

UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UnB
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

**A "COOPERAÇÃO NECESSÁRIA" COMO IDÉIA-FORÇA NA
POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL (1958-2005)**

Marcelo de Oliveira Ribas

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Moraes Lessa

Dissertação apresentada como requisito
parcial para a obtenção do grau de
Mestre em Relações Internacionais

Brasília - 2006.

**A "COOPERAÇÃO NECESSÁRIA" COMO IDÉIA-FORÇA NA
POLÍTICA EXTERIOR DO BRASIL (1958-2005)**

No one could make a greater mistake than he who did nothing because he could do only a little. All that is necessary for the triumph of evil is that good men do nothing.

Edmund Burke

Todos os nossos grandes presidentes foram condutores do pensamento quando certas idéias na vida da nação precisavam ser esclarecidas.

Franklin Roosevelt

The ideas of economists and political philosophers, both when they are right and when they are wrong, are more powerful than is commonly understood. Indeed the world is ruled by little else. Practical men, who believe themselves to be quite exempt from any intellectual influences, are usually the slaves of some defunct economist. Madmen in authority, who hear voices in the air, are distilling their frenzy from some academic scribbler of a few years back.

John Maynard Keynes

Agradecimentos

Gostaria de agradecer às muitas pessoas que direta ou indiretamente deram apoio à realização deste trabalho, ajudando-me a superar adversidades e a vencer mais este desafio:

Aos colegas de pós-graduação, pela amizade, companheirismo e troca de conhecimento durante o curso;

Ao amigo Pedro Erik, que me incentivou a ingressar no mestrado e auxiliou-me sempre que precisei.

Ao orientador Professor Antônio Carlos Lessa, pelos sábios e inestimáveis conselhos, sempre indicando o rumo a ser tomado nos momentos de maior inquietação, sem os quais este trabalho não seria possível;

Aos demais professores do programa, pelo conhecimento e aprimoramento intelectual proporcionado;

A meus pais e a meu irmão, pelo amor e pela formação que me proporcionaram; sem bons primeiros passos, a jornada fica muito mais difícil;

À minha esposa, Ariete, pelo carinho, incentivo e compreensão nos momentos de ausência, por me incentivar a seguir em frente mesmo quando o caminho parecia difícil de trilhar;

Enfim, a todos que, de uma maneira ou de outra, contribuíram para a realização deste trabalho e para a minha formação em geral, meu muito obrigado.

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	4
SUMÁRIO.....	5
RESUMO.....	7
ABSTRACT	8
INTRODUÇÃO	9
CAPÍTULO 1 – A TESE EM SUA FORMULAÇÃO INICIAL: A OPERAÇÃO PAN-AMERICANA.....	20
1.1. A política externa do governo Kubitschek.....	21
1.2. A Operação Pan-Americana: Lançamento e desdobramentos.....	31
1.3. A importância da Operação Pan-Americana	44
1.4. O argumento da “cooperação necessária”	53
CAPÍTULO 2 – EVOLUÇÃO DA IDÉIA: A COOPERAÇÃO NECESSÁRIA EM DOIS MOMENTOS	56
2.1. A Política Externa Independente e a “cooperação necessária”	57
2.2. A “cooperação necessária” durante o regime militar	70
CAPÍTULO 3 – OCASO E RECONSTRUÇÃO: A COOPERAÇÃO NECESSÁRIA E A DANÇA DE PARADIGMAS	91
3.1. A Nova República e o ocaso do desenvolvimentismo	92
3.2. Collor e a abertura sob o discurso da modernização	100
3.3. Governo Itamar Franco: retomada parcial	104

3.4. Fernando Henrique Cardoso e a “Globalização Solidária”	110
3.5. Lula e o combate à pobreza, com o apelo da “cooperação necessária”.....	115
CONCLUSÃO.....	120
BIBLIOGRAFIA	124

Resumo

Este estudo analisa como a tese central da Operação Pan-americana, iniciativa do presidente Juscelino Kubitschek, em maio de 1958, de solicitar auxílio dos Estados Unidos para o desenvolvimento econômico das demais nações do hemisfério, é retomada posteriormente no discurso diplomático brasileiro. Segundo JK, haveria a necessidade de cooperação por parte do país líder do bloco ocidental para que os demais países do continente americano não tivessem sua estabilidade política afetada pelo subdesenvolvimento de suas economias e, como consequência, o poder passasse às mãos de dirigentes alinhados ao bloco socialista e hostis a Washington. Analisam-se discursos da diplomacia brasileira nos quais as visões de mundo e os objetivos da atuação do Brasil no cenário internacional são explicitados, começando com a política exterior de Kubitschek, com especial atenção para a Operação Pan-Americana, passando-se em seguida para o período entre o governo de Jânio Quadros, em 1961 e o de Luís Inácio Lula da Silva, até 2005, nos quais buscou-se a retomada do apelo à necessidade de solidariedade continental como fator para estabilização política do continente.

Abstract

This study analyses the central argument of Operation Pan-America, initiative by Brazilian President Juscelino Kubitschek in May, 1958, in which he urged for economic aid from the United States to the countries of Latin America, and how it was used later in Brazilian diplomatic discourse. According to Kubitschek, cooperation on the part of the leader of the Free World to its fellow nations in the Western Hemisphere was needed, in order to assure that their political stability would not be affected by its economic underdevelopment and, as a result, risk that the power in these countries would fall in the hands of leaders with connections to the socialist bloc. Speeches by Brazilian Chiefs of State and Ministers of Foreign Affairs were studied, with special attention to those in which world views and objectives of Brazil in the international scenery were explicated. First, Kubitschek's foreign policy was studied, with a more detailed attention to Operation Pan-America and its argument. Then a period starting with Kubitschek's successor, Jânio Quadros short term in office, in 1961, and ending during Luís Inácio Lula da Silva presidency, was analyzed in search for the urge to the need of hemispheric solidarity to tackle the plight of underdevelopment as a condition to political stability in the whole American continent.

INTRODUÇÃO

Elaborada na metade do governo do presidente Juscelino Kubitschek, a Operação Pan-Americana (OPA) foi uma tentativa de vincular o discurso desenvolvimentista latino-americano com o combate ao comunismo, no contexto da Guerra Fria, com o objetivo de obter recursos para a industrialização do Brasil (e dos demais países do hemisfério). Seu argumento principal era que a estabilidade no continente (isto é, a capacidade de manter a influência soviética e comunista distante) dependia da situação econômica dos países da América, razão pela qual se urgia ao líder do Ocidente, os Estados Unidos, que cooperasse na promoção do desenvolvimento das economias latino-americanas como forma de evitar desdobramentos políticos indesejáveis. Essa tese é referida no presente estudo como a “cooperação necessária”.

A obtenção de insumos para o desenvolvimento sempre foi o principal objetivo da política externa brasileira após 1930. Sua vinculação ao contexto da Guerra Fria, para solicitar às potências ocidentais que com este objetivo cooperassem foi estratégia inovadora que obteve alguns resultados e que persiste, com a devida adaptação às evoluções do contexto internacional, até hoje como idéia importante a informar o discurso diplomático brasileiro. Portanto, estudar a continuidade e o êxito desse tipo e iniciativa reveste-se de grande importância para a compreensão da política externa de nosso país, o qual, apesar de ter visto sua economia crescer de maneira acelerada no século XX, ainda tem consideráveis problemas a resolver. Ademais, pode contribuir no sentido de proporcionar mais um caso importante no estudo do papel que têm as idéias na formulação de política exterior em geral.

Portanto, a tese da “cooperação necessária” envolve dois raciocínios relacionados. Primeiro, o de que o subdesenvolvimento econômico implicaria maior instabilidade para todo o sistema internacional. E, segundo, o de que a superação desta condição é responsabilidade não

apenas dos países por ela afetados, mas também dos países do então Primeiro Mundo, já que estes também seriam beneficiados pela construção de um sistema internacional mais estável. O risco de instabilidade dizia respeito à chance de surgimento e, mais grave, êxito de movimentos de contestação do capitalismo, inspirados pela experiência da União Soviética e, posteriormente, da Revolução Cubana. Ou seja, a possibilidade de surgimento de governos alinhados não ao Ocidente, mas ao bloco comunista, liderado por Moscou.

O objetivo desta investigação é mostrar que a tese da cooperação necessária sobrevive à Operação Pan-Americana e passa a ser idéia importante para o discurso de política externa do Brasil. Utiliza-se aqui a contribuição do modelo teórico de Goldstein e Keohane sobre o tema “idéias e política externa”. Nesse sentido, são analisados os condicionamentos internos e externos da Operação Pan-Americana (a ênfase no desenvolvimento, a necessidade de buscar no exterior recursos para financiá-lo, o sistema internacional da Guerra Fria e as relações hemisféricas). Pretende-se identificar precisamente como é articulada a tese da cooperação necessária e quais seus principais argumentos, além de sua vinculação com o contexto internacional.

Em seguida, são buscados exemplos de retomada do argumento principal da OPA nas políticas externas de governos seguintes, a partir da Política Externa Independente de Quadros/Goulart, passando pelos governos militares, pela Nova República, até os nossos dias, com o governo Lula, bem como as condições em que foram articulados, para que se possa (ou não) considerá-lo idéia-força, da Política Exterior Brasileira. A proposta é identificar discursos similares e caracterizar o contexto em que foram utilizados e, finalmente, as características que tornam este argumento importante no discurso de política exterior do Brasil. Para tanto, buscou-se, no discurso oficial brasileiro de política externa, elementos que confirmassem (ou não) a hipótese do trabalho, bem como os condicionamentos externos e internos em que isso ocorreu. Parte-se,

portanto, do pressuposto de que, pela sua força e pelo contexto internacional, o argumento foi retomado posteriormente. Seria, portanto, idéia perene na política exterior do Brasil.

A hipótese deste trabalho é, assim, de que a idéia de vínculo entre desenvolvimento econômico e estabilidade política do sistema internacional, apresentada pela Operação Pan-Americana, pode ter permanecido nos pronunciamentos posteriores de política exterior do Brasil. Busca-se também a compreensão da maneira como a tese central da OPA traz contribuição ao discurso de política exterior do Brasil, bem como das condicionantes estruturais das situações em que é retomada. Neste sentido, alguns autores vêem a OPA como marco na Política Externa do Brasil, pelo abandono do bilateralismo nas relações hemisféricas, por ter havido a tomada de iniciativa do país e pela vinculação do combate ao comunismo com o desenvolvimento econômico da América Latina. Consideram ainda que ensejou articulação entre o Brasil e os demais países latino-americanos, para a organização de propostas e a sincronização de discurso para que a iniciativa tivesse êxito, devido ao tamanho e importância que esta adquiriu, além de ter sido a primeira tentativa desses países de coordenar ação comum frente ao Governo Americano, tendo trazido sensível melhora no relacionamento entre os países latino-americanos.

