autonomia.

No plano objetivo, por sua vez, o alto índice de consumo energético ensejado pelo acelerado crescimento econômico fez ver ao governo que novas fontes de energia seriam necessárias para a viabilidade do desenvolvimento. Previa-se que, a continuar o “milagre”, o aproveitamento hídrico nas regiões mais industrializadas do País estaria fadado à exaustão, já na década de 80. A esse respeito, o *Livro Branco sobre o Programa Nuclear Brasileiro*, publicado pelo governo em março de 1977, dizia: “ao final do século, o que se pode prever é a necessidade de uma potência instalada de geração de eletricidade da ordem de 180.000.000 KW a 200.000.000 KW, demanda de qualquer modo superior ao potencial hídrico existente em todo o país, ainda que fosse integralmente aproveitável do ponto de vista econômico e técnico”¹⁶. Com isso, justificava-se o acordo como meio imprescindível para superar o hiato que deveria ocorrer, a médio e longo prazo, entre demanda e oferta de energia.

Essa questão, evidentemente, não deixou de ser polêmica. Muitos críticos do acordo acharam que, ao invés de empregar os vastos recursos destinados ao programa nuclear (10 bilhões de dólares), o governo deveria investir em pesquisas destinadas ao desenvolvimento e à descoberta de novas fontes de energia mais baratas e menos ruidosas do ponto de vista político-diplomático. Entretanto, o átomo ganhou nessas últimas décadas uma dimensão política que não poderia passar despercebida por quem pretende ser uma potência emergente. Hoje, ele constitui não apenas avanço tecnológico, como também a essência do prestígio. Dessa forma, ainda que os críticos do acordo tenham razão em condenar o programa nuclear por ter sido um exagero desnecessário do ponto de vista energético, não se pode ignorar seu lado político e, portanto, sua imprescindibilidade.

E foi justamente em virtude dessa nova dimensão adquirida pelo átomo que o acordo teuto-brasileiro foi duramente bombardeado pelos Estados Unidos. É verdade que o negócio feito com o Brasil permitiu à KWU invadir um mercado até então de domínio

¹⁵ *Ibid.*

¹⁶ O Programa Nuclear Brasileiro, março 1977, Brasília, pp. 8-9.

exclusivo das empresas americanas. Não devemos, entretanto, superestimar essa vertente econômica. As pressões exercidas por Washington têm raízes mais profundas que a simples perda de um bom negócio.

Aos olhos dos americanos, o acordo representou a possibilidade de o Brasil passar a gravitar na órbita da comunidade europeia, tendo a Alemanha à frente, o que constituiria um afastamento estratégico de um país que, historicamente, sempre foi dos parceiros mais confiáveis dos Estados Unidos na região, sobretudo quando comparado com a rebelde Argentina.

Para a Alemanha, por sua vez, o acordo significava a possibilidade de ampliar sua penetração na América Latina. O tratado que deu origem à usina de Atucha I foi o primeiro passo nesse sentido. Agora, além da Argentina, conquistava-se o Brasil, o que representou um estreitamento de laços com países-chave da região. Evidentemente, essa intrusão de um aliado do porte da Alemanha em área dos Estados Unidos não agradou à Casa Branca, sobretudo quando se considera o acirramento de concorrência que esse avanço sugere.

A oposição norte-americana ao acordo deu-se também em virtude de uma visão paternalista acerca do Terceiro Mundo. Para muitos senadores e deputados em Washington, esses países não dispõem de maturidade suficiente para implementar um projeto ambicioso como o ensejado no tratado teuto-brasileiro. “Tremo de horror ao pensar que Idi Amin, Presidente de Uganda, ou o Coronel Khadafy, da Líbia, possam um dia ter armas nucleares”¹⁷, disse certa vez um Senador da Comissão Conjunta de Energia Atômica do Congresso Americano. Temia-se, ademais, que o exemplo brasileiro, já inspirado nos casos da Argentina e da Índia, pudesse ser seguido por outras nações do mundo subdesenvolvido sem o adequado controle dos Estados Unidos.

Por outro lado, não faltaram especulações sobre a possibilidade de a Alemanha se servir do acordo para testar armas nucleares numa clara intenção de rearmar-se para, em seguida, promover a reunificação. Não há, entretanto, condições efetivas para saber se na mente do “estabelecimento alemão” tais pretensões ocorreram de fato. No entanto, essas conjecturas – que estiveram igualmente na raiz da oposição soviética ao acordo – servem para mostrar o que representou o tratado germano-brasileiro para as relações internacionais de poder: por um lado, ele constituía, como já foi dito, a possibilidade de uma nação do Terceiro Mundo ascender ao restrito clube do átomo, o que significa a inclusão de mais um ator nas hostes do poder mundial. Isso não é uma hipótese de todo irracional. Basta lembrar que, após a explosão da bomba indiana, cogitou-se em modificar a composição do Conselho de Segurança da ONU para introduzir a Índia como novo membro permanente, portanto com direito a veto. Por outro lado, a Alemanha surgia, sobretudo aos olhos das Grandes Potências, como um ator que buscava sua afirmação política, ela que sempre fora, desde o pós-guerra, “um gigante econômico, porém um anão político”, assim como o Japão.

As repercussões do acordo sedimentaram, em vista disso, alinhamentos curiosos. Antigos rivais como União Soviética e Estados Unidos, que já andavam em perfeito entendimento quanto à problemática do congelamento do poder mundial, colocaram-se, mais uma vez, lado a lado para impedir o cumprimento do tratado ou, ao menos, impor-lhe modificações substanciais. Argentina e Brasil, em que pese à antiga rivalidade histórica, formaram parceria em prol da integridade do acordo. Aliás, seria uma contradição flagrante da parte de Buenos Aires proceder de maneira diversa, visto os entendimentos semelhantes

¹⁷ TUNNEY, John, “Senador propõe sanções a quem vende usina nuclear”, *in: Jornal do Brasil*, 14 de outubro de 1976.

havidos com a própria Alemanha. De qualquer maneira, esses alinhamentos nos mostram a configuração adquirida pelas relações internacionais no período da “détente”: o confronto não era mais Leste-Oeste, mas sim Norte-Sul.

Conclusão

Um sem-número de elementos contribuiu para a realização do acordo; todos tiveram sua importância e peso específico na questão.

No quadro geral que envolve o tratado, esses elementos encontravam-se encadeados e interdependiam, de modo que não podemos isolar um único fator para que, a partir dele, possamos entender o acordo em todos os seus aspectos. Dizer que a simples vontade política do Brasil foi suficiente para o entendimento com a Alemanha é tão absurdo quanto explicar o acordo apenas levando-se em consideração o problema energético.

No entanto, percebe-se uma clara tendência a supervalorizar este ou aquele elemento, dando-se-lhe, em detrimento dos demais fatores, uma importância que de fato não merece. Assim, muitos colocam, erroneamente, ênfase no aspecto econômico da questão, ao afirmarem que a essência do acordo estava relacionada com o aumento, que haveria no futuro, da demanda por energia. Trata-se de um exagero e de uma distorção do problema.

Por outro lado, não estamos afirmando que o problema energético em nada contribuiu para a consecução do tratado. Uma conclusão dessa natureza implica, antes, uma análise baseada em fatos irreais. Contudo, é difícil especular sobre como se teria desenvolvido a história do acordo nuclear Brasil-Alemanha caso não existissem motivos reais que ensejassem preocupação acerca da questão energética. Seria uma tarefa inglória, pois nos obrigaria a lidar com elementos inexistentes, o que certamente não levaria a nada, senão a elucubrações vazias e baratas.

No entanto, estamos seguros de que esse aspecto é injustamente supervalorizado, tendo em vista a existência de inúmeros outros fatores – das mais diversas ordens e cuja importância não pode ser minimizada – que contribuíram para a realização do acordo. Os 200.000.000 KW previstos como necessários no futuro são muito pouco para servirem como justificativa única de um tratado daquela envergadura. O domínio completo da tecnologia do átomo – a verdadeira essência do acordo com a Alemanha – era uma ambição já bastante antiga, “anterior ao sistema”, como aponta o Professor Walder de Góes, de uma época em que a questão energética não estava na ordem do dia, e sempre gozou – sobretudo a partir da década de 60 – de um caráter marcadamente político – mais do que econômico.

Assim, pensamos que elementos mais importantes contribuíram de forma decisiva e merecem, por isso, maior atenção quando se procura entender o significado do acordo: o novo conceito de poder, a autopercepção do Brasil enquanto ator internacional, todas as questões referentes à transferência de tecnologia e ao seu domínio exclusivo, enfim, todo um emaranhado de fatores que motivaram o tratado e que não devem ser ignorados.

Vemos assim o acordo Brasil-Alemanha como o reflexo de uma posição política que Brasília tem sustentado ao longo de todos esses anos no sentido de buscar maior autonomia onde for possível, de reduzir os laços de dependência quando for possível e convier e de, sobretudo, projetar-se com maior ênfase no cenário internacional. Foi assim em relação ao acordo nuclear, tem sido assim na área da reserva de mercado para a informática, apesar de todas as convulsões.

Bibliografia

- BAKER, Steven J. "Monopoly or Cartel?" in: *Foreign Policy*, nº 23, Summer, 1976.
- CAMILLERI, Joseph A. *The State and Nuclear Power*. Seattle: University of Washington Press, 1984.
- FERREIRA, Oliveiros S. "O Brasil na era nuclear" in: *Política e Estratégia*, vol. II, nº 1, São Paulo, jan./mar. 1984.
- GALL, Norman. "O que dará ao Brasil o acordo nuclear" in: *O Estado de S. Paulo*, 13 de junho de 1976.
- GOÉS, Walder de. "Uma decisão anterior ao sistema" in: *Jornal do Brasil*, 29 de janeiro de 1977.
- GOÉS, Walder de. *O Brasil do General Geisel*, Rio de Janeiro: Ed. Nova Fronteira, 1978.
- GOLDEMBERG, José et alli. *Energia Nuclear em Questão*, 2ª ed. Rio de Janeiro: Coleção Universidade e Indústria, 1981.
- GRABENDORFF, Wolf. "Brasil y la República Federal de Alemania: ¿un modelo para las relaciones entre el primer y tercer mundo?" in: *Estudios Internacionales*, vol. 15, nº 57, ene/mar 1982.
- JAGUARIBE, Hélio. "Autonomia Periférica e Hegemonia Cêntrica" in: *Relações Internacionais*, ano 3, nº 5, Brasília, junho de 1980.
- LAFER, Celso PEÑA, Felix. *Argentina e Brasil no Sistema das Relações Internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973.
- MELO TELES, José Dion de. "Nova Filosofia para Ciências e Tecnologia", in: *Segurança e Desenvolvimento*, ano XXIV, nº 160, Rio de Janeiro, 1975.
- NYE Jr., Joseph S. "NPT: the Logic of Inequality" in: *Foreign Policy*, Fall, 1984.
- SARDENBERG, Ronaldo Mota. "Brasil-Europa e reestruturação do poder internacional" Apresentado no Seminário "Brasil-Europa Ocidental: Cooperação e Conflito", Teresópolis, de 17 a 19 de junho de 1982.
- SILVEIRA, Azeredo da. "Discurso" in: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, ano II, nº VII, p. 54, Brasília, out./nov./dez. 1975.
- SOARES, Guido Fernando S. "O Acordo de Cooperação Nuclear Brasil-Alemanha Federal" in: *Revista Forense*, vol. 253, nº 871/873, jan/mar. 1976.
- VELASCO, José Enrique Greño. "El acuerdo Brasil-RFA y el principio de no proliferación nuclear in: *Revista de Política Internacional*", nº 154, nov./dic. 1977.
- O Programa Nuclear Brasileiro*, Brasília, março 1977.

O TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA

José Estanislau do Amaral Souza Neto

Introdução

Poucos negariam que, durante o Governo Geisel, a política externa brasileira atinge um ponto de inflexão em relação aos governos militares precedentes, passando por um período de rápidas e substanciais transformações. Nele, a dimensão conceitual adquire maior peso no discurso diplomático brasileiro; a tese de que o Brasil era um aliado preferencial dos EUA ou um país “subimperialista” a serviço dos desígnios norte-americanos na América Latina acaba de perder sentido em vista das dificuldades que caracterizam as relações Brasil-EUA a partir da posse de Carter; a vocação “universalista” da política externa brasileira, que teria no Governo Figueiredo ainda maior expressão, ganha impulso definitivo, consubstanciado nos esforços de aproximação – tanto em nível conceitual, com a defesa de princípios e de diretrizes políticas comuns, quanto no plano concreto, com a intensificação do intercâmbio tecnológico-comercial – com a África, o Oriente Médio e, sobretudo, a América Latina. Relativamente à América Latina, a assinatura, em 1978, do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), a partir de iniciativa diplomática brasileira, constitui um dos elementos mais representativos da necessidade e da vontade de o Brasil integrar-se, em bases mais duradouras e consistentes, no contexto latino-americano.

Diante desse quadro, o escopo do presente trabalho consiste em tentar elucidar, à luz do objetivo maior de aproximação com a América Latina, as motivações do governo brasileiro ao propor o TCA a nações amazônicas: Bolívia, Peru, Equador, Venezuela, Colômbia, Guiana e Suriname. Fica fora desse escopo uma análise do corpo do TCA, análise que, de resto, já foi realizada por diferentes estudiosos¹.

¹ Adherbal de Meira Mattos, “Pacto Amazônico – Cooperação e Integração” *in: Revista Brasileira de Estudos Políticos*, nº 53, julho de 1981.

Edgar Mercado Jarrín, “El Siglo XXI, Siglo de la Amazonia” *in: Geosur*, Ano III nº 25, septiembre 1981.

Elizabeth G. Ferris, “The Andean Pact and the Amazon Treaty, Reflections of Changing Latin American Relations” *in: Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 23 nº 2, may 1981.

Georges D. Landau, “The Treaty for Amazonian Cooperation: A Bold New Instrument for Development” *in: Georgia Journal of International and Comparative Law*, volume 10 nº 3, 1980.

José Enrique Greño Velasco, “Pacto Amazónico y Tratado de la Cuenca del Plata: analogías y diferencias”, *in: Revista de Política Internacional* (Madrid), nº 165, septiembre-octubre 1979.

José Enrique Greño Velasco, “Implicancias del Pacto Amazónico” *in: Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, año IV nº 10, enero-abril 1978.

Nancy Ostrander, “The Amazon Pact: Long Range Development Planning Whithin an Ecosystem”. Estudo apresentado no Executive Seminar in National and International Affairs, patrocinado pelo Foreign Service Institute do Departamento de Estado dos EUA, 23ª Sessão, 1980-1981.

Rubens Ricupero, “Tratado de Cooperação Amazônica” *in: Relações Internacionais*, ano 3 nº 5, junho de 1980.

As motivações do Brasil: o imperativo de ocupar a Amazônia

Até recentemente, a Amazônia Brasileira estava virtualmente isolada do resto do país. Ao longo de quatro séculos, as forças econômicas e políticas em atuação no Brasil contribuíram para tornar a Amazônia uma espécie de ilha, de reserva de recursos naturais, desvinculada do país tanto em termos econômicos, dada a inexistência de complementaridade entre a Amazônia e o resto do Brasil, quanto políticos e culturais, em razão, principalmente, de sua escassez populacional e da conseqüente falta de capacidade de influência nas decisões em âmbito nacional. Essa realidade irrefutável deriva de fatores históricos, já que a Amazônia, ocupando a porção mais setentrional, mais larga e interiorizada do continente sul-americano, é a região mais distante do litoral, fato desfavorável num país que historicamente se formou orientado para o mar e que dispunha de férteis áreas próximas ao litoral.

Nos últimos 25 anos, contudo, o Brasil vem desenvolvendo crescentes esforços para povoar e desenvolver a Amazônia. Esses esforços resultam de uma mudança de percepção das classes dirigentes brasileiras, que, por diferentes motivos, perceberam que não se poderiam adiar indefinidamente o povoamento e o desenvolvimento daquela região.

Uma das principais razões do esforço de desenvolver a Amazônia é de ordem geopolítica e estratégica, típica do pensamento militar e que ganharia grande expressão a partir de 1964. Era preciso “integrar para não entregar”, ocupar a Amazônia para preservá-la das tentativas de internacionalização da área, tais como o Instituto da Hileia Amazônica, patrocinado pela UNESCO em 1948, e a proposta de Herman Kahn, do Hudson Institute, de criar enormes lagos artificiais transnacionais para dar viabilidade à exploração da região. Os temores de internacionalização da Amazônia encontram talvez seu exemplo mais perfeito na maneira um tanto exacerbada com que praticamente todos os setores da sociedade brasileira reagiram ao projeto Jari, do milionário americano Daniel Ludwig, cujos investimentos acabaram sendo transferidos a grupos privados nacionais². Outro exemplo do pensamento estratégico e geopolítico está na tese das “fronteiras vivas”, vigente no Governo Costa e Silva, que apregoava a necessidade de canalizar contingentes populacionais do Nordeste para a Amazônia a fim de povoá-la³. Aos eternos temores de internacionalização da Amazônia viria somar-se, há alguns anos apenas, o alegado “perigo amarelo”, ou seja, a iminência de uma invasão, que estaria sendo articulada na ONU, de pobres e famintos habitantes da Indonésia, Índia, etc., que encontrariam na Amazônia terras para cultivar. Uma última manifestação do pensamento estratégico diz respeito à eventual proliferação de focos guerrilheiros em áreas desabitadas ou de difícil acesso.

Se for verdade que muitas das ameaças de internacionalização da Amazônia não resistem ao exame dos fatos, nem por isso se há de negar que era preciso integrá-la urgentemente ao processo econômico brasileiro, em franco dinamismo. As razões para tanto são de natureza econômica. A crescente consciência da finitude dos recursos naturais em escala mundial, como bem prova o embargo petrolífero da OPEP em 1973, aliada ao fato de que a Amazônia constitui talvez a última grande reserva de recursos naturais do planeta, recomendavam regime de urgência na ocupação da Amazônia, pois, como observa Ronaldo Sardenberg, “as necessidades das economias dos países industrializados de quantidades crescentes de matérias-primas geram pressões no sentido de diluir o princípio internacionalmente aceito de que cada Estado tem direito à soberania sobre os recursos

² Nancy Ostrander, *op. cit.*, pp. 4-6.

³ *Ibid*, p. 4.

naturais situados em seu próprio território”⁴. O Brasil não poderia correr o risco de postergar por mais tempo a exploração da Amazônia, sob pena de deixá-la à mercê das pressões externas.

A questão do povoamento da Amazônia igualmente resulta menos de motivos estratégicos do que econômicos. É que o povoamento da Amazônia, a partir das décadas de 60 e 70, é fruto de um processo em grande parte espontâneo, já que as regiões dinâmicas do país não tinham condições de absorver, ao mesmo tempo, os fluxos populacionais provenientes do Nordeste deprimido e a mão de obra excedente, em consequência da mecanização agrícola, no próprio Sul-Sudeste do país⁵. O próprio Sul e Sudeste passam da condição de polo de atração à de polo de repulsão de mão de obra. O excedente populacional dessas regiões ocupa, inicialmente, o Centro-Oeste, e, hoje, já alcança a fímbria meridional da Hileia. Além disso, com o povoamento da Amazônia, abrem-se novas perspectivas para a inversão do excedente de capital gerado nas regiões dinâmicas, fato de que nos dão prova os grandes investimentos realizados na Amazônia por empresários do Rio e São Paulo, tanto na área agropecuária, quanto na industrial. O povoamento e a colonização da Amazônia são assim produto menos da vontade política, de uma opção entre várias outras, do que de necessidades de fato que se apresentavam ao Brasil. São, ademais, adequados ao modelo econômico adotado no país, na medida em que preservam as riquezas da região ao uso brasileiro, permitem a realização de parte do excedente gerado nos polos dinâmicos, no momento em que se esgota o modelo de industrialização via substituição de importações, e oferecem oportunidades aos contingentes de mão de obra sem trabalho, que, de outra forma, aumentariam o inchaço dos centros urbanos, agravando-lhes o já precário equilíbrio social.

O Brasil lança-se assim à integração da sua Amazônia. O governo dela participa e determina-lhe os rumos, por meio da implementação de uma malha rodoviária que une a Amazônia ao Sudeste do País – marco inicial dessa malha é a Belém-Brasília –; pela criação de um polo de industrialização em Manaus; pela captação de recursos via incentivos fiscais; pela ação da EMBRATEL, da SUDAM e do Projeto Rondon, etc.

Registre-se, todavia, que os outros países amazônicos também dedicam esforços, em escala diferenciada, ao desenvolvimento de suas respectivas regiões amazônicas, fato que se pode ilustrar com a expansão do centro urbano de Iquitos, no Peru, e pelo estabelecimento da indústria de base na Amazônia venezuelana, a cargo da Corporação Venezuelana da Guiana. As razões que presidem, nos demais países amazônicos, ao desenvolvimento da região da Hileia são, em maior ou menor grau, análogas às brasileiras. Corolário do que precede é que o desenvolvimento da Amazônia é um processo irreversível, em função do imperativo de ocupá-la a que estão sujeitos todos os países amazônicos, em geral, e o Brasil, em particular.

A necessidade de uma aproximação em novos moldes com a América Latina

Embora o Brasil sempre tenha atribuído grande relevância a seu relacionamento com os países latino-americanos, alguns acontecimentos que se verificaram no cenário internacional, sobretudo da década de 1970, reclamavam uma nova vontade política, um maior esforço de estreitamento de vínculos com a América Latina.

⁴ Ronaldo Sardenberg, *Curso de Introdução às Relações Internacionais*, unidade IV, Brasília: Editora da UnB, 1982, p. 18.

⁵ Bertha Becker, “A Amazônia na Estrutura Espacial do Brasil” in: *Revista Brasileira de Geografia*, ano 36, nº 2, 1974.

Um desses acontecimentos foi a crise econômica mundial, que, afetando de um modo particularmente severo o Brasil, impusera-lhe a necessidade de expandir as exportações para o maior número possível de países, a fim de compensar o ônus representado pela crescente conta da importação de petróleo. O mercado dos países amazônicos apresentou-se como uma opção lógica, natural para as exportações brasileiras, quer pela importância que decorre de seu tamanho, quer pela proximidade do Brasil, quer ainda pelo alto grau de complementaridade em relação ao Brasil, expresso principalmente no potencial do intercâmbio de bens e serviços, por um lado, e matérias-primas, inclusive petróleo, por outro. O estreitamento dos vínculos econômicos e comerciais com os países amazônicos poderia ter como vantagem adicional a possibilidade de o Brasil alcançar o Pacífico como escoadouro complementar para suas exportações. Acresce que a área de atuação por excelência do Brasil na América Latina sempre foi a Bacia do Prata, além do Chile, de modo que um esforço de aproximação com os países amazônicos representaria algo de novo na política externa brasileira, algo que poderia frutificar, num momento em que a dívida externa ainda não era um problema premente, num comércio em expansão e mutuamente benéfico.

Outro elemento relativamente novo na cena internacional foi o crescente multilateralismo, que passou a caracterizar, de modo decisivo, as relações internacionais de cunho econômico-comercial e, em menor escala, as relações políticas, sobretudo no período da “détente” que se julgou viver na década de 70. O multilateralismo conduz a novas formas de atuação diplomática; torna-se imperativo articular posições conjuntas entre grupos de países que partilham tradições, anseios e aspirações. O Brasil não estava alheio a essas formas inovadoras de relacionamento, tanto que passou a concentrar esforços na busca da articulação de posições comuns com a América Latina, a que pertence por laços geográficos, históricos e culturais e pela condição de país em desenvolvimento. Se o Brasil pretende ter voz ativa nas diferentes organizações internacionais, deve antes juntar sua voz à da América Latina.

O TCA constitui um dos marcos mais expressivos de aproximação do Brasil com a América Latina. Não que ele tenha obtido êxito imediato; bem ao contrário, inúmeros obstáculos e equívocos de percepção histórica se lhe antepuseram. É o caso, por exemplo, da imagem de expansionismo que determinados círculos latino-americanos atribuem ao Brasil, imagem que tem suas raízes históricas na fixação das fronteiras brasileiras – supostamente prejudicial a várias nações latino-americanas – e que tem sido reforçada pela conquista recente da Amazônia Brasileira, onde a presença militar não é negligenciável. Nancy Ostrander chega a sugerir que os esforços de ocupação de suas áreas amazônicas realizados por várias das nações da região devem ser entendidos à luz do princípio do *uti possidetis de facto*, de que tantas vezes lançou mão o Brasil em sua política territorial. Acrescenta a analista norte-americana que “... the fear of losing territory because it is under populated is real and shared by all countries in the Basin. As a result, at least in part, Brazilian activity in the Amazon has always caused uneasiness, as it raises the possibility of encroachment on territory claimed by other Amazon nations”⁶. O Brasil “potência emergente” só fez crescer essa imagem de expansionismo.

Outro obstáculo às iniciativas do Brasil na América Latina estava no papel de interlocutor privilegiado dos EUA que, em momentos históricos distintos, o Brasil reivindicou para si e os próprios norte-americanos estimularam. É o caso da teoria da soberania limitada, evidentemente a serviço dos desígnios norte-americanos, advogada por Juracy Magalhães; da famosa frase de Nixon, segundo a qual “para onde inclinar-se o Brasil, vai também a América

⁶ Nancy Ostrander, *op. cit.*, pp. 8-9.

Latina”, e, pelo menos na interpretação de alguns, do “Memorando de Entendimento” assinado por Azeredo da Silveira e Kissinger. A vertente econômica da tese do parceiro privilegiado reside na teoria do “subimperialismo”, que caracterizaria, entre outros países, o Brasil e que encontra respaldo em André Gunder Frank⁷. Acresce que as principais nações amazônicas souberam preservar, em maior ou menor escala, governos democráticos e viam com olhos suspeitos maior aproximação com um regime autoritário.

Não é de surpreender, pois, que os cinco países signatários do Pacto Andino, sob a liderança da Venezuela, tenham encarado com receio a proposta brasileira do TCA. Com efeito, o Pacto Andino, cujo objetivo reside na integração econômica dos países-membros, surgiu como resposta à predominância da Argentina, do Brasil e do México no âmbito da ALALC⁸. O TCA chegou por isso a ser visto como uma ameaça à frágil integração econômica dos países andinos. A Oposição ao TCA, a bem da verdade, esteve mais restrita à Venezuela⁹, nação que historicamente manteve relações econômicas inexpressivas com o Brasil e que, ciente de seu poder ampliado no cenário internacional, em razão de ser exportadora de petróleo, procurava desempenhar um papel de liderança na América Latina, ao qual o peso específico do Brasil poderia opor barreiras. A Venezuela, além disso, tentou desempenhar, durante o Governo Carter, o papel de interlocutor privilegiado dos EUA na América Latina, que antes fora procurado pelo Brasil. A Venezuela seria o último país a aderir ao TCA, o que faria sobretudo para não ver-se isolada dos demais parceiros do Pacto Andino.

Um último obstáculo à aproximação do Brasil com a América Latina encontrava-se na complexa disputa com a Argentina pelo aproveitamento hidroelétrico do Rio Paraná. Muitos analistas sugerem que o TCA foi, em boa parte, uma tentativa brasileira de procurar novos parceiros na América Latina para contrabalançar os problemas que o Brasil vinha enfrentando com a Argentina. Tal tese, todavia, atribui exagerada ênfase ao diferendo. Se for verdade que houve realmente momentos de tensão no relacionamento entre o Brasil e a Argentina, sobretudo quando a tese argentina da “consulta prévia” no aproveitamento de recursos naturais compartilhados, como os rios internacionais, foi levada a diferentes organismos e conferências internacionais, os mecanismos de cooperação regional para aproveitamento dos rios da Bacia do Prata sempre prevaleceram. Note-se, a esse respeito, que o diferendo nunca chegou a ser levado efetivamente às reuniões no âmbito do Tratado da Bacia do Prata, limitando-se aos dois principais interessados, Argentina e Brasil, este apoiado pelo Paraguai, que detinha interesses em Itaipu. Além disso, contribuíram muito para exarcebar o diferendo, dando-lhe dimensão maior que a real, os esquemas geopolíticos de interpretação da realidade que viam no Brasil e na Argentina os dois países que lutavam pela hegemonia na América Latina.

Essas barreiras à aproximação maior com a América Latina e conseqüentemente à aceitação do TCA, o Brasil pôde superá-las não apenas em virtude de que, na segunda metade da década de 70, novas circunstâncias históricas as haviam tornado ultrapassadas, senão também pelo fato de que a elas sempre se antepuseram elementos de convergência na

⁷ André Gunder Frank, *Réflexions sur la Nouvelle Crise Economique Mondiale*. Paris: Mars, 1978, p. 13, e *Le Développement du Sous – Développement*. Paris: Mars, 1972.

⁸ Wayne A. Selcher, *Brazil's Multilateral Relations, Between First and Third Worlds* Westview: Boulder, Co. 1978, pp. 260-261.

⁹ Sobre a posição venezuelana, ver artigo de Robert Bond, “Venezuela, Brazil and the Amazon Basin” in Elizabeth G. Ferris e Jennie K. Lincoln, *Latin American Foreign Policies. Global and Regional Dimensions*. Westview: Boulder, Co. 1981, pp. 153-164.

América Latina, forças que apontavam para a coesão dos países latino-americanos. Uma dessas forças estava na crescente cooperação em organizações internacionais e na defesa de pontos de vista comuns na cena internacional¹⁰. Não menos importante é a visão de conjunto da América Latina, que, remontando a Bolívar, foi, nas últimas décadas, reforçada e atualizada com os trabalhos da CEPAL. Nas palavras de Hélio Jaguaribe, “... A verdadeira ideia latino-americana é uma invenção da CEPAL. E esta invenção da CEPAL afeta a um pensamento que não é apenas econômico, mas que gera, entre sociólogos e politólogos, tanto do Brasil quanto da Argentina, toda uma revisão do conceito do conflito, do mito e da competição hegemônica, conduzindo para a ideia de uma cooperação que, voltada para fora, aumentasse o poder de negociação da América Latina no mundo, e que, voltada para dentro, utilizasse os potenciais de complementaridade dos países da região como mecanismos para seu desenvolvimento”¹¹. A própria ideia da integração econômica, que, para Ferris¹², decorre da perda de poder tanto dos países da América Latina, quanto da região como um todo, já vinha frutificando na criação de outros organismos regionais e sub-regionais, como a ALALC, hoje ALADI, e o SELA. À imagem da hegemonia brasileira substituiu-se gradualmente a convicção de que o Brasil confere prioridade aos esforços de integração e cooperação na defesa de interesses comuns, políticos ou econômicos. O TCA, nesse sentido, pode ser considerado como um gesto da diplomacia brasileira destinado a “desarmar os espíritos” mediante um atestado de boa fé com relação a nossos planos na Amazônia¹³. Além disso, o texto do Tratado incorpora fórmula plenamente tranquilizadora a respeito.

A percepção de que o Brasil pretendia o *status* de parceiro privilegiado dos EUA e a distância que alguns dos países do Pacto Andino guardavam em relação ao regime militar brasileiro perderam, em grande medida, sua razão de ser no Governo Geisel. A oposição de Carter à política nuclear brasileira, bem como as críticas que ele formulara ao desrespeito aos direitos humanos no Brasil levaram a um período em que as relações Brasil-EUA atingiram seu patamar mais baixo talvez em todo o século, com a denúncia feita pelo Brasil dos acordos militares com os EUA. Naquela época a Venezuela reivindicava, com base em declarações do próprio Carter, o papel de “interlocutor válido” dos EUA na região. Por outro lado, os primeiros passos, bastante tímidos, na direção da abertura política promovidos por Geisel começaram a remover barreiras que sempre dificultaram as relações do Brasil com os principais países amazônicos. A abertura política tornou ainda factível uma mudança de tom no discurso diplomático brasileiro, que se torna mais arejado e libera-se dos arroubos do “Brasil Potência” próprios do período anterior. Essas mudanças militarizam a favor da aprovação do TCA.

Com relação aos receios do Pacto Andino de que o TCA resultasse no esvaziamento de seu objetivo de integração econômica, pode-se dizer que foram, em parte, superados. Com efeito, o comércio bilateral do Brasil com os países andinos vinha-se expandindo rapidamente, em proveito mútuo. Basta, a esse respeito, frisar que o comércio do Brasil com os outros países amazônicos – as cifras referentes à Guiana e ao Suriname são

¹⁰ Carlos Juan Moneta, “Brasil y los esquemas de cooperación económica en América Latina” in: *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*. Año IV nº 10, enero-abril 1978, pp. 32-41.

¹¹ Hélio Jaguaribe, “As Relações Brasil-Argentina e o Cone Sul”. In: Luiz Alberto Bahia e outros, *Questões Críticas da Situação Internacional*. Brasília: Editora da UnB, 1982, p. 22.

¹² Elizabeth G. Ferris, *op. cit.*, p. 148.

¹³ L. de A. Nogueira Porto, “Amazônia, A Nova Fronteira Política” in: *O Estado de São Paulo, Suplemento Cultural*, 01/07/1979.

irrelevantes – saltou de US\$ 114,264 milhões em 1971 para aproximadamente US\$ 1,543 bilhão em 1980. Se o comércio do Brasil com os países andinos crescia a altíssimas taxas, independentemente do TCA, perdera sentido o receio de que este viria dificultar-lhes a integração econômica, colocando-os sob a órbita brasileira. É certo, no entanto, que essas resistências tiveram repercussões no próprio objetivo do Tratado. O anteprojeto do Tratado elaborado pelo Brasil continha artigos destinados a promover um “processo integrado de complementação econômica regional” (artigo 9º), bem como a criação de zonas de livre comércio, isentas de impostos, nas fronteiras (artigo 10). A retirada desses artigos dá a medida exata das reservas dos países andinos quanto ao TCA, já que foi a Venezuela, por exemplo, que exigiu fosse suprimido o referido artigo 9º constante do anteprojeto¹⁴. O próprio texto final do TCA inclui um artigo (19) segundo o qual “Nem a celebração do presente Tratado, nem a sua execução terão efeito algum sobre quaisquer outros tratados ou atos internacionais vigentes entre as partes...”, numa clara alusão ao Pacto Andino. De qualquer modo, o TCA, embora limitado em seu escopo em relação à proposta original brasileira, veio fortalecer os laços do Brasil com os países andinos, constituindo, a partir de 1978, parte integrante do pano de fundo político favorável em que se assenta a expansão do intercâmbio comercial do Brasil com os países amazônicos. Prova disso está igualmente no fato de que Morales Bermúdez, em visita a Brasília em outubro de 1979, formulou convite ao chanceler brasileiro para que participasse da Reunião dos Ministros das Relações Exteriores do Pacto Andino, realizada em Lima em janeiro de 1980.

Quanto ao contencioso com a Argentina, este seria resolvido no início do Governo Figueiredo, com a assinatura do acordo tripartite em 1979. À época da assinatura do TCA, em 1978, o litígio com a Argentina era talvez a última hipoteca que pesava sobre o Brasil em seus esforços de aproximação com a América Latina, mas já estavam adiantadas as negociações e entendimentos que redundariam no acordo do ano seguinte.

O cotejo entre as forças de convergência e de divergência no que tange aos esforços de aproximação do Brasil com a América Latina indica que as forças de convergência prevaleceram. Com a assinatura do TCA, o Brasil integra-se definitivamente em seu Continente. Os contatos com os Chefes de Estado latino-americanos tornam-se frequentes com Geisel e intensificam-se ainda mais com Figueiredo. O TCA é um dos fatores que contribuíram para essa aproximação do Brasil com a América Latina.