Portanto, sucintamente, os problemas que o presente trabalho busca entender são:

- 1) O argumento da necessidade de cooperação dos países do primeiro mundo para o desenvolvimento das nações menos abastadas, de modo a proporcionar estabilidade às relações internacionais, o contexto em que surgiu e a forma como foi articulado.
- 2) Em que medida e em que contexto tal tese é resgatada em governos posteriores. Será buscada, nas fases analisadas, a retomada do argumento, identificando

sucintamente as motivações e os condicionamentos para tanto;

- 3) Avaliação da importância da tese da cooperação necessária no discurso diplomático brasileiro em períodos posteriores.

No que tange ao papel das idéias e de suas influências no processo decisório de política externa de um país, nem sempre lhes foi dado papel de destaque em Relações Internacionais. Mais recentemente, entretanto, contribuições importantes surgiram nesse campo. Os autores construtivistas, por exemplo, colocam as crenças no centro de seu programa de pesquisa, ao estudar como as identidades e normas internacionais agem sobre o interesse dos atores e como a linguagem, ao ser usada para construir a realidade, influencia a ação, vendo o sistema internacional como social e construído pelos agentes e estruturas.¹

Nos paradigmas racionalistas, as idéias são vistas apenas como elementos que atuam na formação da preferência dos agentes. Neles, as idéias são tratadas mais como dado da realidade do que objeto a ser estudado. O papel delas seria o de reduzir incertezas e de permitir aos atores a construção de estratégias para a maximização de seus objetivos. Entretanto, autores como Finnemore e Sikkink, afirmam que tratar o fenômeno político dessa maneira é retirar-lhe os aspectos de paixão e de princípios, o que estaria distante do que acontece na realidade.”²

De maneira similar, Drezner afirma que a literatura em relações internacionais não dá a devida atenção ao estudo da maneira pelas quais as idéias influenciam a condução da política externa.³ O autor estuda a maneira como a cultura de organizações americanas de política

¹ KUBÁLKOVÁ, Vendulka. Foreign Policy in a Constructed World, p. 21.

² FINNEMORE, Martha & SIKKINK, Kathryn *apud* CASTRO, Marcus Faro de. Política e Relações Internacionais. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005, p. 161.

³ DREZNER, Daniel W. Ideas, Bureaucratic Politics and the Crafting of Foreign Policy. American Journal of Political Science. Vol. 44, nº 4, outubro/2000, pp. 733-749.

externa (como os *Peace Corps*) afeta a forma como esta comunica seus objetivos interna e externamente, mostrando que idéias que se relacionam com os valores da entidade tendem a ter maior ressonância, situação na qual “idéias podem fornecer um roteiro para se chegar a soluções”⁴

Werner Levi, em artigo sobre o papel da ideologia na formulação da política externa, apresenta os seguintes conceitos:

“Ideologia (...) é um conjunto de valores normativos e crenças relativamente duradouras.”⁵

“Uma fórmula padrão utilizada por estadistas para explicar ou justificar suas políticas perante o público é alegar que há uma feliz coincidência entre os interesses do país e o que a moral prescreve.”⁶

“A arma moral, a principal arma de um Estado fraco, pode ser eficaz em alterar o comportamento de Estados em que a opinião pública é acessível de fora, e deve ser considerada na construção ou justificação da política exterior.”⁷

Em outro estudo referente ao papel das idéias na formulação de políticas, Goldstein e Keohane, no capítulo 1 de “*Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*”⁸, definem idéias como crenças adotadas por indivíduos, e buscam entender como elas ajudam a explicar resultados políticos. Os autores mostram a estrutura analítica dos estudos de caso trazidos no restante do livro. Primeiro discutem como as idéias são percebidas no estudo da política, sobretudo nas Relações Internacionais. Em seguida, separam três tipos de crença - visões de mundo, crenças de princípio (ou crenças normativas, *principled beliefs* no original) e crenças causais:

⁴ GARRET e WEINGAST, *apud* DREZNER, Op. Cit.

⁵ LEVI, Werner. Ideology, Interests and Foreign Policy. *International Studies Quarterly*, vol. 14, nº 1, março de 1970, p. 4.

⁶ Op. Cit., p. 8.

⁷ Op. Cit., p. 11.

⁸ GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert.. *Ideas and Foreign Trade Policy: Beliefs, Institutions and Political Change* Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1993, p. 3-30.

1. Visões de mundo – No seu nível mais fundamental, as idéias definem o universo de possibilidades de ação. Estão imersas no simbolismo cultural e têm influência profunda no discurso e nas formas de pensamento. As idéias têm seu maior impacto na ação humana quando tomam a forma de visões de mundo. A noção de racionalidade de mercado é um típico exemplo: os que compartilham dessa visão de mundo crêem que o mercado funciona, na maior parte do tempo, de forma racional, levando seus agentes a maximizar seus benefícios e, por isso, tendem a ver com restrições tentativas de intervenção estatal na economia, pois estas apenas alterariam o equilíbrio atingido.

2. Crenças de princípio (*principled beliefs*) – crenças normativas que estabelecem critério para determinar o que é certo ou errado e justo ou injusto. Fundamentam-se em visões de mundo. Crenças de princípio transformam doutrinas em guias para ação humana. Mudanças nesse tipo de crença têm grande impacto na conduta política. A questão dos Direitos Humanos ilustra bem o que são crenças de princípio: os argumentos utilizados em sua defesa são, na verdade, assertivas de princípios de solidariedade e justiça.

3. Crenças causais – dizem respeito a crenças sobre relações causa-efeito cuja autoridade provém do consenso compartilhado por elites reconhecidas. Implicam estratégias para o atingimento de metas, avaliadas por meio de crenças de princípio compartilhadas e compreensíveis somente dentro do contexto mais amplo das visões de mundo. As teorias da economia política internacional, que apresentam sistemas de causalidade em que certos arranjos institucionais apresentam melhores resultados em termos de crescimento econômico, são bom exemplo de crenças causais.

Em terceiro momento, Goldstein e Keohane mostram o impacto das idéias na política, mais especificamente os caminhos pelos quais tais crenças exercem influência. As idéias influenciam a formulação de

políticas quando atuam como *road maps*, como pontos focais quando há problemas de coordenação ou por meio da institucionalização:

1. Idéias como *road maps* – Se atores não sabem ao certo as conseqüências de suas ações, são os efeitos esperados das ações que as explicam. Sob situações de incerteza, as expectativas dependem tanto das crenças causais como dos arranjos institucionais para a tomada de decisão.

2. Coordenação: idéias como pontos focais – neste ponto, o papel chave desempenhado pelas idéias é amenizar problemas de coordenação derivados da ausência de soluções de equilíbrio. Elites políticas podem adotar cursos de ação com base em crenças culturais, normativas, éticas compartilhadas.

3. Institucionalização – idéias têm influência duradoura na política por meio da sua incorporação aos termos do debate político; mas o impacto de alguns conjuntos de idéias pode ser mediado pela operação das instituições em que elas estão inseridas. Quando as idéias passam a estar refletidas em instituições políticas, percebemos impactos concretos na conduta política que podem durar muito tempo. Por tal razão, as idéias podem continuar a ter influência mesmo quando ninguém mais acredita nelas.

No campo da historiografia brasileira de Relações Internacionais, a análise de Cerro também pode contribuir para a compreensão do assunto, na medida em que mostra como os paradigmas orientam e contribuem para a formulação de política externa. Inicia-se com o paradigma liberal-conservador, no qual é buscado sobretudo o atendimento dos interesses da elite cafeeira. Com a revolução de 30, começa a tomar forma o paradigma desenvolvimentista, que informaria, quase que exclusivamente, a inserção externa do Brasil até o final da década de 80. Segundo ele, a cooperação para o desenvolvimento é incorporada com

maior força ao paradigma desenvolvimentista após a metade do governo JK, com a Operação Pan-Americana.⁹

Maria Regina Soares de Lima, de forma semelhante, analisa a contribuição dos paradigmas, entre os quais o paradigma globalista, o qual, originado entre o final da década de 50 e o início da década de 60 (período da Operação Pan-Americana e da Política Externa Independente). Este paradigma da política externa brasileira teria: a) caráter nacionalista, de crítica ao alinhamento aos Estados Unidos, a partir da visão formulada pelo Instituto Superior de Estudo Brasileiros; b) visão das relações econômicas internacionais inspirada nos conceitos cepalinos de centro e periferia da economia mundial; e, por fim, c) a visão realista das relações internacionais, segundo a qual cabe somente aos próprios estados nacionais a defesa de seus próprios interesse, dado o caráter anárquico do sistema internacional, segundo o princípio da auto-ajuda (*self-help*).¹⁰

Finalmente, é importante lembrar o livro de Gelson Fonseca Jr., no qual o autor dedica um capítulo a estudar as semelhanças entre a Política Externa Independente e o Pragmatismo Responsável. O referencial teórico do estudo pode ser de utilidade na análise aqui proposta: o autor utiliza como pressuposto de sua análise que o discurso político pode objetivar tanto mostrar a realidade quanto escondê-la, sendo adaptado conforme as necessidades percebidas pelos atores da cena política. Sendo assim, na política externa faz-se uso do discurso para mostrar o que deseja o país em sua inserção internacional e a maneira como pretende atingi-lo. O discurso de política externa, portanto, desempenha o relevante papel de apresentar aos parceiros do país o que este pretende fazer em sua atuação externa, o que faz com que seja de grande valia na interpretação de

⁹ CERVO, Amado, *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 46, vol. 2, pp. 2-22.

¹⁰ LIMA, Maria Regina Soares de, *Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña*. America Latina/Internacional, vol. 1, nº 2 outono-inverno de 1994, p. 35.

inflexões que possam ter ocorrido na avaliação dos objetivos e estratégias desta atuação.¹¹

O presente trabalho está dividido em três capítulos. Na primeira parte, serão mostrados, primeiro, os condicionamentos internos e externos do período em que o governo JK lançou a Operação Pan-Americana, bem como avaliado seu êxito e oportunidade. Em seguida, mediante análise dos pronunciamentos realizados no âmbito da iniciativa, buscar-se-á sintetizar o argumento formulado e também estudá-lo à luz de trabalhos teóricos sobre o papel das idéias na política exterior. A identificação do raciocínio elaborado no discurso da OPA servirá para que, nos capítulos posteriores, seja mostrada sua utilização em contextos diversos.

No segundo capítulo, serão abordadas a Política Externa Independente, iniciada no governo de Jânio Quadros e desenvolvida sob João Goulart, e a diplomacia dos governos militares, de Castelo a Figueiredo, com o objetivo de identificar a utilização do conceito da “cooperação necessária”. A primeira, conhecida como Política Externa Independente, tem diversos pontos de similaridade com a política externa de JK após 1958. A segunda, em que pese inicialmente ter procurado diferenciar-se dos apelos autonomistas do último mandato antes do golpe, alinhando-se fortemente à diplomacia dos Estados Unidos e à retórica da Guerra Fria, acaba em seguida fazendo uso de algumas categorias semelhantes.