Conclusão: o TCA como ponto de convergência entre imperativos de ordem interna e externa

A política externa brasileira para a Amazônia resulta de motivos de ordem tanto interna – o imperativo de ocupar a Amazônia – quanto externa – a necessidade de uma maior aproximação com a América Latina – e ganha corpo com a participação do Brasil em um tratado multilateral, o TCA. Fique claro, a propósito, que o TCA não representa descontinuidade da política externa do Brasil, que confere às relações bilaterais prioridade máxima. Celso Lafer¹⁵, por exemplo, acredita que o TCA tinha em vista, sobretudo, intensificar os contatos bilaterais do Brasil com os países andinos. A bem da verdade, o TCA não pretende superpor-se aos esforços individuais e bilaterais. Os problemas internos de ocupação e desenvolvimento de recursos naturais continuarão adstritos à atuação individual

¹⁴ Robert Bond, *op. cit.*, p. 160.

¹⁵ Celso Lafer, *Paradoxos e Possibilidades*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, pp. 163-4.

de cada país¹⁶; os acordos bilaterais também devem ser estimulados; o TCA deve reger os temas que exigem um tratamento multilateral – por exemplo, a preservação da flora e da fauna, o intercâmbio de dados, etc. – e servir de moldura institucional para a cooperação regional, dentro da qual os países amazônicos possam trocar experiências e coordenar esforços nas áreas da tecnologia, saúde, transportes, habitação e outros a partir das peculiaridades do ecossistema amazônico.

A experiência com o TCA, na ótica brasileira, cumpriu vários objetivos, dentre os quais cabe ressaltar o de “desarmar os espíritos” nos países amazônicos em vista do processo de desenvolvimento que se verifica na Amazônia Brasileira, o de declarar que a Amazônia pertence aos países que nela possuem território – “A Amazônia para os países amazônicos” – e o de permitir uma maior aproximação do Brasil com a América Latina. O TCA faz parte de uma política externa mais arejada, mais independente e conceitual em comparação com as dos governos precedentes. A política externa do Presidente Geisel abre-se para contatos em várias áreas, como a África, o Oriente Médio e a América Latina, o que se pode imputar a mudanças no cenário interno, com o início da abertura política, e no externo, com a crise mundial e o relativo clima de distensão entre as superpotências.

Ao Brasil cabem os méritos de ter estado na vanguarda da concepção do TCA. O Tratado, embora de escopo mais reduzido do que a proposta inicial brasileira, foi aprovado num prazo recorde para instrumentos jurídicos de sua envergadura. O TCA e o Tratado da Bacia do Prata (1969) constituem os dois instrumentos jurídicos internacionais para a cooperação regional do Brasil com os seus vizinhos da América do Sul, aos quais veio somar-se recentemente a aprovação, pela Assembleia-Geral das Nações Unidas, de iniciativa brasileira que declara o Atlântico Sul Zona de Paz e Cooperação, a qual servirá de marco para a cooperação dos países que compartilham aquele Oceano – excluída a África do Sul, enquanto nela perdurar o “apartheid” – e veio completar a moldura institucional que deve reger a cooperação regional do Brasil com seus vizinhos continentais e atlânticos. O TCA representa, em suma, uma iniciativa bem-sucedida da diplomacia brasileira, atestando a capacidade aglutinadora do Brasil em seu Continente, para o qual nem sempre esteve voltado.

¹⁶ Rubens Ricupero, *op. cit.*, p. 6.

A POLÍTICA BRASILEIRA PARA A ÁFRICA E A DESCOLONIZAÇÃO DOS TERRITÓRIOS PORTUGUESES

Júlio Glinernick Bitelli

Introdução

A análise dos aspectos evolutivos da atuação da política externa do Brasil frente à delicada questão do fim do colonialismo português na África abrange, para a finalidade deste trabalho, o período que vai do final do Governo de Juscelino Kubitschek a meados do Governo do General Geisel.

Nesse espaço de tempo – aproximadamente 20 anos –, a diplomacia brasileira passou da consideração das “Províncias Ultramarinas” como parte integrante e inseparável de Portugal, identificando-se com as teses portuguesas, ao desenvolvimento de relações diplomáticas plenas com os cinco países de língua portuguesa na África, já definitivamente soberanos. Essa evolução, no entanto, não ocorreu de modo linear. De fato, dois momentos devem ser destacados em que nossa política desvinculou-se dos “laços especiais” que ligam o Brasil a Portugal e optou pela tomada de decisões mais francamente favoráveis à emancipação das “Províncias Ultramarinas” portuguesas na África.

O primeiro desses momentos teve lugar no âmbito do que se convencionou denominar “Política Externa Independente”, que teve início no Governo Jânio Quadros, atravessou o Parlamentarismo e o período presidencialista de João Goulart e terminou com o movimento de março de 1964. Embora não seja de todo homogênea, a política externa desse período representou a primeira demonstração de apoio do Brasil à independência da África portuguesa.

O “pragmatismo responsável” do Presidente Geisel e do Ministro Azeredo da Silveira constitui o segundo momento em que nossa diplomacia sustenta a causa da independência daqueles países, alterando para sempre o perfil de nossa posição sobre o assunto. É também nesse período que os cinco países africanos de expressão portuguesa obtêm sua emancipação política.

O estudo desses dois momentos, todavia, não se poderia dar com a abstração dos anos que os separam. Embora portadores de alterações significativas na atuação externa do País, esses períodos não podem ser entendidos isoladamente. Daí a inclusão de breves referências aos Governos de Juscelino Kubitschek e dos três primeiros presidentes militares pós-64.

O presente trabalho objetiva mostrar que, embora semelhantes quanto à posição de apoio à independência africana, “Política Externa Independente” e “Pragmatismo Responsável” são dois momentos absolutamente distintos quanto a suas condicionantes históricas e suas conseqüências práticas. O primeiro, menos fruto de circunstâncias objetivas do que de decisões pessoais, talvez prematuras quanto a sua real eficácia. O segundo, definitivo no que se refere à questão do colonialismo português na África do ponto de vista brasileiro.

Antes da política externa independente

No Governo Kubitschek, como de resto ocorrera nos anteriores, o continente africano não merecia atenção diferenciada de nossa política externa, embora o movimento africano de emancipação já tomasse corpo, e 1960 – o último ano do mandato de Juscelino – fosse declarado pela ONU como o Ano da África¹.

O interesse prioritário da diplomacia brasileira estava circunscrito ao continente americano, sobretudo por meio da Operação Pan-Americana², e aos países desenvolvidos – Europa Ocidental e EUA. A clara opção ocidental e a busca de laços privilegiados com os países industrializados, aliás, se coadunavam com a política desenvolvimentista do Governo, que se baseava grandemente nos investimentos oriundos desses países. No mesmo sentido, a percepção da Guerra-Fria favorecia a identificação da descolonização, à base de confronto com as potências coloniais, com o expansionismo soviético, o que afastava o Brasil, cioso de sua inserção no Ocidente, do anticolonialismo ativista que militava no apoio a guerras de libertação como a da Argélia e a que logo depois se iniciou em Angola³. Por fim, tampouco a dimensão econômica da emancipação africana importava mais de perto aos formuladores da política externa brasileira, já que “(...) 99% de nossas exportações eram compostas de produtos alimentícios e matérias-primas”⁴. O continente africano mais nos preocupava como competidor do que nos atraía como mercado, e o apoio à “descolonização consentida” era retórico e vinha a reboque das posições das antigas metrópoles.

As relações com Portugal, por sua vez, sob a égide do abrangente Tratado de Amizade e Consulta de 1953, eram as mais estreitas possíveis. O clima de sentimentalismo, constante nas relações entre os dois países, encontrara com Juscelino uma efusividade que parecia não conhecer limites⁵. Um ativo e importante *lobby* português tinha grande influência sobre políticos e imprensa e condicionava grandemente a diplomacia brasileira.

A conjunção desses fatores levava o Brasil a adotar, nos foros multilaterais, posições favoráveis à política colonial portuguesa, o que era feito por meio de uma postura estritamente jurídica, isto é, o Brasil argumentava que a discussão de problemas coloniais, à revelia das metrópoles, constituía ingerência em assuntos internos desses países, e questionava a competência da ONU para agir além de limites precisos⁶. Nossa Diplomacia,

¹ Ilustrativa da posição atribuída à África na época é a leitura desta explicação do Chanceler Horácio Lafer: *Não podendo fugir às imposições da conjuntura internacional, (...) resolveu o governo brasileiro criar missões diplomáticas na Tunísia (...) e no Marrocos (...)*. (grifo do autor)
Cf. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores* 1959, p. 19.

² Segundo José Honório Rodrigues, “Na época do Presidente Juscelino Kubitschek, a Operação Pan-Americana obscureceu o mais importante fenômeno do processo histórico mundial entre 1958-60 – a liberdade africana”. Cf. RODRIGUES, J. H. “O Presidente e o Futuro das Relações Africano-Brasileiras” in: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano V, setembro, 1962, p. 501.

³ A Conferência de Bandung, em 1955, estimulava essa percepção.

⁴ FLECHA DE LIMA, P. T. “JK e a Diplomacia”. Conferência no Auditório do Itamaraty, 16/07/1986, p. 14.

⁵ Quando da visita do Presidente Craveiro Lopes ao Brasil, em 1957, JK afirmava: “(...) um irreprimível impulso de fraternidade passou a enlaçar as duas Pátrias”; e também, “Portugueses e Brasileiros temos uma só alma nacional e nosso desejo de união é nostalgia da primitiva unidade”. Cf. *Itamaraty*, nº 201, 15 de junho de 1957, p. 172.

⁶ V. RODRIGUES, J. H. *op. cit.*, p. 501, V. *Itamaraty*, nº 195, 15/03/1957.

assim, encampava a tese portuguesa de que os territórios ultramarinos eram províncias de um Estado unitário e não dependências⁷ – portanto não sujeitos à “autodeterminação”.

A política brasileira para a África, desse modo, limitava-se ao reconhecimento, *de jure*, dos países tornados independentes a partir de processos negociados com as ex-metrópoles, sem alterar o irrestrito apoio a Portugal⁸, ainda que tal posição contrariasse, talvez, setores mais progressistas do Itamaraty⁹.

A política externa independente

Ao definir os vetores que ordenavam a Política Externa Independente (PEI), San Tiago Dantas enumera quatro pontos: 1. contribuição à preservação da paz e da coexistência; 2. reafirmação e fortalecimento dos princípios de não intervenção e autodeterminação dos povos; 3. ampliação do mercado externo brasileiro; e 4. apoio à emancipação dos territórios não autônomos, *seja qual for a forma jurídica utilizada para sua sujeição à metrópole*¹⁰.

Percebe-se então que, pela primeira vez, a política externa brasileira buscava afastar-se do paradoxo que consistia na defesa simultânea do anticolonialismo – em nível retórico – e da posição portuguesa na África. Essa nova orientação, da qual San Tiago Dantas foi um continuador, surgira com a posse de Jânio Quadros na Presidência da República, em janeiro de 1961, tendo como Chanceler Afonso Arinos de Mello Franco.

Dentre os fatores que motivaram essa ruptura com a política externa tradicional, destaca-se, inicialmente, o próprio papel do Presidente. De personalidade centralizadora¹¹, Jânio Quadros iria – nos poucos meses de seu governo – dirigir pessoalmente a ação externa do País, imprimindo-lhe um sentido personalista e inovador. O quadro de crise interna, que obrigou ao recurso do FMI e a receitas ortodoxas de gestão econômica, e o panorama externo favoreciam a adoção de uma política externa mais independente, não só como elemento de barganha política interna, mas como um instrumento de barganha com os Estados Unidos e uma tentativa de ampliar mercados para o País. Assim, motivações políticas, econômicas e estratégicas aparentemente justificariam a mudança de atitude do Brasil frente à questão do colonialismo português no contexto da Política Externa Independente.

O movimento internacional pela descolonização, que já se fizera sentir no período anterior, ganha novo ímpeto no início da década de 1960¹², com o surgimento de novos países, sobretudo na África. Esses novos países, como seria fácil prever, fortaleciam a luta anticolonialista nos foros multilaterais, contribuindo para isolar de forma crescente as potências coloniais, com as quais o Brasil tradicionalmente votava.

⁷ V. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores* 1960, p. 14.

⁸ Uma notável exceção a essa postura foi o voto favorável, na XV Assembleia Geral da ONU, à Resolução 1514, sobre a Outorga da Independência aos Países e Povos Coloniais, em 14 de dezembro de 1960.

⁹ V. FLECHA DE LIMA, P. T., *op. cit.*, p. 13, onde se lê: “Uma nova geração de diplomatas via nestas definições certo anacronismo e uma simplificação (...)”. E continua: “Ainda que acolhêssemos com entusiasmo a emancipação das ex-colônias lusitanas e a vissemos como um progresso inexorável (...) Juscelino possivelmente não via na questão um dilema (...)”.

¹⁰ DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, p. 6.

¹¹ “President Quadros was very authoritarian, however, and would not abdicate total direction of foreign policy”. Cf. RODRIGUES, J. H. *Brazil and Africa*. Berkeley: University of California Press 1965, p. 314.

¹² Entre 1960 e 1962, 25 novos Estados foram admitidos nas Nações Unidas, entre os quais 21 eram africanos.

Para os formuladores da nova política externa brasileira, então, o apoio à descolonização tornava-se particularmente interessante, não só pelo aspecto moral como pela simpatia que essa atitude poderia angariar junto aos países anticolonialistas. E por que interessaria ao Brasil essa simpatia?

Havia já a percepção do latente antagonismo de interesses entre o Norte industrializado e o Sul subdesenvolvido¹³ – agravado pelo funcionamento do Mercado Comum Europeu –, bem como das vantagens que uma união dos países subdesenvolvidos acarretaria na eventualidade de uma confrontação. Adicionalmente, o Brasil via nas colônias africanas concorrentes privilegiadas – em virtude das facilidades de que dispunham no comércio com as metrópoles – na disputa pelos mercados de produtos primários comuns¹⁴.

Argumentava-se ainda no sentido de ressaltar afinidades geográficas, históricas e culturais com os países africanos. O Brasil, nesse sentido, se autodestinava o papel de elo de ligação entre o Ocidente e o Continente Africano¹⁵ e de guardião da cultura portuguesa na África. O anticolonialismo serviria como instrumento ideológico na tentativa de aumentar o prestígio do Brasil junto às nações africanas. Começava a crescer a consciência de que a posição anterior poderia representar uma hipoteca onerosa no futuro das relações Brasil-África.

Todo esse raciocínio era também aplicável às colônias portuguesas, cuja situação se tornara particularmente delicada com o início da atividade armada dos movimentos de libertação e com o rompimento do “cordão de isolamento” branco que protegia suas fronteiras, ocasionado pela independência, em 1960, do ex-Congo Belga.

A política externa brasileira assumiria uma postura, até então inédita, de crítica à presença colonial de Portugal na África. Em sua mensagem ao Congresso Nacional, por ocasião da abertura dos trabalhos parlamentares, em 1961, o Presidente Jânio Quadros afirmava: “Não aceitamos qualquer forma ou modalidade de colonialismo ou imperialismo. Pode-se afirmar, com a sinceridade mais absoluta, que o Brasil se esforçará para que *todos os povos coloniais, repetimos, todos, sem exceção*, atinjam sua independência (...)”¹⁶. Claro recado a nossa ex-metrópole, que se tornaria ainda mais direto no discurso pronunciado pelo Chanceler Afonso Arinos, na abertura da XVI Assembleia Geral das Nações, no mesmo ano: “Nossas relações fraternais com Portugal, nossa amizade tradicional com a França não nos impedem de tomar posição clara nas dolorosas divergências que, a propósito do colonialismo africano, se têm apresentado entre as Nações Unidas e aqueles países (...). Os dois Estados europeus devem, a nosso entender, assegurar a autodeterminação da Argélia e de Angola. Nada deterá a liberação da África”¹⁷.

Uma série de fatores, todavia, viria minar essa posição inovadora. Dentre esses, talvez o mais importante fosse a existência de uma forte oposição interna, comandada pelo significativo grupo de pressão formado pela colônia portuguesa e pelos adeptos da tese da “Comunidade Luso-Brasileira”. Além disso, ao lado do que Jorge Amado chamou de

¹³ V. Discurso do Ex-Chanceler Afonso Arinos de Mello Franco na XVI A. G. da ONU, 1961. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano IV, p. 129.

¹⁴ V. Dantas, S. T., *op. cit.*, p. 22.

¹⁵ V. QUADROS, Jânio. “Brazil’s New Foreign Policy” in: *Foreign Affairs*, vol. 40, nº I, October 1961.

¹⁶ “Mensagem do Presidente Jânio Quadros ao Congresso Nacional” in: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano IV, junho de 1961, nº 14, p. 9.

¹⁷ V. nota nº 13, p. 130.

“chantagem emocional”¹⁸, em que se convertera a sublimação dos laços “especiais” com Portugal, deparavam-se os defensores da PEI com o tradicionalismo de certos setores do Itamaraty¹⁹.

Essa situação, por outro lado, tendia a agravar-se devido às constantes alterações políticas que marcaram, em nível nacional, o período 1961-64, inclusive no que diz respeito à direção do próprio Itamaraty²⁰. No governo presidencialista de João Goulart, por exemplo, o agudo agravamento dos problemas internos colocou a política exterior em segundo plano, embora se percebesse uma tentativa de dar continuidade à PEI²¹, política essa que, se não determinante para a queda de Jânio Quadros, havia-se mostrado insuficiente para mantê-lo no poder; talvez porque, como ensina Ronaldo Sardenberg, “se a política externa estiver em descompasso com a conjuntura política do país, não terá base de sustentação a médio e longo prazo”²².

De qualquer modo, a aparente opção pelo anticolonialismo não bastou para dotar a política externa brasileira de uma orientação unívoca quanto à descolonização da África portuguesa, apesar da unidade retórica. Durante todo o período, o Brasil alternou, na ONU, votos contrários à política portuguesa para a África e abstenções justificadas – de novo – por “filigranas jurídicas”, evitando qualquer tipo de condenação direta a Portugal. Como afirma José Honório Rodrigues, “(...) it has been especially in the problem of the political emancipation of non-autonomous territories (...) that Brazil has always hesitated in its policy; ever since Jânio Quadros its path has been a zigzag, difficult to follow and to understand”²³.

Feneceu, assim, talvez por precipitada e prematura em relação às realidades internas, essa tentativa de colocar o Brasil na linha de frente do cenário internacional – e africano, em particular. É interessante notar, entretanto, que essa tentativa teve por mérito lançar a semente da política que, mais de 10 anos depois, receberia a designação de “Pragmatismo Responsável”, como se deduz da leitura do seguinte trecho de autoria do então Presidente Jânio Quadros: “If it be true that we cannot relegate our devotion to democracy to a secondary place, it is no less true that we cannot repudiate ties and contacts offering great possibilities for national realization”²⁴. Cristalino exemplo de “Pragmatismo Responsável”, *avant la lettre*.

Os três primeiros governos do movimento de 64

Com o movimento militar de 1964 e a posse do Mal. Castello Branco na Presidência da República, a política externa brasileira recua drasticamente em sua dimensão africana e anticolonialista, dita independente. Na verdade, tendo como fonte inspiradora maior

¹⁸ V. SELCHER, Wayne A. *The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy 1956-1972*. Gainesville: University of Florida, 1974, p. 162.

¹⁹ Nas palavras de Raymond Aron, “Rien de plus ‘traditionnel’, de plus façonné par l’héritage du passé, que la diplomatie d’un État (...)”. Cf. ARON, R. *République Impériale*. Paris: Calmann-Lévy, 1973, p. 16.

²⁰ O Itamaraty teve, nesse período, sete titulares diferentes, sem mencionar os Ministros interinos.

²¹ V. Discurso do Embaixador Araújo Castro na abertura da XVIII Assembleia Geral da ONU, em 1963.

²² SARDENBERG, R. M., “A Política Externa do Brasil nas Duas Últimas Décadas” in: *Curso de Introdução às Relações Internacionais*, 2ª ed., Unidade VI. Ed. Universidade de Brasília, 1983, p. 64.

²³ RODRIGUES, J. H. *op. cit.* p. 363.

²⁴ QUADROS, J. *op. cit.* p. 21.

a Guerra-Fria e a bipolarização mundial, a atuação externa desse governo caracterizar-se-ia pelo realinhamento inequívoco com os EUA²⁵, dentro de uma concepção que entendia a segurança nacional no âmbito de uma ideia mais ampla de defesa coletiva e integral²⁶. Ao ser perguntado para onde evoluía o novo regime no campo externo, em 1964, o então Chanceler Vasco Leitão da Cunha respondia de forma direta: “Evolui para uma política realista de amizade prioritária com o Ocidente”²⁷.

Não por acaso afirma Selcher que “The 1964 revolution was generally regarded by the Lusophiles as a triumph over what they called the Afro-Asian group in the Foreign Ministry (...)”²⁸. Em 30 de outubro de 1964 o Presidente Castello Branco garantia que “Em relação à política ultramarina portuguesa o Brasil (...) salientará sua convicção de que Portugal saberá resolver seus problemas no espírito de suas tradições históricas (...). A confiança do Brasil na missão civilizadora de Portugal deriva, assim, da consideração de fatos concretos, comprovados pela sociologia e pela história”²⁹.

Antes, na formatura da turma de 63 do Instituto Rio Branco, o Presidente já havia posto a última pá de cal sobre a política externa do regime anterior, ao discursar nos seguintes termos: “A expressão ‘política de independência’ tem sido deturpada e perdeu utilidade descritiva. (...) No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar (...) a preservação da independência pressupõe a aceitação de certo grau de interdependência. (...) No caso brasileiro, a política externa não pode esquecer que fizemos uma opção básica, da qual decorre uma fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental”. E, com relação à descolonização da África portuguesa, acrescentava: “Qualquer política realista de descolonização não pode desconhecer nem o problema específico de Portugal, nem os perigos de um desengajamento prematuro do Ocidente”³⁰.

Na rígida visão bipolar oficial, identificava-se Portugal – e, logo, sua política colonial – com o Ocidente, enquanto o anticolonialismo era associado ao “perigo comunista”. Nessas condições, interesses econômicos eventuais eram postos de lado em prol da “preservação” da África.

A atenuação do confronto Leste/Oeste e o início do “milagre” econômico brasileiro constituem as duas principais condicionantes da política externa do Governo Costa e Silva, na medida em que a diferenciam daquela adotada pelo governo anterior.

Com o início do processo de *détente* entre a URSS e os EUA e com o fortalecimento da ideia de que novos centros estariam se firmando – como a Europa Ocidental e o Japão –, alteram-se as prioridades para a diplomacia brasileira e a questão do desenvolvimento adquire especial relevo, sobrepujando o problema da segurança. Além disso, a “Diplomacia da Prosperidade” do Presidente Costa e Silva sente crescentes necessidades de buscar a solidariedade dos países subdesenvolvidos, em foros multilaterais, na discussão de

²⁵ Exemplificado pela famosa frase do então Chanceler Juracy Magalhães: “O que é bom para os Estados Unidos é bom para o Brasil”.

²⁶ V. MARTINS, C. E. “A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74” *in: Estudos CEBRAP* nº 12, abril/junho 1975.

²⁷ *In: Itamaraty*, nº 9, 30 de julho de 1964, ano I.

²⁸ SELCHER, W. A., *op. cit.* p. 18.

²⁹ *In: Textos e Declarações sobre Política Externa* (de abril de 1964 a abril de 1965), p. 35.

³⁰ *In: Itamaraty*, nº 9, 30 de julho de 1964, ano I, pp. 219 e 222.

temas econômicos. Toma novo impulso a percepção do confronto Norte/Sul, atenuada durante a gestão anterior.

Com relação à África, o desenvolvimento industrial brasileiro levava o País a buscar novos mercados e a intensificar os fluxos comerciais com aquele continente. Os territórios ultramarinos portugueses, nesse sentido, surgiam como mercados em potencial e como fontes importantes de matérias-primas. A posição externa brasileira, no entanto, continuava a ser de apoio à presença portuguesa, embora isso prejudicasse politicamente a imagem do País junto às nações africanas independentes. Segundo Selcher, “Hence the problem was no longer simple, for it was necessary to weigh the benefits accruing from the projected cooperation with Portugal against those expected should Brazil attain leadership among developing countries...”³¹.