O mesmo ocorrerá no último capítulo, que abordará os governos do período democrático, Sarney, Collor, Itamar, Fernando Henrique e Lula, também com o intuito de analisar situações em que o pleito de cooperação para o desenvolvimento utiliza argumentos semelhantes ao da Operação Pan-Americana. O período apresenta maior heterogeneidade em relação aos anteriores, em virtude, por um lado, do fato de a democracia

¹¹ FONSECA JR. Gelson. A Legitimidade e outras Questões Internacionais. São Paulo: Paz e Terra, 1998, p. 296.

ainda estar incipiente, e, por outro, das diferentes visões de mundo dos cinco presidentes e seus respectivos gabinetes.

CAPÍTULO 1

A TESE EM SUA FORMULAÇÃO INICIAL:
A OPERAÇÃO PAN-AMERICANA.

1.1 – A Política Externa do Governo Kubitschek

O Governo do Presidente Juscelino Kubitschek (1956-1961) foi fortemente marcado pelo seu projeto desenvolvimentista, sintetizado pelo lema “cinquenta anos em cinco”. Nele, houve intensa busca da superação dos obstáculos ao desenvolvimento do Brasil, com o lançamento do Plano de Metas¹², que tinha por objetivo estimular a aceleração da industrialização do país, com investimentos estatais em infra-estrutura, estímulo à produção de bens intermediários e incentivos à introdução de novos setores na economia, com a atração de significativo volume de investimentos estrangeiros. O Plano de Metas estabelecia objetivos quantitativos nos setores de energia, transportes, indústrias de base, educação e produção de alimentos. Sua ênfase era atacar os “pontos de estrangulamento”, identificados como empecilhos ao desenvolvimento, e estimular os “pontos de germinação”, ou seja, setores que seriam impulsionados por grandes investimentos e que teriam efeito multiplicador na economia, do qual o melhor exemplo é a indústria automobilística.

O período era de grande otimismo, pela combinação de democracia e desenvolvimento. O PIB brasileiro cresceu 2,7% em 1956,

¹² O Plano de Metas abrangia os setores de: *energia* (metas 1 a 5, com 43,4% dos investimentos); *transportes* (metas 6 a 12, com 29,6% dos investimentos); *alimentação* (metas 13 a 18, com 3,2% dos investimentos); *indústrias de base* (metas 19 a 29, com 20,4% dos investimentos); *educação* (meta 30, com 3,4 % dos investimentos) formação. Havia ainda a *meta-síntese*, que era a construção de Brasília, meta que foi incluída por iniciativa do presidente.

7,7% em 1957, 10,8% em 1958, 9,8% em 1959, 9,4% em 1960 e 8.6% em 1961. Brasília, a nova capital construída durante o período, seria com freqüência chamada de “meta-síntese”, por simbolizar todo o projeto desenvolvimentista em curso.¹³

A ação internacional do Brasil durante o Governo Juscelino Kubitschek teve dois condicionantes principais: a) o modelo adotado de indução ao desenvolvimento econômico e; b) o contexto mundial de bipolarização decorrente da Guerra Fria. O projeto desenvolvimentista necessitava de recursos para seu êxito; a poupança interna nacional era, contudo, insuficiente para financiar o esforço pretendido, o que tornou necessária a busca de investimentos externos. Sendo assim, o desenvolvimento associado era fundamentado na atração de capitais externos para a promoção do desenvolvimento brasileiro, sobretudo por meio de facilidades regulatórias (como por exemplo, a liberação de remessas de lucros de empresas estrangeiras para suas matrizes). “A diplomacia presidencial de JK ilustra a incidência, sobre a política externa, de um projeto dinâmico de governo em um contexto de democracia, desenvolvimento econômico e relativo prestígio internacional do Brasil.”¹⁴

No Governo Juscelino Kubitschek, a política externa foi utilizada como ponto de apoio do projeto de desenvolvimento do país. “Kubitschek colocou a política externa a serviço da solução de problemas internos, notadamente daqueles vinculados às fragilidades econômicas da nação”.¹⁵ Já em viagem ao exterior, antes de tomar posse, o novo presidente, em visita a países como Estados Unidos, França, Alemanha, Itália e Inglaterra, almejou atrair capitais externos para o Brasil, expondo que acolheria “com satisfação” o capital estrangeiro, pois o considerava fundamental em seu projeto. Durante todo o governo foi empreendida ativa

¹³ ABREU, Marcelo de Paiva (org.), *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

¹⁴ DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial – História e Crítica*. São Paulo: TopBooks, 1989.

¹⁵ PENNA Filho, Pio, *Política Externa e Desenvolvimento – O Brasil de JK*. *Cena Internacional* - Ano 4 nº 1 Jul/2002.

política de atração de investimentos externos. Conforme Penna Filho, “A política externa brasileira nos anos 1956-61 se executará em conformidade com os planos de industrialização do país. Assim, é possível encará-la progressivamente com os avanços obtidos com o plano de Metas e também em função dele”.¹⁶

Juscelino prometia fazer com que o país obtivesse cinquenta anos de crescimento econômico em cinco anos de governo. Outro lema que JK utilizava era o de investir no binômio “energia e transporte”. Não havia, contudo, poupança interna suficiente para a realização dos investimentos necessários ao cumprimento dos objetivos estabelecidos, o que levou à busca por capitais no exterior. Dos mecanismos utilizados para a atração de capitais privados externos, pode-se citar a Instrução 113 da SUMOC, criada ainda no Governo Café Filho, mas amplamente utilizada por JK, e que proporcionava vantagens na importação de equipamentos¹⁷ e na remessa de lucros ao exterior, o que favorecia empresas estrangeiras que desejassem ingressar no país. O Estado desempenhava papel ativo no esforço de industrialização. A política econômica de Juscelino juntou a iniciativa privada, nacional e, em grande parte, estrangeira, na criação de uma indústria de bens de consumo, com o investimento estatal, direcionado à indústria de base.¹⁸ A grande utilização de capitais externos foi alvo de ferozes críticas da esquerda, que qualificava o presidente de entreguista. A atração de investimentos de diversos países trouxe também consigo a diversificação das fontes de capitais externos, reduzindo a concentração de inversões no país por parte dos Estados Unidos. Quando montadoras americanas não demonstraram interesse em se instalar no Brasil, por exemplo, o governo buscou na alemã Volkswagen alternativa para que se consumasse o anseio de instalar a indústria automobilística no Brasil. Além

¹⁶ PENNA Filho, PIO, *A política externa brasileira do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961)* Cena Internacional - Ano 1, nº 1, 1999.

¹⁷ A Instrução 113 da Superintendência de Moeda e Crédito – SUMOC permitia às empresas importar equipamentos sem cobertura cambial, ou seja, sem a necessidade de depositar moeda estrangeira para pagamento dessas importações.

¹⁸ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, 1956-1961*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976, p. 202.

de vantagens, utilizava-se o argumento de que investimentos no Brasil seriam uma forma de evitar a influência dos soviéticos.

A Guerra Fria foi grande condicionamento da ação no plano internacional, pois fazia com que ações dos mais variados tipos fossem freqüentemente analisadas sob o ponto de vista das ideologias atribuídas a cada um dos lados do conflito americano-soviético. Era a oposição entre o “mundo livre”, ou seja, o capitalismo, capitaneado pelos Estados Unidos, e a “cortina de ferro”, o socialismo (cujos países se intitulavam “democracias populares”), encabeçado pela União Soviética. O confronto era marcado pela disputa por “áreas de influência”, ou seja, de regiões que estariam vinculadas a um ou outro regime.

Em março de 1947, durante pronunciamento no congresso americano, no qual propunha recursos para assistência à Grécia (que enfrentava guerra civil) e à Turquia, o Presidente dos Estados Unidos, Harry Truman, proclamou a doutrina que levou seu nome. Ela estabelecia que os EUA se comprometeriam a conter o avanço do socialismo por meio de ajuda a todos aqueles países que “lutassem contra a influência externa”, i.e., soviética. Nas palavras de Truman, “é imperativo fornecer auxílio à Grécia se pretende-se que ela sobreviva como país livre”, já que “os povos livres do mundo buscariam em nós apoio para a manutenção da sua liberdade.”¹⁹

George Kennan, que trabalhava na embaixada dos EUA em Moscou, elaborou o documento conhecido como “Longo Telegrama”²⁰ e publicou o artigo “*The Sources of Soviet Conduct*”, na revista *Foreign Affairs*

¹⁹ Discurso do Presidente dos Estados Unidos Harry Truman perante o Congresso daquele país, em 12/03/1947. Disponível em: <http://www.yale.edu/lawweb/avalon/trudoc.htm>. Acesso em: 14/03/2006.

²⁰ KENNAN, George. Telegrama do encarregado dos EUA na URSS para o Secretário de Estado dos EUA, em 22/02/1946. Disponível em <http://www.gwu.edu/~nsarchiv/coldwar/documents/episode-1/kennan.htm>. Acesso em 01/03/2006.

de julho de 1947, sob o pseudônimo de “Mister X”²¹. Nestes documentos, argumentava que os Estados Unidos deveriam evitar a disseminação do comunismo no mundo. Ou seja, conter o comunismo dentro dos países onde já havia sido implantado (daí o nome *containment*). Acreditava Kennan que a natureza do comunismo tornava os países em que fosse implantado mais propensos a buscar disseminar essa ideologia para outros lugares.

A disputa por áreas de influência teve reflexos em todo o globo, com eventos como a Guerra da Coréia (1950-53), a Guerra do Vietnã (1964-75), a Revolução Húngara (1956), golpes de estado no Irã (1953) e na Guatemala (a derrubada de Jacobo Arbenz, que era apoiado pelos comunistas guatemaltecos, do poder em 1954) e guerras civis em Angola (a partir de 1961), El Salvador (1980) e Nicarágua (1979). A Europa estava dividida pela Cortina de Ferro, nas palavras de Winston Churchill. Dentro dessa perspectiva, os Estados Unidos buscaram assegurar sua hegemonia no continente americano, com a assinatura, em 1947, do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR, na área de defesa, e do estabelecimento, em 1948, da Organização dos Estados Americanos – OEA.

Contudo, no final dos anos 50, ocorre o abrandamento da Guerra Fria, com o começo do processo de reaproximação entre Washington e Moscou, que incluiu uma visita do então vice-presidente Richard Nixon à União Soviética em julho de 1959 e outra do secretário-geral Nikita Krushev aos Estados Unidos em setembro. A chamada “coexistência pacífica” levou à redução do temor de confronto nuclear e à aceitação da estrutura de poder bipolar.

As relações dos Estados Unidos com a América Latina vinham se deteriorando. Havia grande descontentamento, pois apesar de quase

²¹ “X” (KENNAN, George). The Sources of Soviet Conduct. in *Foreign Affairs* Julho, 1947, pp. 575-576. Disponível em <http://www.historyguide.org/europe/kennan.html>. Acesso em 01/03/2006.

todos os países latino-americanos terem apoiado os Estados Unidos na Segunda Guerra Mundial, não havia a retribuição desejada. Preconizava-se que deveria ocorrer maior cooperação econômica para as superações das dificuldades, o que não parecia interessar aos americanos, que não viam a América Latina como sendo área crítica. Conforme caracteriza Moniz Bandeira, o governo norte-americano tratava os países da região como um rebanho submisso, sem vontade e autonomia.²²

Segundo Alexandra de Mello e Silva, “Coerentes com seu projeto de uma economia mundial aberta, os EUA enfatizavam a defesa do livre comércio e a criação de um ambiente político e econômico favorável ao investimento privado, nacional e estrangeiro, que deveria ser o principal motor do desenvolvimento latino-americano. Nesse sentido, viam com profunda desconfiança as tendências nacionalistas e estatistas de muitos governos latino-americanos, condenando expressamente suas conseqüências econômicas: protecionismo, nacionalização de companhias estrangeiras, restrições ao investimento externo, excessivo controle do Estado sobre a economia e até mesmo a tendência à “industrialização excessiva”. Ao mesmo tempo, a ênfase do governo americano sobre o papel primordial a ser concedido ao capital privado visava evitar qualquer comprometimento com a ajuda econômica governamental, uma vez que, neste aspecto, as atenções e recursos norte-americanos estavam e deveriam permanecer concentrados em outras regiões (Europa e Ásia), em função da sua prioridade estratégica”.²³

Importante questão que despertou temores no Brasil e em outros países da América Latina foram as negociações para a implantação do Mercado Comum Europeu, reunindo Alemanha, França, Itália, Bélgica, Holanda e Luxemburgo, que culminou na assinatura do Tratado de Roma, em março de 1957. O receio estava na possibilidade de que os chamados

²² BANDEIRA, Moniz, *Relações Brasil- EUA no contexto da globalização I – Presença dos EUA no Brasil*. São Paulo: Editora SENAC, 1998.

²³ SILVA, Alexandra de Mello e, *A política externa de JK: a Operação Pan-americana*. Rio de Janeiro, 1992. CPDOC/FGV, pp 6.

territórios ultramarinos desses países, sobretudo na África, também fossem incluídos no MCE, já que tais regiões produziam muitos produtos que poderiam concorrer com a produção nacional, principalmente café, cacau e algodão, e entrariam no mercado europeu sem restrições.²⁴ Além disso, havia a preocupação de que financiamentos e investimentos internacionais europeus para o desenvolvimento se deslocassem para esses países. Em decorrência dessa perspectiva, protestou o Brasil, alegando “concorrência desleal” em virtude dos baixos salários pagos nos territórios não-autônomos, tanto no âmbito do GATT quanto no das Nações Unidas, além de ter efetuado contatos com os países integrantes do MCE com a solicitação de que os países latino-americanos também fossem beneficiados com reduções tarifárias.

Em janeiro de 1959, a revolução cubana leva Fidel Castro a assumir o poder, derrubando o ditador Fulgêncio Batista. Em que pese inicialmente a derrocada de Batista ter sido recebida positivamente, alguns meses depois de assumir o governo cubano, Fidel nacionaliza diversas empresas multinacionais, grande parte das quais com capital pertencente a cidadãos americanos, o que, ao lado das demais reformas de caráter socialista empreendidas no país, fez com que os Estados Unidos iniciassem o embargo econômico persistente até hoje e conseguissem a expulsão de Cuba da OEA em 1962. Cuba solicita auxílio à União Soviética e adere ao socialismo. O principal aspecto da Revolução Cubana para as relações internacionais foi o fato de um país que estava na esfera de influência dos Estados Unidos, e ainda mais no hemisfério americano, ter aderido aos soviéticos.

Problema grave que atingiu o Brasil e outros países subdesenvolvidos foi a deterioração dos termos de troca no comércio internacional. Os produtos primários por estes produzidos haviam perdido valor no mercado mundial, em decorrência principalmente da recessão de

²⁴ LESSA, Antônio Carlos. A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais. Brasília: IBRI, 2003, p. 52.

1957-58 nos Estados Unidos, que era seu maior mercado. Assim, para importar a mesma quantidade de manufatura, fazia-se necessário exportar quantidade maior de itens como café e cacau. O Brasil era então dependente do café, que respondia por grande parte do total de suas exportações. Ao lado da excessiva dependência de um só produto, trazia preocupação a instabilidade no preço deste produto no mercado internacional. Por esses motivos, foram feitas tentativas no sentido de manter o preço do café nos mercados internacionais, por meio de acordos. O Brasil, juntamente com outros seis países produtores de café latino-americanos, assinou o Convênio do México, com o intuito de estabilizar os preços do produto. Ocorreram ainda tentativas de diversificação de mercados, pois cerca de metade das exportações brasileiras de café destinavam-se aos Estados Unidos. Foram buscados, então, novos compradores para o café brasileiro.

Na busca de novos mercados para o café brasileiro e na manutenção de seu preço no mercado internacional foram realizados grandes esforços por parte da diplomacia brasileira. Houve, por exemplo, acordo em dezembro de 1959 para troca de café por petróleo e equipamentos com a União Soviética, fato que despertou acalorada discussão no país, pois setores conservadores não aceitavam, ou não consideravam apropriado, que se comerciasse com a potência socialista. Esse acordo foi celebrado após missão comercial àquele país, e significava o reatamento das relações comerciais, sem ocorrer o mesmo com as relações diplomáticas. Entre as vozes que se destacaram em defesa do comércio com a URSS, destacou-se Oswaldo Aranha.

Assunto bastante discutido foram os acordos assinados com a Bolívia, conhecidos como “acordos de Roboré” ou “atas de Roboré”, os quais tratavam de negociação de dois tratados assinados em 1938, um dizendo respeito à exploração de petróleo boliviano e o outro à construção de ferrovia ligando os dois países. Além destes, foram assinados documentos dizendo respeito à demarcação da fronteira entre Brasil e

Bolívia. A polêmica surgiu devido à forma com que os acordos foram assinados, pois muitos não seriam submetidos ao Congresso Nacional do Brasil para aprovação, e ao teor dos mesmos, pois abria espaço para que a iniciativa privada pudesse explorar o petróleo, excluindo a Petrobrás. Opunham-se aos acordos principalmente os setores mais nacionalistas. Houve denúncias de um plano “entreguista”, coordenado por grandes empresas norte-americanas de petróleo. O Congresso vetou a ratificação desta parte dos acordos e o assunto ficou pendente, sendo resolvido apenas em 1961.

Com relação à postura brasileira com a África e Ásia, o período 1956-1961 vê o início da descolonização deste continente, resultado de crescente questionamento do colonialismo após o final da Segunda Guerra Mundial. Segundo Saraiva²⁵, no período houve 21 declarações de independência na África, o que alterava a configuração do sistema internacional. O Brasil não se posicionou com firmeza frente a tal processo, pois em certas ocasiões apoiava e noutras se omitia (principalmente quando eram colônias portuguesas, pois havia estreita ligação com Portugal) em relação às proclamações de independência. O país também adotaria postura de distanciamento dos movimentos de libertação africanos, em particular nas colônias portuguesas. Nos episódios de rompimento de vínculos coloniais, o Brasil só se manifestava após a emancipação estar consolidada, nunca tomando iniciativas mais “radicais”.

Em junho de 1959, ocorreria o rompimento do Brasil com o Fundo Monetário Internacional, devido à dificuldade em conciliar o Plano de Metas com as condicionalidades impostas pelo Fundo para conceder novos empréstimos (liberalização de importações, fim de subsídios à aquisição de petróleo, trigo, papel e fertilizantes e o fim das taxas de câmbio diferenciadas, ou seja, implantação do câmbio livre). O Fundo exigia ainda cortes nos gastos públicos e redução da inflação para liberar um

²⁵ SARAIVA, José Flávio Sombra, in CERVO, Amado (org). O Desafio Internacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, p. 268.

empréstimo de US\$ 37,5 milhões, cuja liberação era por sua vez requisito para que os EUA fornecessem mais recursos, totalizando US\$ 300 milhões, destinados a reduzir o déficit na balança de pagamentos do Brasil. As medidas de austeridade exigidas pelo FMI foram entendidas (e certamente eram) incompatíveis com o projeto desenvolvimentista. O rompimento foi também utilizado pelo Presidente como forma de conseguir apoio interno, sob o argumento de que o FMI seria contra o projeto brasileiro de desenvolvimento. O caráter nacionalista pode ser observado inclusive no fato de que em palestra proferida no Clube Militar em 26 de junho, JK justificou a atitude ao afirmar que o Brasil desenvolveria sua economia sem ajuda externa.

O Presidente afirmava que o programa de austeridade e as medidas fiscais sugeridas despertariam distúrbios sociais. Deixava claro que não iria sacrificar o desenvolvimento do país para satisfazer aos que pregavam ênfase no combate à inflação, cuja causa era justamente o elevado dispêndio público para financiar as obras de infra-estrutura e a construção de Brasília, além de vantajosos financiamentos à iniciativa privada. Mas “a medida e o tom do discurso visavam não só obter apoio interno, como desafiar Washington a reagir de forma mais positiva”²⁶. Logo em seguida foi abandonado o Plano de Estabilização preparado pelo ministro da Fazenda Lucas Lopes. O relacionamento com o Fundo seria restabelecido pouco tempo depois, em fevereiro do ano seguinte, logo após visita do presidente americano Dwight Eisenhower ao Brasil.

Fato de destaque na formulação de política externa no governo JK foi a importante atuação do próprio presidente. O estilo de Kubitschek era visível, reflexo de sua personalidade. Assim como em outras áreas do governo, na política externa Juscelino procura imprimir o dinamismo que lhe caracteriza. O presidente muitas vezes se envolvia diretamente com assuntos diplomáticos. A exemplo do que ocorrera em outras áreas, JK

²⁶ VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais e Desenvolvimento – O Nacionalismo e a Política Externa Independente 1951-1964* Petrópolis (RJ): Vozes, 1995, pp. 163.

utilizou-se do mecanismo da diplomacia paralela, ou seja, contornava o Itamaraty, fazendo uso de pessoas da sua estrita confiança, como Augusto Frederico Schmidt, “espécie de embaixador informal”, ignorando a cadeia de comando formal do Itamaraty”²⁷

1.2 – A Operação Pan-Americana: lançamento e desdobramentos

Neste contexto insere-se a Operação Pan-Americana (OPA), considerada a mais importante iniciativa diplomática dos anos 50. O Governo dos Estados Unidos, com o objetivo de fazer frente à crescente hostilidade de vários setores da opinião pública do continente, decidiu enviar o então vice-presidente, Richard Nixon, à posse de Arturo Frondizi na Presidência da Argentina, em maio de 1958, visitando ainda outros países sul-americanos. Seria uma viagem de “relações públicas”, com o intuito de reforçar as diretrizes da política externa americana. No entanto, Nixon foi alvo de violentas manifestações em Lima e Caracas, tendo chegado a temer sofrer agressões físicas,²⁸ e havido inclusive deslocamento de tropas para uma eventual operação de resgate. As relações entre Estados Unidos e América Latina haviam chegado ao seu pior momento em muitos anos e os acontecimentos mostraram a influência do anti-americanismo na América do Sul, que vislumbrava o país do Norte como ‘imperialista’, cujos interesses se contrapunham aos dos povos da região, conceito que se misturava com os dos movimentos nacionalistas.²⁹ As manifestações não poderiam ser ignoradas por Washington se a influência no hemisfério desejasse ser

²⁷ DANESE, Sérgio. Diplomacia Presidencial – História e Crítica. São Paulo: TopBooks, 1989.