De qualquer forma, embora o Brasil continuasse a sustentar Portugal em foros multilaterais³², certas nuances já se faziam perceptíveis, no sentido de que essa posição implicava crescente desconforto para a diplomacia brasileira. Assim, em discurso proferido quando de sua viagem a Portugal, em julho de 1968, o Chanceler Magalhães Pinto passava um sutil “recado” aos portugueses: “Não podemos fugir ao desafio da História, nem descurar das nossas afinidades com o mundo em acelerada renovação. Mas, ao fazê-lo, temos procurado preservar a tradição que nos é cara”³³. A política de Portugal, no entanto, era a de considerar, segundo seus interesses, que “(...) a palavras loucas, orelhas moucas”³⁴. Já se prenunciava, porém, a necessidade de alterar o Brasil sua política africana.

Caberia ao Governo do Presidente Médici preparar o caminho para o surgimento de uma política africana efetiva. Durante sua gestão, entretanto, houve um flagrante recrudescimento do paradoxo – já então com reflexos de cronicidade – representado, de um lado, pelo apoio à política africana de Portugal, e, de outro lado, pelo desejo de conquistar maior proeminência no continente negro.

Devido ao notável crescimento de sua capacidade industrial, o Brasil buscava novos mercados para escoar seus produtos manufaturados e agia com o que Martinière chama de “l’agressivité commerciale du miracle brésilien”³⁵. Além disso, o modelo brasileiro de desenvolvimento parecia convir aos países africanos, também importantes fornecedores de matérias-primas e parceiros potenciais do Brasil na ordenação do comércio de produtos tropicais. Adicionalmente, o papel de grande potência que o governo projetava para o País implicava um redimensionamento de sua atuação externa, que não podia excluir o cenário africano, agora considerado como nossa “fronteira oriental”.

Interesses de ordem econômica e de ordem política, desse modo, estimulavam o Brasil a incrementar sua política africana. Nas palavras do Chanceler Gibson Barboza,

³¹ SELCHER, W. A., *op. cit.*, p. 172.

³² No dia 29 de novembro de 1968, o Brasil experimentou seu maior isolamento na Assembleia Geral das Nações Unidas, ao votar contra a Resolução 2395 (XXIII), condenatória a Portugal. Essa resolução foi aprovada por 96 votos contra 3 (Portugal, África do Sul e Brasil) e 13 abstenções.

³³ *In: Documentos de Política Externa* (de 20 de maio de 1968 a 11 de outubro de 1969), vol. III, MRE, p. 29. V. também *Relatório Final da Gestão Magalhães Pinto*. MRE, outubro de 1969, p. 67.

³⁴ CAETANO, Marcello. *Razões da Presença de Portugal no Ultramar*. Lisboa, 1971, p. 41.

³⁵ MARTINIÈRE, Guy. “La Politique Africaine Du Brésil” *in: Notes et Etudes Documentaires*, nº 4.474, 13 juillet 1978, p. 9.

chegara “(...) o momento para o Brasil de colocar em novas bases as suas relações com o continente africano”³⁶.

Mais uma vez, no entanto, Portugal surgia como empecilho a uma livre ação do Brasil naquele continente. Com o Presidente Médici, ganhara novo alento a ideia da “Comunidade Luso-Brasileira”³⁷ e o Brasil continuava a respaldar, nos foros multilaterais, a política colonial de sua ex-metrópole.

De qualquer modo, embora ainda indecisa quanto à melhor estratégia de penetração no continente – por intermédio de Portugal³⁸ ou diretamente tratando com os países independentes –, a política africana do Brasil ganharia considerável impulso com a viagem do Ministro Gibson a diversos países africanos da costa atlântica, em 1972 – todos eles países moderados politicamente e cuja independência não foi produto de uma guerra de libertação³⁹. A semente estava lançada; restava apenas encontrar a melhor maneira de lidar com as susceptibilidades portuguesas⁴⁰.

O pragmatismo responsável

Tornava-se cada vez mais patente que não podia o Brasil persistir em uma política africana titubeante e contraditória. De fato, deveria ser intentada, durante o Governo do Presidente Geisel, uma nova postura frente à África.

Nos aspectos econômico e político, continuavam válidas todas as motivações que atraíam a atenção brasileira para o continente africano desde o final da década anterior – a amplitude dos mercados africanos, o crescimento brasileiro, os interesses comuns relativos a inúmeros temas internacionais e ao comércio de certos produtos primários, os recursos africanos em termos de matérias-primas, a visão do Atlântico Sul como espaço natural para desenvolver os contatos com os países africanos, a força política do bloco afro-asiático nos foros multilaterais, etc.

A todos esses motivos, outros viriam a ser acrescentados, por inflexões verificadas no Brasil, em Portugal e na própria conjuntura internacional. Inicialmente, recrudescia a luta contra o anacronismo representado pelos resquícios de colonialismo, estando os países em desenvolvimento na linha de frente. Ora, o Brasil, que assumira plenamente sua condição de país em desenvolvimento – em especial no que se referia à necessidade de promover alterações na ordem econômica internacional –, não podia manter-se alijado daquele processo.

No plano econômico, ademais, a primeira crise do petróleo, configurada pela alta de preços de 1973, aumentara o peso e o interesse de países como a Nigéria e o que seria a seguir Angola independente e reforçara a percepção brasileira de que seria essencial, para o

³⁶ In: *Documentos de Política Externa*, VI, 1972, p. 274.

³⁷ V. *Documentos de Política Externa*, VII, 1973.

³⁸ V. MARTINIÈRE, G. *op. cit.*, p. 17 e seg.

³⁹ Sobre a viagem do Chanceler Gibson Barboza v. NOVATI, G.C. “Contraddizioni della Politica Africana del Brasile” in: *Relazioni Internazionali*, nº 1 Anno XXXVII, 6 gennaio 1973, e MARTINIÈRE, G. *op. cit.*

⁴⁰ “Il Brasile crede o finge di credere nella tesi del luso-tropicalismo, che esalta il sistema di colonizzazione proprio del Portogallo, mas non può ignorare la realtà dell’Angola o del Mozambico, e, soprattutto, non può ignorare l’opposizione dei governi dell’Africa indipendente”. In: NOVATI, *op. cit.* p. 8.

estabelecimento de boas relações com todos os países africanos, “passar a limpo” e atualizar suas relações com todas as nações emergentes do colapso do colonialismo português.

Não se pode deixar de considerar, igualmente, o papel representado pelo Presidente da República. De espírito empreendedor, o Presidente Geisel aparentava entusiasmo bem menor que o de seus antecessores no que se referia às relações “especiais” com Portugal, e determinara, ao assumir a Presidência, que deveria ser concedida prioridade à política brasileira com relação à África⁴¹.

Fundamental, porém, para o desatrelamento de nossa política africana foram os acontecimentos que culminaram com a Revolução dos Cravos em Portugal, no mês de abril de 1974. Na verdade, embora o Brasil viesse, desde o final de 1973, se abstendo de participar de quaisquer discussões que envolvessem a África portuguesa⁴², a queda do regime de Marcello Caetano – visceralmente colonialista –, facilitaria a solução do problema africano, permitindo ao Brasil uma aproximação maior com os países daquele continente. Libertava-se, aparentemente, nossa política externa do “constrangimento” português. Livramo-nos de dois constrangimentos ao mesmo tempo, embora a situação em Portugal tenha-se mantido confusa ainda por vários meses, com reflexos na África⁴³.

A política africana do Brasil, a partir desse momento, caracteriza-se pela tentativa de recuperar o tempo perdido. Como forma de resgatar o que o Embaixador Sardenberg denomina “hipoteca diplomática”⁴⁴ com os países africanos de língua portuguesa, então chamamos “países de expressão comum”, passou-se a adotar como tática a “queima de etapas”. Nesse sentido, o Brasil reconheceria, tempestivamente, os Governos de Guiné-Bissau, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Moçambique e Angola, na medida em que esses países se foram tornando independentes, em uma política na qual não faltou o lance audacioso e ágil do reconhecimento do MPLA de Angola⁴⁵.

Esse reconhecimento, todavia, não se deu sem problemas. Com efeito, setores mais conservadores, sobretudo na imprensa e nos meios militares⁴⁶, não pouparam críticas à ação diplomática do Brasil, pelo que julgavam um reconhecimento “irresponsável” de regimes comunistas potencialmente hostis aos “valores nacionais”.

De qualquer modo, a gestão do Ministro Azevedo da Silveira à frente do Itamaraty – e a aplicação do “pragmatismo ecumênico e responsável” – seguiu a trilha aberta pelas viagens do Embaixador Gibson Barboza à África e marcou a inserção desse continente no centro de nossa política externa. Consolidava-se um esforço diplomático que – facilitado

⁴¹ V. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*. 1974, p. 74, e *Resenha de Política Exterior do Brasil*. Nº III, out./nov./dez. de 1974, e nº I, mar./abr./mai./jun. de 1974.

⁴² MARTINIÈRE, G. *op. cit.* p. 35.

⁴³ V. MARTINIÈRE, G. *op. cit.* e BERGEROL, I. “Portugal’s Year in Africa” *in: Africa Contemporary Record London*, 1976.

⁴⁴ SARDENBERG, R. M., *op. cit.*, p. 77.

⁴⁵ No caso da Guiné-Bissau, houve uma declaração unilateral de independência em 26/09/1973. O Brasil, no entanto, só reconheceria o governo guineense após a queda do Governo Salazarista.

⁴⁶ V. notadamente os editoriais de “O Estado de S. Paulo” da época. O reconhecimento, no dia mesmo da independência angolana do Governo do MPLA, foi o que mais polêmica causou com inconformações que perduram até nossos dias v. Meira PENNA, J. O., “As Crianças Deslumbradas” *in: O Estudo de S. Paulo*, 14/07/1986. V. também SARDENBERG, R. M., *op. cit.*, p. 64. V. Manifesto do General Silvio Frota ao deixar o Ministério, exonerado pelo Presidente Geisel *in: Chagas, Carlos, A Guerra das Estrelas*. Porto Alegre: LPM, 1985, p. 263 e segs.

pela Revolução Portuguesa – tinha por objetivo tornar mais efetiva e completa a presença do Brasil no continente africano.

Conclusão

Como se procurou evidenciar, a política brasileira com relação à África portuguesa não primou pela linearidade. Em dois momentos, nosso apoio às teses colonialistas de Portugal foi desconsiderado e rompeu-se com uma tradição que, embora com matizados graus de engajamento, lograva quase sempre prevalecer sobre o apoio à descolonização. Entre esses dois momentos, porém, são alguns os pontos de contato e várias as distinções.

Em toda a questão, entretanto, as duas condicionantes básicas foram sempre o relacionamento peculiar que une Brasil e Portugal e os atrativos do continente africano, em termos econômicos, políticos e estratégicos, na percepção da política externa brasileira. O que variou foi o grau de importância dessas condicionantes, e seu inter-relacionamento. Apenas o “pragmatismo ecumênico e responsável” determinaria de modo definitivo a preponderância da segunda sobre a primeira, numa atitude que já se havia manifestado na “Política Externa Independente”, mas que o movimento de 1964 se incumbira de sepultar.

De qualquer modo, não há como negar que diversos são os fatores que favoreceriam o diálogo do Brasil com os países africanos: o fato de o País apresentar, simultaneamente, características de país do Terceiro Mundo e de país industrializado; a integração racial; as raízes africanas da cultura brasileira; a proximidade geográfica; a busca comum do desenvolvimento; a identidade linguística (com os países de expressão portuguesa); a potencialidade do Brasil em oferecer tecnologia intermediária e “tropical”; etc.

Uma tentativa efetiva de desenvolver essas potencialidades, contudo, apenas foi possível com o equacionamento do problema do colonialismo português e com o redimensionamento de nossas relações com Portugal⁴⁷ e com a África do Sul, que agiam como inibidores da atuação brasileira no continente, tanto junto aos países de língua portuguesa quanto junto aos demais Estados da África Negra. Hoje a política africana do Brasil ganha novos contornos, a partir dos pronunciamentos veementes de condenação às agressões sofridas por Angola e Moçambique e da iniciativa brasileira de propor nas Nações Unidas, com êxito, que o Atlântico Sul seja declarado “Zona de Paz e Cooperação”. A excelência da relação do Brasil com países como Cabo Verde, Angola, Moçambique e Guiné-Bissau mostra hoje o acerto da “virada africana” e é expressiva da forma como uma diplomacia habilidosa e profissional é capaz de alterar com proveito posição anacrônica em matéria internacional. O caso das ex-colônias portuguesas é, pois, exemplar.