²⁸ VIZENTINI, Paulo Fagundes. Relações Internacionais e Desenvolvimento – O Nacionalismo e a Política Externa Independente 1951-1964. Petrópolis (RJ): Vozes, 1995, p. 150.

²⁹ CERVO, Amado, e BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 2ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 290.

mantida, pois a deterioração nas relações entre os Estados Unidos e os países latino-americanos era crescente.³⁰

Logo após os incidentes com Nixon, em 28 de maio de 1958, Juscelino Kubitschek redigiu carta ao presidente Dwight Eisenhower manifestando solidariedade pelo ocorrido, e, ao mesmo tempo em que lamentava o fato,urgia que “as contrariedades suportadas pelo Vice-Presidente Nixon devem ser utilizadas em favor de uma nobre tarefa, no sentido de criarmos algo de mais profundo e duradouro em prol do destino comum” e reclamava a necessidade de “recompôr a face da unidade continental”. Atribuía o episódio com Nixon ao descontentamento dos latino-americanos com o atraso e a estagnação e afirmava que o incidente prejudicava o próprio ideal do pan-americanismo. Solicitava ao presidente americano que alterasse a postura de seu país em relação à América Latina, para passar a estimular o desenvolvimento econômico como forma de aumentar a segurança no hemisfério, afastando possíveis interferências externas, ou seja, soviéticas. Argumentava que a segurança do continente americano dependia do desenvolvimento de seus países e solicitava o apoio dos Estados para tanto:

“Permita-me que lhe adiante, porém, que é hora de revermos fundamentalmente a política de entendimento deste hemisfério e procedermos a um exame do que se está fazendo em favor dos ideais pan-americanos em todas as suas implicações. Estaremos todos nós – é a hora de perguntar – agindo no sentido de se estabelecer a ligação indestrutível de sentimentos e interesses que a conjuntura grave aconselha e recomenda?”³¹

³⁰ MALAN, Pedro Sampaio. Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964) In FAUSTO, Boris (Org.) História Geral da Civilização Brasileira. Tomo III, vol. 4. São Paulo: Difel, 1986.

³¹ Carta do Presidente Juscelino Kubitschek ao Presidente Dwight Eisenhower, 28/05/58. In Operação Pan-Americana (Documentário). Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Presidência da República, 1958.

Quando do lançamento da Operação, foram realizadas consultas com os demais países latino-americanos sobre a iniciativa, em particular a Argentina. O Embaixador Mário Gibson Barbosa, em sua biografia³², conta o episódio em que foi incumbido por JK de informar o presidente da Argentina, Arturo Frondizi, sobre a iniciativa. Pouco antes do discurso, Juscelino chamou então Ministro Conselheiro da Embaixada do Brasil em Buenos Aires ao Rio de Janeiro. O então Ministro Conselheiro da Embaixada do Brasil em Buenos Aires recebera instruções de que se dirigisse diretamente ao Catete, ao invés do Itamaraty, como é de praxe. Inicialmente o presidente solicitou informações sobre a Argentina, para em seguida lhe mostrar cópia do pronunciamento. Segundo o diplomata, Juscelino o incumbiu de conseguir o apoio de presidente argentino à iniciativa, tendo sido autorizado a mostrar-lhe o conteúdo do discurso. Frondizi respondeu que apoiaria o Brasil assim que a Operação fosse lançada, o que realmente fez e enviou, por Gibson Barbosa, resposta a JK:

“Los hechos están demostrando que esas expresiones reflejaron no una opinión personal ni los puntos de vista de un país determinado, sino un estado de consciencia compartido por todos los pueblos latinoamericanos,. (...) objetivos esenciales de una acción conjunta en América, la promoción de los respectivos desarrollos nacionales, la celebración de acuerdos de complementación económica, la defensa de los precios de la producción latinoamericana en el mercado mundial y, particularmente, la elevación del nivel espiritual y material de los pueblos de América Latina, mediante la mútua cooperación y el intercambio incesante de bienes entre todas nuestras naciones. (...) cuestiones que son motivo de nuestra mas honda preocupación. (...) “en defensa de la seguridad, no solo em cuanto a los

³² BARBOSA, Mario Gibson Alves. *Na Diplomacia, o Traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992.

fundamentales derechos humanos, sino también respecto de la contribución exterior al desarrollo nacional.”³³

Com efeito, “Frondizi (...) deu-lhe todo o respaldo. Afirmou, inclusive, compreender também a necessidade de acordos de complementação entre os dois países, que passaram a defender, nas conferências pan-americanas, a mesma doutrina de que o maior perigo para a segurança do hemisfério, mais do que na ameaça de potências extracontinentais, estava no subdesenvolvimento. E, quando visitou os Estados Unidos, em 1959, referiu-se expressamente à Operação Pan-Americana, cuja formulação pelo Presidente Kubitschek sintetizava a ‘aspiração de progresso’ de toda a América Latina e merecia ‘o mais decidido apoio do seu país’³⁴. Além do caráter multilateral, a consulta a Frondizi ilustra como a formulação da OPA ocorreu à margem do Itamaraty, pois Juscelino instrui diretamente o encarregado de negócios brasileiro no país vizinho.

Eisenhower responde cautelosamente à Juscelino, por meio de carta datada de 05 de junho³⁵, mas como este “não adiantou um programa específico”, afirma que os dois governos deveriam se reunir para detalhamento maior das necessidades. Tal detalhamento ocorreu no pronunciamento aos representantes dos estados americanos em 20 de junho de 1958, transmitido pelos meios de comunicação para todo o país e que seria o lançamento oficial da Operação Pan-Americana. Neste discurso, é possível verificar o objetivo central da Operação, que era o combate ao subdesenvolvimento sob o argumento de que este tinha implicações na segurança hemisférica. Vale a longa citação:

³³ Carta do Presidente Arturo Frondizi a Juscelino Kubitschek, em 25/06/58, in Operação Pan-Americana (Documentário). Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Presidência da República, 1958, p. 19.

³⁴ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. Estado nacional e política internacional na América Latina (1930-1992). São Paulo: Ensaio, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

³⁵ Carta do Presidente Dwight Eisenhower ao Presidente Juscelino Kubitschek, (05/06/58) in Operação Pan-Americana (Documentário). Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Presidência da República, 1958.

“É hora de o nosso País viver com maior calor e objetividade do que o tem feito até agora, e dizer o que pensa no debate que se vem travando entre as forças que, dividindo o mundo, se defrontam e se ameaçam e ora se aproximam, ora se afastam (...). Não é admissível que uma nação como esta não tenha que opinar com maior autoridade naquilo que põe em permanente perigo a existência das sociedades humanas, uma vez que estão em jogo necessariamente, também os nossos interesses. (...) Quanto à operação pan-americana em vista, desejo ressaltar o que já foi por todos compreendido: o Brasil pretende apenas colaborar na medida de suas forças para um entendimento geral e efetivo entre os países irmãos do continente..(...) Deus sabe, porém, que, apesar de muitos sacrifícios e muito sangue derramado, os Estados Unidos hoje mais do que nunca, necessitam e têm sede de justiça pela sua contribuição em favor da liberdade do mundo. (...) Procurar-se-iam em vão nas páginas da História Universal exemplos de assistência tão desinteressada quanto a do plano Marshall e a dos programas de ajuda e de empréstimo executados pelo Governo dos Estados Unidos (...)

Continua o Presidente Juscelino, apresentando o argumento central de sua doutrina:

Assim, a América Latina (...) passou a constituir no ponto mais vulnerável da grande coligação ocidental. (...) Não se poderá, em conseqüência, prestar maior serviço ao ideal pan-americano do que o de tentar eliminar sua grande chaga – o subdesenvolvimento. (...) Difícil é difundir o ideal democrático e proclamar a excelência da iniciativa privada, no mundo quando, em nosso hemisfério predominam condições econômico-sociais, reflexos do subdesenvolvimento conducente ao estatismo. E também não é justo nem concebível que nos intitulemos defensores e nos declaremos dispostos a lutar pela moral cristã – se não fizermos o

esforço conjunto no sentido de erradicarmos o sofrimento que pesa sobre tantas vidas. (...)

A luta contra o subdesenvolvimento, sem excluir a justiça e a lei moral, que condenam como impiedosa a coexistência da miséria e de excesso de riquezas, representam investimento a longo prazo, de rentabilidade segura, para a defesa das Américas.”³⁶

Outra ocasião em que o Presidente da República expunha os objetivos da OPA foi na exposição para as Forças Armadas, no Palácio do Itamaraty, em 17 de junho de 1958:

A Operação Pan-Americana é mais do que uma palavra oportuna e certa, é um caminho. A tese de que a luta contra o subdesenvolvimento é uma medida estratégica indispensável, de capital importância, tornou-se clara, evidente, inegável. Não há outro caminho a seguir senão a união continental para fortificação desta parte do mundo livre. Não podem as forças da democracia se apresentar ao mundo para propor uma fórmula seja lá qual for, quando no reduto mais importante da resistência democrática se apresentam índices tão impressionantes de subdesenvolvimento. Nossa tese tornou-se indiscutível, mais atual do que nunca, e será temerário não a transformar numa política segura e certa.³⁷

Em entrevista ao jornal americano *The New York Times*, indagado sobre o conteúdo e as motivações da sua iniciativa, o Presidente brasileiro fazia uma defesa da necessidade de cooperação para o

³⁶ Discurso de Juscelino Kubitschek à Nação e aos representantes dos estados americanos (20/06/58). In Operação Pan-Americana (Documentário). Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Presidência da República, 1958.

³⁷ Exposição do Presidente da República Juscelino Kubitschek às Forças Armadas (17/06/58) in Operação Pan-Americana (Documentário). Rio de Janeiro: Serviço de Documentação da Presidência da República, 1958.

desenvolvimento no continente americano, como forma de evitar-se o risco de “infiltração comunista” no hemisfério:

“Não obstante o longo amadurecimento desta doutrina comum, o pan-americanismo de hoje continua sem conteúdo real, mantendo-se apenas no plano das teses, da abstração e da retórica. É imperativo atacarmos juntos o subdesenvolvimento, para, juntos, salvarmos o pan-americanismo. (...) É cedo para recomendarmos este ou aquele plano específico; é oportuno, todavia, fazermos votos para que presida à elaboração e execução de qualquer programa de luta continental contra o subdesenvolvimento o mesmo estado de espírito que inspirou o Plano Marshall, por exemplo. (...) Nossa idéia é de propor que se imprima novo ímpeto e novo alento aos programas de cooperação interamericana mediante uma melhor adequação de órgãos e entidades às necessidades da luta contra o subdesenvolvimento teremos de caracterizá-lo como uma condição que interessa igualmente a todos os países do hemisfério. (...) Devemos ter a coragem de olhar a realidade: como disse em meu discurso de 20 de Junho, a América Latina é o elo mais fraco e mais vulnerável de toda a grande coligação ocidental e não está em condições de prestar uma ajuda efetiva ao ocidente. E seria temerário e imprudente esquecer um continente interino num mundo que conta apenas com cinco continentes. O surto industrial, econômico e tecnológico dos países da órbita soviética obriga o ocidente a uma revisão de seus planos de política global. A guerra fria vai mudando de caráter com a extensão do conflito no tempo e no espaço.”³⁸

Em agosto de 1958, o Secretário de Estado Foster Dulles chega ao Rio para dialogar com Juscelino sobre a OPA, com planos de

³⁸ Entrevista do presidente Juscelino Kubitschek ao *The New York Times* em 06 de julho de 1958. Disponível em: <http://www.cpdoc.fgv.br/comum/htm>. Acesso em 10/12/2005.

organizar reunião com os presidentes latino-americanos a fim de discutir os problemas econômicos do continente. Traz uma minuta de declaração conjunta que ressalta a preocupação com segurança e a repressão ao comunismo. JK a rejeita, pois esta não faz menção à OPA. É então redigido novo documento, a “Declaração de Brasília”, em que os princípios da OPA eram contemplados. Afirmava a convicção de que o fortalecimento da comunidade americana pressupunha medidas de promoção ao desenvolvimento e assinalava a necessidade de participação da América Latina na política internacional.

Logo após a visita de Dulles, o governo brasileiro enviou *aide-mémoire* aos representantes dos países americanos acreditados no país. Nele, definia-se a Operação Pan-americana como uma reorientação na política do continente americano, para que melhor pudesse atuar na defesa da causa do Ocidente. Trazia o conceito de que “uma ameaça à paz em qualquer parte do mundo é agora uma ameaça à do mundo inteiro”. Entre os objetivos atribuídos à Operação, destacavam-se: a reafirmação dos princípios da solidariedade continental e a definição do subdesenvolvimento como um problema de interesse comum. O documento também sugeria a criação de um comitê reunindo representantes dos países do continente.³⁹ Em consequência, foi criado em setembro de 1958, o Comitê dos Representantes das 21 Repúblicas Americanas, o “Comitê dos 21”, subordinado diretamente ao Conselho da OEA, encarregado da discussão e formulação das formas de implementação de medidas. Este formato foi resultado de negociações entre o Brasil, que pregava que o Comitê deveria estar desvinculado da OEA, e os Estados Unidos, que desejavam que as discussões ocorressem no âmbito deste órgão. O temor brasileiro era que a força política dos EUA na OEA fizesse com que as discussões fossem esvaziadas e que a burocracia do órgão comprometesse o andamento das discussões. Os americanos alegavam que a criação de nova estrutura geraria paralelismos desnecessários. Apesar das divergências com relação ao formato da discussão, Brasil e EUA concordavam quanto aos principais

projetos a serem estudados, a criação de instituição de financiamento no hemisfério, os acordos para estabilização dos preços dos produtos primários e a criação de áreas de livre comércio na América Latina.

A primeira reunião do Comitê dos 21 ocorreu em Washington em dezembro de 58. Além de assinalar o início das discussões formais, houve poucos desdobramentos e progressos. O representante dos EUA, C. Douglas Dillon, tentou fixar a agenda em três pontos: primeiro, o incremento do fluxo de capitais para projetos de desenvolvimento, sobretudo privados, conforme a tradicional posição americana; segundo, ampliação da cooperação técnica e, terceiro, a expansão do comércio, em que era mencionada a estabilização dos mercados para produtos primários. O representante brasileiro, Schmidt, insistiu no estabelecimento da meta de fazer com que a renda per capita de US\$ 480 fosse alcançada até 1980, o que provocou resistência em setores conservadores, que viam tal meta como um ultimato a Washington. Como resultado da conferência, apenas pode-se citar o Grupo de Trabalho composto de 15 países. A posição americana, como também ocorreria em Buenos Aires, seria de extrema cautela, evitando o comprometimento com um plano específico de desenvolvimento que abrangesse toda a América Latina. Em Cuba, a revolução se radicaliza, de certa forma confirmando a tese elaborada da OPA.

A segunda reunião do Comitê dos 21 aconteceu em Buenos Aires em fevereiro de 1959. O presidente anfitrião, Arturo Frondizi, enfatizou na ocasião o risco que a democracia corria, não apenas no continente, mas também no mundo, caso persistisse a desigualdade entre as condições de vida dos países pobres do continente e as dos Estados Unidos.⁴⁰ Nesta reunião, a OPA estava em compasso de espera, com sua própria continuidade em jogo. Não se evoluiu no que diz respeito a propostas concretas, tendo ocorrido atritos entre Schmidt e o chefe da delegação

³⁹ Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 1, Nº 4 Dez-58, pp. 119-122.

⁴⁰ KUBITSCHKEK, Juscelino, Meu Caminho para Brasília, vol III: 50 anos em 5. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1978, pp. 279.

americana, Thomas Mann. A reunião na capital argentina teve como principal resultado a mera continuação do diálogo, pois obteve-se pouco de concreto. Para garantir novas conversas, mais uma vez foram criadas comissões destinadas a tratar de assuntos específicos.⁴¹

Em seguida seria estabelecido o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em abril de 1959, como recomendação do Comitê dos 21. Cabe ressaltar, entretanto, que “era reivindicação antiga dos países latino-americanos”, anterior à OPA. Além disso, já estava em estudo nos EUA a criação de instituição desse tipo e, sem dúvida, a revolução cubana serviu de “estímulo” à sua concretização. O BID teria um capital de um bilhão de dólares, subscrito pelos vinte países americanos, exceto Cuba, e suas atividades seriam voltadas para financiamento de projetos e assistência técnica.⁴²

Mais tarde, no discurso com que abriu a Assembléia Geral da ONU de 1959, o Embaixador Augusto Frederico Schmidt (um dos maiores responsáveis pela OPA) resumiu a Operação Pan-Americana e seus objetivos da seguinte maneira:

“A melhor maneira com que os países mais desenvolvidos podem servir à democracia não é preparar-se incansavelmente para uma guerra que não se levará a cabo (...) enquanto que a chaga do desenvolvimento insuficiente continua roendo e debilitando o mundo. (...) O objetivo da Operação Pan-Americana consiste em fortalecer o conteúdo econômico do pan-americanismo, graças à adoção de um conjunto de medidas enérgicas e coordenadas que permitam eliminar os obstáculos que se colocam ao desenvolvimento dos países da América Latina (...). Somente por esse meio se poderá elevar o nível de vida das nações latino-americanas e colocar assim

⁴¹ SILVA, Alexandra de Melo e, A política externa de JK: a Operação Pan-americana. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getúlio Vargas, 1992.

⁴² Banco Interamericano de Desenvolvimento. RBPI, 12, dez 1960 *apud* CERVO Amado, e BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 2ªedição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

os dois terços do nosso continente em melhores condições para defender os valores mais elevados de nossa civilização.”⁴³

Na Assembléia Geral das Nações Unidas de 1960, a última do governo JK, o chanceler brasileiro, Horácio Lafer, lembra novamente o argumento da Operação Pan-americana:

“Seu objetivo [da OPA] fundamento é o de assentar as bases de uma íntima solidariedade econômica entre as nações do Continente para que dentro dos ideais de Paz, Liberdade e Democracia, que caracterizam nossa filosofia política, seja possível promover o progresso econômico e social da América Latina, da forma mais acelerada possível. (...) Somente o desenvolvimento econômico poderá consolidar a paz entre os povos. (...) a corrida armamentista pode ser detida, aplicando-se os recursos poupados no desenvolvimento econômico. (...) As Nações Unidas conquistarão o coração de todos no dia em que entrarem pelo caminho de amplos e generosos programas de cooperação que promovam o bem-estar social dos povos e o seu progresso econômico” ⁴⁴

Outro aspecto muito importante na formulação da OPA foi o fato de esta imprimir certo grau de autonomia à política exterior do Brasil, até então freqüentemente marcada pelo forte alinhamento aos Estados Unidos. Ao mesmo tempo em que se coloca ao lado do mundo livre, o Brasil busca “assumir um papel mais ativo dentro da coligação que integrava” e que na relação com os EUA deveria haver o “reconhecimento de que o

⁴³ Discurso do Embaixador Augusto Frederico Schmidt, Assessor da Presidência e Chefe da Delegação do Brasil na Abertura da XIV Assembléia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, a 18.09.59. *in* BRASIL. A palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p 121.

⁴⁴ Discurso do Ministro das Relações Exteriores Horácio Lafer na XV Assembléia Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, a 22.09.60. *in* BRASIL. A palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995, p 131-133.

Brasil já estava maduro para expressar livremente seus pontos de vista e eventuais desacordos”⁴⁵.

Verifica-se que as autoridades brasileiras procuraram enfatizar em seus pronunciamentos que a Operação não se destinava apenas ao apoio ao desenvolvimento brasileiro, mas a beneficiar todos os Estados do continente, tendo havido o apoio dos demais países, principalmente a Argentina.

O presidente Eisenhower visitou o Brasil em fevereiro de 1960, “exatamente quando Cuba assinava um tratado com a União Soviética para a venda de sua produção de açúcar e recebia um empréstimo de US\$ 100 milhões, a juros de 2,5%, além de assistência técnica.”⁴⁶ Este evento acabaria por alterar a postura norte-americana em relação à América Latina, que se traduziram por maior receptividade à OPA, pois a hipótese de que o subdesenvolvimento aumentaria a probabilidade de infiltração comunista no continente ganhava um exemplo concreto. No documento batizado de “Declaração de Brasília”, a exemplo do emitido quando da visita de Foster Dulles, mas com conteúdo mais favorável à OPA, os dois presidentes propunham ação conjunta de todos os países da América no combate ao subdesenvolvimento no hemisfério. Kubitschek também propunha ao presidente americano um programa de desenvolvimento econômico que abrangesse a estabilização dos preços e mercados para os produtos primários dos países latino-americanos.

Na terceira reunião do Comitê dos 21 em setembro de 1960, destaca-se um ambiente bem mais receptivo às propostas brasileiras, certamente em virtude do impacto provocado pelo desenrolar dos acontecimentos em Cuba. Contrapondo a posição de reserva nas reuniões de Washington e Buenos Aires, em Bogotá os americanos inclusive tomaram a iniciativa de apresentar propostas. Foi apresentado, pelos

⁴⁵ SILVA, Alexandra de Mello e. A política externa de JK: a Operação Pan-americana. Rio de Janeiro: CPDOC/Fundação Getúlio Vargas, 1992.

Estados Unidos, o Fundo de Progresso Social (*Social Progress Trust Fund*), elaborado pelo subsecretário de Estado para assuntos econômicos C. Douglas Dillon. Entretanto, “pelo seu caráter assistencialista, o plano não contemplava exatamente os objetivos de Kubitschek, que reivindicaria, com a Operação Pan-Americana, capitais públicos para projetos específicos de industrialização, a fim de dinamizar as forças produtivas, em particular, do Brasil e, no conjunto, da América Latina”.⁴⁷ A “Ata de Bogotá” era composta de quatro capítulos, cada qual abrangendo certas questões relativas ao desenvolvimento econômico e social da América Latina.