⁴⁷ Ao visitar Portugal, em dezembro de 1974, o Chanceler Azeredo da Silveira analisou a situação anterior do relacionamento Brasil-Portugal nos seguintes termos: “(...) passamos quase sem de isso nos apercebermos da descrição de nossas semelhanças ao lirismo sobre elas, desse ato ritual dos protestos de amizade e dessa liturgia declaratória ao mito da automática identificação de nossos sentimentos e objetivos”. Cf. *O Estado de S. Paulo*, 13/12/1974. “Brasil e Portugal. O Novo Diálogo”.

Bibliografia

I. Livros

- DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1962.
- MENEZES, A. J. Bezerra de. *O Brasil e o Mundo Ásio-Africano*. Rio de Janeiro: Pongetti, 1956.
- NEWITT, Malyn. *Portugal in Africa. The Last Hundred Years*. London: C. Hurst & Co., 1981.
- RODRIGUES, José Honório. *Brazil and Africa*. Berkeley: University of California Press, 1965.
- SELCHER, Wayne A. *The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy 1956-1972*. Gainesville: University of Florida, 1974.

II. Periódicos

- BERGEROL, Jane. "Portugal's Year in Africa" in *Africa Contemporary Record. Annual Survey and Documents 1975-1976*. London, 1976.
- FRAGOSO, J. L. Ribeiro. "As Reformulações na Política Externa Brasileira nos anos 70" in: *Cadernos Cândido Mendes*. Estudos afro-asiáticos 5, 1981.
- FISCH LOWITZ, Estanislau. "Subsídios para a 'Doutrina Africana' do Brasil" in: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano III, nº 9, março de 1960.
- GUERREIRO, Ramiro Saraiva. "Visão da Conjuntura e Comportamento Diplomático do Brasil" in: *A Defesa Nacional*, nº 693, jan./fev. 1981.
- LAFER, Celso. "Política Exterior Brasileira: Balanço e Perspectivas" in: *Relações Internacionais*. Nº 1, ano 2, janeiro/abril 1979.
- MARTINIÈRE, Guy. "La Politique Africaine Du Brésil (1970-1976)" in: *Notes et Etudes Documentaires*. Nº 4.474, 13 juillet 1978.
- MARTINS, Carlos E. "A Evolução da Política Externa Brasileira na Década 64/74" in: *Estudos CEBRAP*. Nº 12, abril/junho 1975.
- NOVATI, Giampaolo Calchi. "Contraddizioni della Política Africana del Brasile" in: *Relazioni Internazionali*. Nº 1, Anno XXXVII, 6 gennaio 1973.
- QUADROS, Jânio. "Brazil's New Foreign Policy" in: *Foreign Affairs*. Vol. 40, nº I, October 1961.
- RODRIGUES, José Honório. "O Presente e o Futuro das Relações Africano-Brasileiras (II)" in: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano V, setembro 1962.
- VIANA, A. Mendes. "O Mundo Afro-Asiático – Sua Significação para o Brasil" in: *Revista Brasileira de Política Internacional*. Ano II, dezembro 1959.
- ZAPPA, Ítalo. "O Brasil e a África Subsaária" in: *Segurança e Desenvolvimento*. Nº 158, 1975.

III. Publicações

- A Lição do Brasil*. Discurso proferido pelo Presidente do Conselho de Ministros Marcello Caetano na Rádio e na Televisão em 10 de abril de 1972. Lisboa. Secretaria de Estado da Informação e Turismo.
- A Política de Portugal em Relação à África*. Embaixada de Portugal. Rio de Janeiro, Dezembro 1963.
- Razões da Presença de Portugal no Ultramar*. Excertos de Discursos proferidos pelo Dr. Marcello Caetano. Lisboa, 1971.

IV. Diversos

- *Documentos de Política Externa* – volumes III, IV, V, VI e VII.

- *Itamaraty* – nº 195 (15/mar./1957), nº 201 (15/jun./1967). Nº 9 ano I (30/jul./1964), nº 4 ano I (jul./ago. 1968).
- *Relatório Ministério das Relações Exteriores* – 1958, 1959, 1960, 1961, 1966, 1969, 1970, 1971, 1972, 1973, 1974, 1975, 1978.
- *Resenha de Política Exterior do Brasil*, 1974 a 1976.
- *Revista brasileira de política internacional*. Ano III, nº 12, dezembro de 1960; ano IV, nº 14, junho de 1961.
- *Textos e Declarações sobre Política Externa* (de abril de 1964 a abril de 1965).
- *ONU (A. G.) Discursos dos Delegados Brasileiros*, 1957 a 1976.
- *J. K. e a Diplomacia*. Conferência do Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima no Auditório do Itamaraty, 16/07/1986.

RELACIONAMENTO BRASIL-CHINA: UMA DIMENSÃO HISTÓRICA

Ricardo Luís Pires Ribeiro da Silva

“querer ignorar a existência da China Continental e considerar a ilha de Formosa como representante de toda China, é um desses artifícios da política internacional que a própria natureza, por meio de tempo, acaba corrigindo. É a invencível lição da História”.

*Tristão de Athayde
“Uma Ficção Histórica”
Jornal do Brasil,
21/02/1964.*

Introdução

O objetivo deste estudo é enquadrar o reconhecimento diplomático da República Popular da China (RPC) pelo Brasil numa dimensão histórica e apontar para a importância deste fato como um dos mais notáveis da política externa “pragmática, responsável e ecumênica” do período Geisel. Pretende demonstrar que esse reconhecimento configura a aceitação de uma situação de fato, resultante da combinação de diversos fatores, tais como o desejo de benefícios econômicos, a reação às transformações do quadro internacional e as inclinações para uma maior interdependência em política externa (“interdependência horizontal, sim; interdependência vertical, não”, no dizer de Azeredo da Silveira). Nesse sentido, esta monografia será dividida em quatro partes. Após breve introdução histórica, mencionar-se-á o quadro internacional e a situação da RPC nos fins dos anos 60 e começo dos anos 70, para, em seguida, tratar-se da aproximação entre o Brasil e a RPC no contexto brasileiro da época. Por último, fala-se do reconhecimento do Governo de Pequim.

Deve-se notar, ademais, as dificuldades para a coleta de informações sobre o assunto, não só pela escassez de fontes, mas também pela dificuldade prática de acesso a informações ainda qualificadas como sigilosas. Nestas condições, o presente estudo não tem a pretensão de esgotar o assunto e prefere, em termos de método, dar tratamento a apenas alguns aspectos fundamentais da questão em exame.

História das relações Brasil-RPC

O Brasil mantém relações diplomáticas com a China desde 1843. Até o reconhecimento do Governo de Pequim pelo Brasil em 16/08/1974, não foram muitos os passos nesse longo relacionamento. A abertura de um Consulado em Cantão em 1843, seguiu-se, mais tarde, o Tratado de Amizade, Comércio e Navegação, de 05/09/1880, concluído pelo Enviado Extraordinário e Plenipotenciário Eduardo Calado, então Ministro Residente no

Paraguai, e também pelo Almirante Artur Silveira de Mota e pelo Secretário Henrique Carlos Ribeiro. Em junho de 1893, o Presidente Floriano Peixoto criou a Legação de Primeira Classe na China, suprimida em 1895. Em 1911, criou-se a Legação Chinesa no Brasil. Em 20/08/1943, por meio de Tratado, o Brasil renunciava aos direitos de extraterritorialidade que possuía na China e, em 27/03/1946, assinou um Convênio Cultural com o Governo de Chiang Kai-Shek. Estes dois últimos atos foram realizados quando já não havia uma autoridade sobre a China e sua validade jurídica era discutível. Em face da ocupação do território chinês continental pelos exércitos maoístas, os membros de nossa representação foram obrigados a se transportar para o país mais próximo, o Japão. Em Tóquio, onde funcionava o Supremo Comando Aliado, o Brasil permaneceu na ficção de que continuava a manter relações diplomáticas com o “Governo Nacionalista Chinês”. Contudo, somente em abril de 1952, instalou-se a Embaixada do Brasil em Taipé. O Brasil, politicamente, acompanhava os EUA nas questões do Oriente, mas, economicamente, buscou contatos preliminares com a China Continental. Como parte da nova política externa brasileira, de princípios dos anos 60, enviou-se uma missão comercial à RPC, em 1961, liderada pelo próprio Vice-Presidente João Goulart. Em 20/11/1962 veio ao Brasil uma delegação do Banco da RPC e, no ano seguinte, uma Missão Comercial foi autorizada a abrir um Escritório, com vistos concedidos para os representantes do Conselho de Expansão do Comércio Exterior da RPC. Com o movimento de março de 1964, prenderam-se seus 9 membros, que foram condenados a 10 anos de prisão, apesar da “inexistência total de provas e indícios autênticos”, conforme declarou Sobral Pinto, em 5 de janeiro de 1965, na condição de Presidente do Instituto dos Advogados do Brasil. Em 18/04/1965, aqueles chineses foram expulsos do país. Vale mencionar, ainda que, em 17/09/1964, o acordo comercial com a RPC foi rejeitado pelo Congresso. Depois disso praticamente inexistiram contatos, ou estes se fizeram por meio de intermediários em Londres, até a viagem de Horácio Coimbra, em 1971.

Quadro externo e a RPC

A política externa da China, em fins dos anos 60 e em princípios dos anos 70, transformava-se e dava lugar a conceitos diferentes para a diplomacia do país. Neste sentido, o “modelo de frente unida”, contra o “imperialismo” americano e contra os “revisionistas”, a “política dual”, que buscava integrar objetivos revolucionários de longo prazo com os imperativos do curto prazo, e a ideia de “revolução mundial”, que encampava a tese da “revolução permanente” de Trotsky, perderam a ênfase que antes recebiam. Passou-se a dar valor aos meios diplomáticos convencionais para alcançar os ideais socialistas. É sintomático notar as transformações retóricas no discurso chinês: o termo “superpotência” passou a ser empregado para referências aos Estados Unidos e à União Soviética, e o vocábulo “hegemonia” apareceu no discurso chinês. Esta nova postura emergiu, ao que parece, de uma vitória, no âmbito do PCC, dos “moderados” sobre os “radicais”, quando os primeiros fizeram prevalecer sua compreensão das declarações que o líder Mao Zedong fez em 20 de maio de 1970. Naquela ocasião, Mao pronunciou um discurso em que analisava a situação da Indochina e, apesar do ataque à política norte-americana para a região, ao afirmar que os EUA estavam “in the throes of its deathbed struggle”, abria, nas entrelinhas do texto, e de acordo com o entendimento dos “moderados”, a possibilidade de uma convivência pacífica com os EUA. Os “moderados” se impõem sobretudo desde a Segunda Sessão Plenária do IX Comitê Central do Partido Comunista Chinês (23/08 a 06/09/1970), não sem oposição das alas mais radicais do PCC, mas os expurgos de princípios dos anos 70 levaram ao prevalecimento das opiniões do grupo.

Inaugurava-se a chamada “Diplomacia Revolucionária de Mao”, ou “do Sorriso” para alguns ocidentais, que dobrava conotações ideológicas e cuja motivação maior deve, contudo, ter sido o crescimento do confronto com os soviéticos. Num mundo em *détente*, em que o próprio Kissinger afirmava que “the U.S. can no longer impose its preferred solutions”, a RPC emergia como uma das partícipes na visão do pentagrama de poder (EUA, URSS, CEE, Japão e China) e a “diplomacia revolucionária” de Mao foi interpretada pelos chineses como um grande programa, que permitia a convivência com o Ocidente e possibilitava, desta forma, concentrar suas preocupações no tratamento da questão soviética, que representava uma ameaça muito mais imediata: há notícias de incidentes nas fronteiras sino-soviéticas em 1969 onde, aliás, se concentravam, de lado a lado, pelo menos 50 divisões.