Esses capítulos eram:

1º capítulo – Medidas de Melhoramento Social – propunha recursos para programas sociais, como desenvolvimento urbano, desenvolvimento agrário e ensino e treinamento.

2º capítulo – Criação do Fundo de Progresso Social, a ser gerido pelo BID, destinado a financiar projetos de melhoria nos sistemas políticos e de aperfeiçoamento institucional.

3º capítulo – Medidas de Desenvolvimento Econômico – ênfase em empréstimos de longo prazo, os quais passariam a ser concedidos de forma mais vantajosa e oferecendo certas facilidades, como a possibilidade de pagamento dos empréstimos em moeda local.

4º capítulo – previa reforma na CIES e na OEA, de forma a torná-las mais voltadas à cooperação econômica.

A Ata de Bogotá representava nova postura dos EUA frente aos problemas da América Latina, sobretudo no que dizia respeito ao desenvolvimento social. Além disso, os americanos se comprometeram em ampliar a assistência financeira e flexibilizar as condições de acesso a tais recursos. Tal orientação visivelmente difere da postura anterior de

⁴⁶ BANDEIRA, Moniz, *Relações Brasil- EUA no contexto da globalização I – Presença dos EUA no Brasil*. São Paulo: Editora SENAC, 1998.

Washington, que enfatizava os investimentos privados. “Na verdade, a Ata de Bogotá se constituía não apenas em uma consagração da OPA, mas também em um preâmbulo da Aliança para o Progresso, principal iniciativa da administração Kennedy para a América Latina”.

1.3 – A importância da Operação Pan-Americana

A OPA marcou uma mudança no discurso diplomático do governo JK. Se este era inicialmente marcado pelo alinhamento automático às posições dos Estados Unidos e pela ênfase na busca de insumos para o desenvolvimento do país por meio de atração de investimentos estrangeiros privados, passa em seguida a ser um esforço mais autônomo de política externa. O Brasil passou a reclamar papel mais importante para si na política do hemisfério, colocando-se como uma espécie de porta-voz de anseios latino-americanos de longa data e que, no período em que se deu a Operação, tiveram a oportunidade de serem apresentados mais enfaticamente aos Estados Unidos.

Entretanto, a Operação Pan-Americana tem sua importância avaliada de diversas formas, muitas vezes com opiniões diametralmente opostas. Há visões que a consideram como mais ou menos exitosa, em diversos graus. Como pontos positivos apontam-se o oportunismo da iniciativa, seu caráter multilateral (em âmbito regional), a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID (antigo pleito dos latino-americanos junto aos EUA) e da ALALC (Associação Latino-Americana de Livre Comércio) e o argumento de que a pobreza era situação inaceitável que poderia facilitar a infiltração dos soviéticos na esfera de influência dos

⁴⁷ *Id. ibidem*, p. 56.

Estados Unidos. Em contraste, pode ser considerada como mais retórica do que realista, por dois motivos: o primeiro era que dificilmente o governo americano apoiaria iniciativa de tal magnitude que não houvesse formulado, desempenhando qualquer papel que não o de protagonista; e o segundo, o fato de o Brasil não ter formulado propostas concretas de programas de estímulo ao desenvolvimento do continente.

Entre os aspectos que a destacam, podem ser citados:

- O fato de país latino-americano formular o que alguns chegam a classificar como 'doutrina', ao associar à questão da segurança hemisférica e ao combate ao comunismo o problema do subdesenvolvimento econômico;

- A formulação da OPA e boa parte de sua execução terem ocorrido à margem do Itamaraty, sendo o próprio presidente e alguns assessores os principais líderes do processo. Mesmo os diplomatas envolvidos eram aqueles mais ligados à Presidência da República. Dentre os assessores do Presidente, destacou-se Augusto Frederico Schmidt.⁴⁸

A OPA também foi útil ao governo brasileiro porque em seu discurso havia pontos que agradavam tanto aos setores mais nacionalistas, que pretendiam que o país tivesse inserção mais autônoma no plano internacional e valorizavam a aproximação com a América Latina e busca da superação do subdesenvolvimento, quanto aos setores que salientavam a importância de o Brasil manter relação especial com os Estados Unidos, por acreditarem que esta traria benefícios para o país. A OPA teve, portanto, importância também no plano interno, por mostrar o governo demandando aos americanos recursos que o país carecia em articulação com os vizinhos do continente.

A política externa do período JK pode, devido à importância da Operação Pan-Americana, ser dividida em dois períodos:

- a) do início do Governo até a OPA, na qual predominava o alinhamento automático aos Estados Unidos, que denota certa passividade. O país procura atrair investimentos privados, em certa sintonia com o que costumava pregar o governo americano quando solicitado a auxiliar as outras nações do continente;
- b) a partir da OPA, quando passa a ocorrer uma atuação mais autônoma e multilateral, com a busca de maior envolvimento com as questões internacionais e a adoção de postura mais independente em relação aos americanos. O Brasil procurava articular um discurso próprio, em que seus interesses mais imediatos, sendo o mais importante o desenvolvimento econômico, estivessem contemplados.

Houve, contudo, resistências à OPA. No âmbito do Itamaraty, elas decorriam do fato de que sua formulação e articulação ocorreram sem seu envolvimento e estavam localizadas sobretudo no primeiro escalão do Ministério. Também se receava que a iniciativa pudesse influenciar negativamente nas relações com os Estados Unidos e “contribuísse para aumentar as desconfianças latino-americanas em relação a uma possível pretensão de liderança ou hegemonia brasileira no continente”.⁴⁹ Em virtude de suas resistências com relação à OPA, até porque fora excluído de sua formulação, o chanceler José Carlos Macedo Soares pediu exoneração e foi substituído por Francisco Negrão de Lima, que fortaleceu a Operação.

Uma das peculiaridades da OPA foi que seu lançamento e seus desdobramentos suscitaram amplo debate na imprensa, por meio de artigos e editoriais. Com efeito, a política externa havia entrado na agenda

⁴⁸ BARBOSA, Mario Gibson Alves. Na Diplomacia, o Traço da Vida. Rio de Janeiro: Record, 1992.

⁴⁹ SILVA, Alexandra de Mello e, A política externa de JK: a Operação Pan-americana. Rio de Janeiro, 1992. CPDOC/FGV.

de discussão nacional. Conforme afirma Cervo⁵⁰, a atuação de JK na política externa, em especial a partir da OPA, fez com que o tema passasse ao primeiro plano dos debates nacionais. Ou seja, a diplomacia brasileira era assunto de editoriais dos jornais, de debates no parlamento, etc. Além disso, teria servido de marco a assinalar o “início da história contemporânea da diplomacia brasileira.”

Destaca Danese⁵¹ a OPA como o ponto alto da diplomacia de JK, com o argumento de que teria sido original dentro da história diplomática brasileira em muitas dimensões, destacando que o presidente conseguiu fazer uma diplomacia paralela, por canais alternativos. Lembra também o senso de oportunidade de Juscelino, ao aproveitar os incidentes em Caracas para solicitar o apoio dos Estados Unidos às economias latino-americanas, colocando o Brasil no papel de protagonista, obtendo dessa forma prestígio para o país.

Parte da importância da OPA se deve não apenas a seus resultados, mas também à articulação que requereu, tanto dos setores responsáveis pelo seu lançamento e negociação quanto entre o Brasil e os demais países latinos. No primeiro caso, houve a mobilização da diplomacia brasileira na causa, pois a necessidade de complementar uma iniciativa política com propostas concretas que fossem condizentes com o discurso elaborado e que se enquadrassem nos pontos identificados como mais importantes para desenvolver a economia brasileira. No plano hemisférico, torna-se imprescindível a organização de propostas e a sincronização de discurso para que a iniciativa tenha êxito, devido ao tamanho e importância que esta adquiriu. Também foi a primeira tentativa desses países de coordenar ação comum frente ao Governo Americano, tendo trazido sensível melhora no relacionamento entre os países latino-americanos.

⁵⁰ CERVO, Amado, e BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 2ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

⁵¹ DANESE, Sérgio. Diplomacia Presidencial – História e Crítica. São Paulo: TopBooks, 1989.

O aspecto de multilateralismo da Operação Pan-Americana é expresso pela busca de apoio à iniciativa pelos demais países latino-americanos. Nesse aspecto, difere das tentativas anteriores de barganha, que sempre tiveram caráter bilateral. Esteve sempre presente no discurso da Operação o fato de o Brasil não estar atuando somente em causa própria, mas em prol de toda a comunidade americana. De fato, o país repudiou, de forma veemente, quaisquer propostas americanas de levar as discussões para o plano bilateral, apesar de alguns setores do Itamaraty acreditarem que conversas diretamente com os Estados Unidos pudessem ser mais produtivas. Tal ênfase no multilateralismo foi inicialmente recebida com desconfiança pelos demais países do continente que temiam, ao contrário do que foi diversas vezes expresso pelo Brasil no transcorrer das articulações, que este estaria buscando alguma forma de liderança entre os latinos. “foi justamente na capacidade de ter articulado num discurso coerente os temas da *autonomia*, do *desenvolvimento* e do *multilateralismo* que residiu a contribuição inovadora da política exterior de JK, que teve na Operação Pan-Americana seu ponto alto. Todos os três temas apontavam para um alargamento de horizontes que seria retomado posteriormente pela diplomacia brasileira.”⁵²

A OPA veio a integrar o Brasil com os demais países do hemisfério, tanto pelo discurso quanto pela concertação na busca de interesses comuns. De certa maneira, o Brasil somente então passava a plenamente fazer parte da América Latina em termos políticos, pois até então o país enfocava principalmente seus relacionamentos com o norte. Há certo deslocamento do foco da política externa brasileira do eixo Estados Unidos-Europa para a América Latina. Em decorrência, ocorre nova orientação no relacionamento com os americanos, pois o Brasil abria mão, em parte, da condição de aliado especial dos americanos no continente, quando muitas vezes agia como um mediador entre estes e os latino-americanos. Almeja também o Brasil a diversificação de seus

⁵² SILVA, Alexandra de Mello e, A política externa de JK: a Operação Pan-americana. Rio de Janeiro, 1992. CPDOC/FGV.

relacionamentos, inclusive com a aproximação comercial com a União Soviética. Ocorre, pode-se dizer, uma espécie de “aquecimento” para a Política Externa Independente.⁵³

Outra inovação trazida pela OPA foi que em discurso estava clara a idéia de que existe certa responsabilidade dos países mais desenvolvidos para com os mais atrasados, trazendo a noção de cooperação necessária entre ricos e pobres. Ao identificar a estabilidade como algo que pressupõe o desenvolvimento, pela noção de que a pobreza é alimento das instabilidades, a OPA contribui para o ideário do discurso diplomático brasileiro. A eliminação da pobreza era requisito para a sobrevivência da democracia e da causa ocidental. Em um cenário internacional como o da Guerra Fria, tal tipo de argumento seria de crescente utilidade em um país que, apesar de se saber desenvolvido, é imaginado por suas elites decisórias como uma potência latente e, portanto, necessita de recurso para poder concretizar tal potencial.