Outro aspecto relevante do contexto mundial da época foi o começo da crise econômica. Em agosto de 1971, Nixon termina com a paridade ouro-dólar e uma nova situação financeira principia no mundo; os mecanismos de Bretton Woods começavam a se mostrar ineficientes. O impacto do primeiro choque do petróleo conjugou-se com a ação de Nixon. A década iniciava-se com toda a perspectiva de dias difíceis para a economia mundial pela frente. Os EUA, sem ignorar o peso específico da RPC no mundo, passaram a se aproximar comercialmente na busca de melhores oportunidades. Nessas condições, de 1971 a 1973, a RPC estabeleceu relações com 31 países, e se retomaram relações com outros nove. O mundo não ignorava as potencialidades da RPC; o Brasil tampouco podia fazê-lo.

O Brasil e a aproximação com a RPC

O final da década de 60 e a década de 70 marcaram o que se poderia considerar uma nova inserção do Brasil no capitalismo mundial – na verdade, uma forma de o país se adaptar à realidade de crise que se materializava. Para alguns, essa nova estratégia de nossa diplomacia foi a busca de “renegociar nossa dependência” e implicava desenvolver as relações Sul-Sul e com a Europa Ocidental e com o Japão. Corroborado pela quebra de hegemonia das superpotências e pelo surgimento de atores mais ativos na cena mundial, abandonava-se o chamado alinhamento automático com os EUA, vigente entre 1964 e 1967, em função de diferenças no campo político e econômico-comercial aqui. O Brasil procurou aproximar-se de outras regiões do globo, tentando abrir espaços em áreas que também, por seu lado, buscavam alternativas para os esquemas tradicionais de hegemonia e de fluxos comerciais. Gerson Moura e Maria Regina Soares comentaram a política externa brasileira da época assim: “a política externa atualmente em curso, chamada de ‘multidimensional’, de ‘pragmatismo responsável’, ou de ‘não alinhamento automático’ representa a face externa do modelo de desenvolvimento associado, implementado internamente”¹. Isto é, a política externa brasileira visaria a atender às necessidades da forma de acumulação de capital no Brasil, que apresentaria basicamente três modalidades: a realizada por empresas transnacionais, a das empresas estatais e a do próprio capital nacional. A necessidade de reproduzir capital leva as empresas transnacionais a formularem mecanismos, tais como os “preços de transferência”, para conseguirem o máximo de lucratividade num nível global. Já as empresas estatais se utilizaram do benefício da hipertrofia do Estado Brasileiro de então para a reprodução do capital. Quanto ao empresariado nacional, minoritário, sem muitas opções internas em face da concorrência dos outros dois tipos de acumulação, vai partir para a

¹ SOARES, Maria R. e MOURA, Gerson “Brasil-Estados Unidos: Do entendimento ao desentendimento”, comunicação apresentada ao Seminário “O Brasil e a Nova Ordem Econômica Internacional”, Friburgo, RJ, IUP, Conjunto Universitário Cândido Mendes, 1978.

busca de novos mercados externos. E por que não a China, se o mundo se voltava para ela? Além disso, o modelo de desenvolvimento em vigor no Brasil caracterizava-se por ser “voltado para fora”; exportar constituía a característica do modelo pouco preocupado em explorar as potencialidades do mercado interno. Quem exportava eram, justamente, os empresários mais ligados ao sistema capitalista internacional. Assim, os ventos de mudança no mundo não eram ignorados por eles. Não é surpresa, por isso, dar-se conta de que a aproximação com a RPC foi bastante incentivada pela iniciativa dos empresários. O Senhor Horácio Coimbra, da Companhia Cacique de Café Solúvel, de maneira adjetivada de “pioneira”, conseguiu permissão para viajar à RPC, em 1971. O então Conselheiro Geraldo Holanda Cavalcanti o acompanhou, extra-oficialmente, “em viagem de férias”. Os contatos foram bons e o Brasil vendeu açúcar para a RPC, por meio de intermediários em Londres. É importante notar que Holanda Cavalcanti seria, mais tarde, Chefe de Gabinete do Chanceler Azeredo da Silveira. Em outubro de 1972, a Associação dos Exportadores Brasileiros, por inspiração de seu então Presidente, Giulite Coutinho, que se fez acompanhar pelos empresários José Mindlin, Cláudio Bardella e Alberto Moreno, realizou nova missão à RPC. Finalmente, em abril de 1974, uma segunda missão comercial foi à RPC. Nesta, segundo Giulite Coutinho, “uma semana antes do dia do embarque, o governo nos consultou sobre a possibilidade de adiarmos a viagem. Respondemos que seria muito difícil, pois éramos todos empresários, com um calendário rígido a cumprir em nossas empresas. Soubemos, então, o porquê daquele pedido: “o governo desejava enviar três representantes que iriam viajar conosco”². O representante do Itamaraty foi o Conselheiro Bettencourt Bueno, então Chefe da Divisão da Ásia e Oceania, o que demonstrava o interesse com que o Itamaraty estudava o assunto. Os representantes oficiais permitiram conversações de governo a governo e transmitiram convite oficial para uma missão chinesa vir ao Brasil. Assim, em 06/08/1974, chegou ao Rio de Janeiro um grupo chefiado pelo então Vice-Ministro do Comércio da RPC, Zhen Jie. Em 16/08/1974, divulgou-se o comunicado conjunto em que se estabelecem relações diplomáticas entre Pequim e Brasília. Alguns grupos naturalmente se opuseram ao estabelecimento das relações. O Jornal *O Estado de S. Paulo*, por exemplo, divulgou um editorial em 17/08/1984 criticando não só a maneira “chocante” e precipitada como se dera o reconhecimento, mas também o próprio “pragmatismo”. No Congresso, porém, os Senadores Lourival Baptista e José Sarney elogiaram o ato, aliás, acompanhados pela oposição, como sendo um “amadurecimento” da política externa brasileira, que “abandonava a ideologia como instrumento de participação internacional”.

Ao que tudo indica, a RPC seria de qualquer forma reconhecida pelo Brasil: o papel dos empresários, bem como a conjuntura da cena mundial, conduziam a isso. Além disso, o reconhecimento acompanhou exatamente o mesmo processo anteriormente utilizado quando do restabelecimento de relações com outro país socialista, a URSS. Em 1959, enviou-se uma missão comercial, não oficial, à União Soviética, que respondeu com outra. Em seguida, uma delegação oficial de comércio foi a Moscou, que igualmente retribuiu com gesto semelhante. As relações Brasil-União Soviética foram restabelecidas, ato contínuo, em 1961. Outro sinal de que o reconhecimento da RPC era muito provável seria o de que a Embaixada do Brasil em Taipé estava vaga desde o falecimento de nosso representante naquele país, Décio Moura, em 1973, e não fora ocupada desde então. Há que destacar, ainda, a influência do MRE na aceitação da RPC junto ao estamento militar, com palestras e artigos de Bettencourt Bueno na Revista do Clube Militar e na ESG. Assim, parece coerente o reconhecimento tão “rápido” de Pequim, a despeito das críticas nesse sentido que se fizeram à

² *In Manchete*, 31/08/1974.

ação do Governo, que foi rápido na percepção dos interesses brasileiros nas relações com a RPC e de certa forma impôs o consenso sobre o assunto, tornando irreversível o processo.

Sabe-se que diversos órgãos, além do MRE, influem na formulação da política externa brasileira. O Presidente constitui o foro máximo de decisão e, no caso de Geisel, teve influência direta e decisiva no processo de reconhecimento da RPC. Geisel, ao assumir, deixou claro: “Impulsionaremos a ação diplomática alerta sempre para a detecção de novas oportunidades... *fazendo as opções e realinhamentos necessários*” (grifo nosso)³. Geisel, além do mais, foi intensamente exigido para respostas rápidas em questões internacionais que se apresentavam logo de pronto, ao início de seu governo, como as modificações institucionais em Portugal e a crise do petróleo.

Com o envolvimento muito direto da Presidência no *decision-making process*, Geisel buscou um estilo técnico, adotando um “colegiado” na administração, com comissões interministeriais coordenadas pelo Gabinete Civil. O poder que antes tinha o Ministro da Fazenda é limitado, eliminando-se a concentração de forças num superministro. Os Gabinetes Civil e Militar e o SNI não mais dispunham da ampla delegação presidencial sobre política externa que tiveram no governo anterior. Assim, aceitando-se ainda a tendência de Geisel de confiar nas propostas das Comissões que congregassem os vários órgãos interessados em matérias específicas, reduziu-se o poder de alguns grupos, antes mais influentes, e nivelaram-se mais todas as agências. Assim, o papel do Ministério das Relações Exteriores como órgão de assessoria do Presidente da República para assuntos de política externa foi revalorizado.

O reconhecimento

Na verdade, o reconhecimento da RPC não foi um ato isolado. Veio como consequência de todos os fatores exógenos e endógenos já analisados. Foi a aceitação de um fato consumado: a RPC era uma realidade histórica. Importa notar que o Brasil reconheceu o Governo de Pequim depois de vários governos da América Latina (Peru, Chile, México, Equador e Venezuela); depois de já haver normalizado relações com a República Democrática Alemã, que constituiu um precedente considerável, e quando até o paradigma mais expressivo do capitalismo mundial, os EUA, já haviam realizado a distensão com os chineses do Continente, reconhecendo o Governo de Pequim em 1972.

Há que perceber, ainda, que o reconhecimento veio acompanhado de diversas ideias de “interesse recíproco” entre o Brasil e a RPC, como a oposição às políticas de hegemonia das superpotências, o apoio à questão do mar territorial de 200 milhas, além de ideias coincidentes sobre desarmamento, meio ambiente e proteção dos recursos naturais, sem falar dos claros interesses econômico-comerciais. O principal, todavia, foi o afastamento do receio ideológico, em particular quando Pequim manteve suas relações com o Chile, mesmo depois da derrubada violenta, por forças conservadoras, do Governo Allende. Além disso, o reconhecimento de Pequim realizou-se com fulcro nos cinco princípios da não intervenção.

³ Discurso na primeira reunião ministerial, Palácio do Planalto, 19/03/1974.

Considerações finais

Conforme se apresentou, o Brasil mantém relações diplomáticas com a China desde o século XIX. O ato de 16/08/1974 foi apenas o reconhecimento pelo governo brasileiro do fato de Pequim ter a representação real da maioria do povo chinês.

Em termos de perspectivas, nossas relações vêm-se desenvolvendo progressivamente, em especial após 1978, ano em que o Plano Decenal para o Desenvolvimento, oficialmente aprovado pela V Assembleia Nacional do Povo, reunida em Pequim, de 26 de janeiro a 5 de fevereiro de 1978, reafirmou o chamado “programa das quatro modernizações”, que visa a tornar o país modernizado na agricultura, indústria, defesa nacional e ciência e tecnologia até o final do século. Com o Brasil assinou-se em 07/01/1978, em Pequim, o primeiro acordo comercial depois do reconhecimento de 1974, quando os dois países se concederam a Cláusula de Nação mais Favorecida. Em 1979, assinou-se um Convênio de Transportes Marítimos. Em sua visita à RPC, o Chanceler Saraiva Guerreiro declarou: “é chegado o momento de darmos novo e decisivo impulso ao processo de aproximação abrangente entre nossos povos e governos”. O impulso veio com a visita Presidencial a Pequim, de maio de 1984, acompanhada por 70 empresários, e renovou-se com a visita do Primeiro-Ministro chinês ao Brasil em 1985 e do Presidente Sarney à China em 1988.

A surpreendente transformação da linha político-econômica que se efetiva, hoje, na RPC, merece análise mais detida. “Última fronteira da diplomacia brasileira”, nas palavras do Ex-Chanceler Saraiva Guerreiro, a RPC é hoje o fenômeno por excelência das relações internacionais, o elemento de novidade no quadro de poder depois que a descolonização, a integração europeia e o milagre japonês acabaram por definir o verdadeiro perfil do mundo do pós-guerra. As relações do Brasil com a China são uma história recomeçada há pouco, e um dos grandes potenciais da nossa diplomacia.