A OPA foi sobretudo iniciativa de caráter político, o que pode ser identificado no conteúdo do discurso, carente de propostas concretas, em especial no início, cujo objetivo foi projetar o Brasil no continente e no mundo. É sintomático deste aspecto a necessidade que houve após o início da Operação de “preencher” o seu discurso com programas específicos, que possibilitassem que seu andamento ocorresse mais de acordo com os interesses do país. Apesar disso, na “Ata de Bogotá”, nota-se que seu conteúdo é mais vinculado aos argumentos predominantes no discurso dos americanos, que enfatizavam o desenvolvimento social.

Articulava-se, com a OPA, um discurso diplomático mais autônomo, não tão vinculado aos Estados Unidos, mas sim ligado ao que era apresentado como primordial para a superação do problema do subdesenvolvimento do Brasil e dos demais países latino-americanos. “A OPA veio a dar novo sentido à diplomacia brasileira, assimilando novos

⁵³ PENNA Filho, Pio, Política Externa e Desenvolvimento – O Brasil de JK Cena

termos ligados a problemas econômicos inerentes a país dependente e voltado para o desenvolvimento, ao mesmo tempo em que forçava mudanças significativas dentro do próprio Ministério das Relações Exteriores”.⁵⁴

A proposta da OPA levou a maior coordenação e cooperação entre os países da América Latina, a maior projeção para o continente nos assuntos internacionais e a maior concertação visando a promoção do desenvolvimento. Também foi importante oportunidade em que esses países buscaram subsídios para seu desenvolvimento sob o argumento de assegurar a estabilidade política do continente e defendê-lo contra a infiltração comunista, argumento certamente adequado para o contexto de Guerra Fria de então. O professor Amado Cervo, afirma ser o discurso relacionando cooperação com desenvolvimento passa a ser utilizado com maior força a partir da metade do governo JK.⁵⁵ Moniz Bandeira ressalta que a iniciativa de promover a OPA fez com que houvesse pressão por uma resolução política, e não somente técnica, aos problemas da América Latina. E destaca o papel que desempenhou a Operação ao trazer para o primeiro plano a questão das desigualdades econômicas no hemisfério, lembrando do risco de que alguns países, em razão de seu subdesenvolvimento, tentassem a aproximação com o bloco comunista.⁵⁶

O país havia se aproximado dos seus vizinhos na América Latina tanto no discurso quanto na discussão de propostas e caminhos para obtenção de apoio americano ao desenvolvimento. É de se destacar o esforço empreendido para a obtenção do apoio da Argentina, tanto na esteira do discurso inicial de JK quando ao longo do processo de formulação de propostas. As discussões em torno das formas de implementação de medidas eram precedidas de contatos entre os dois

Internacional - Ano 4 nº 1 Jul/2002.

⁵⁴ CERVO, Amado Luiz, apud PENNA Filho, Pio, *Op. Cit.*

⁵⁵ CERVO, Amado, *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Revista Brasileira de Política Internacional, Ano 46, vol. 2, pp. 2-22.

governos, em que eram articulados as posições a serem tomadas nas instâncias multilaterais em que a OPA era discutida.

No que tange a resultados concretos, entre os quais geralmente são incluídas as criações do BID e da ALALC e, posteriormente, da Aliança para o Progresso, não há como ignorar, como já dito anteriormente, o “estímulo” proporcionado pela revolução cubana. Muito provavelmente, se Fidel Castro não tivesse se aproximado do comunismo, não teria ocorrido a “comprovação” da teoria da OPA de que o subdesenvolvimento criaria condições para o surgimento de “subversão” no continente e, por conseguinte, os Estados Unidos talvez tivessem se limitado a aprovar alguns projetos de cooperação sem importância, prevalecendo a total ênfase na necessidade de criar condições para atração de investimentos privados. De fato, a maior parte das “conquistas” da OPA ocorreram na “Ata de Bogotá” quando Cuba já estava do lado soviético. Mas, paradoxalmente, talvez resida aí o grande oportunismo da iniciativa, pois foi lançada às vésperas da conquista de um aliado no continente americano por parte da União Soviética.

Contudo, com a OPA, o Brasil, apesar do discurso vinculado ao multilateralismo, relegou a segundo plano as questões que não tivessem reflexos maiores no continente, como a questão da descolonização afro-asiática. Enfocou-se o pan-americanismo, mas foram esquecidas outras oportunidades que poderiam ter dado ao Brasil papel mais destacado no cenário internacional. Ou seja, o multilateralismo foi característica, sobretudo das relações com os demais países americanos, mas ocorreu timidamente com relação a outras partes do mundo.

A OPA teria também grande influência na formulação da Aliança para o Progresso, iniciativa do Governo Kennedy de auxílio à América Latina. O nome de “Operação Pan-Americana” chegou inclusive a

⁵⁶ BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz, op. Cit., p. 132. O trecho em aspas é transcrição de MELO FRANCO, Afonso Arinos de. *Planalto – Memórias*, Rio de Janeiro: Livraria José Olympio Editora, 1968.

ser cogitado, mas descartado por que alguns dos idealizadores acharem que tornariam o programa excessivamente vinculado às propostas brasileiras de pouco tempo antes. Demétrio Boersner, ao tratar da Aliança para o Progresso, lembra que “os iniciadores da idéia de uma ajuda massiva dos Estados Unidos para a execução de um plano de desenvolvimento conjunto haviam sido latino-americanos, e a atitude inicial dos Estados Unidos foi negativa. Em 1958, o presidente Juscelino Kubitschek propôs a Operação Pan-Americana – projeto precursor da Aliança para o Progresso. (...) Com a passagem de Cuba à órbita socialista e a com a existência de vários focos de rebelião armada em toda a América Latina, a situação mudou: conscientes de que o continente latino-americano poderia se tornar um novo Sudeste Asiático, os dirigentes de Washington ofereceram a ajuda econômica que dois anos antes se haviam negado a dar.”⁵⁷ Kennedy, no discurso de lançamento da Aliança para o Progresso, menciona a iniciativa brasileira: “nossa abordagem deve ser corajosa, uma abordagem consistente com o conceito da Operação Pan-Americana”.⁵⁸

A proposta da OPA levou a maior coordenação e cooperação entre os países da América Latina, a um maior espaço para o continente nos assuntos internacionais e a maior concertação visando a promoção do desenvolvimento. Também foi importante oportunidade em que esses países buscaram subsídios para seu desenvolvimento sob o pretexto de assegurar a estabilidade política do continente e defendê-lo contra a infiltração comunista, argumento certamente adequado para o contexto de Guerra Fria de então.

Ao término do Governo JK estava explícito que a política exterior do Brasil havia passado por mudanças. O país havia se aproximado dos seus vizinhos na América Latina tanto no discurso quanto na discussão de propostas e caminhos para obtenção de apoio americano ao

⁵⁷ BOERSNER, Demetrio. *Relaciones Internacionales de America Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1982, p. 296.

desenvolvimento. É de se destacar o esforço empreendido para a obtenção do apoio da Argentina, tanto na esteira do discurso inicial de JK quando ao longo do processo de formulação de propostas. As discussões em torno das formas de implementação de medidas eram precedidas de contatos entre os dois governos, em que eram articulados as posições a serem tomadas nas instâncias multilaterais em que a OPA era discutida.

1.4 - O discurso da OPA

O discurso da OPA, portanto, trazia consigo a tese da *cooperação necessária*, ou seja, a noção de que *a cooperação para o desenvolvimento seria fator de estabilização das relações internacionais*, argumento que, nos anos seguintes, seria retomado em várias ocasiões, configurando-se assim como “idéia estruturante” do discurso diplomático brasileiro. Tinha como pilar a idéia de que *a melhor maneira para combater o surgimento do comunismo no continente americano seria por meio do desenvolvimento econômico*, pois “difícil é difundir o ideal democrático e proclamar a excelência da iniciativa privada no mundo, quando em nosso hemisfério predominam condições econômico-sociais, reflexos do subdesenvolvimento, conducentes ao estatismo”⁵⁹. Isto é, a estabilidade sistêmica dependia da superação do subdesenvolvimento. Esta, por sua vez, pressupunha certa responsabilidade por parte dos países ricos, principalmente dos Estados Unidos, tendo implícita a visão de que a

⁵⁸ Discurso do Presidente dos Estados Unidos John F. Kennedy, em recepção aos representantes dos países da América Latina, em 13/03/1961. Disponível em <http://www.fordham.edu/halsall/mod/1961kennedy-afp1.html>. Acesso em 18/07/2005.

cooperação serviria também para atender aos seus objetivos estratégicos no cenário de Guerra Fria.

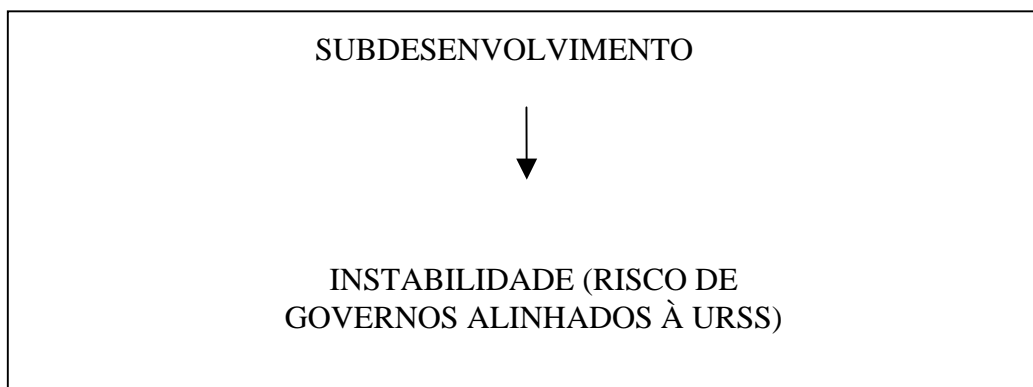
Pode-se sistematizar o discurso da Operação Pan-americana, conforme a estrutura proposta por Keohane e Goldstein. No campo da visão de mundo, a identidade do Brasil em sua atuação internacional tem sido, principalmente desde os anos 30, marcada pela busca de insumos ao desenvolvimento nacional, como no caso da barganha quando do alinhamento junto aos Aliados na Segunda Guerra Mundial. Como Alexandra de Melo e Silva mostra, outros traços importantes, como uma percepção realista e uma visão do papel que o país tem a desempenhar na América Latina e no mundo. Na OPA, o Brasil não questionava seu pertencimento ao bloco ocidental, via a democracia e a livre iniciativa como imprescindíveis, mas também apresentava uma noção de certa responsabilidade dos países desenvolvidos para manutenção da estabilidade sistêmica. Mas a Operação não trouxe modificações à visão de mundo implícita na política exterior brasileira; pelo contrário, está inserida nela.

No que diz respeito às crenças normativas, a Operação tinha como idéia principal a noção de que o subdesenvolvimento é extremamente danoso, por não permitir a certos países acesso a condições materiais importantes. Também via a cooperação dos países desenvolvidos em relação aos subdesenvolvidos como um imperativo moral, vinculado à solidariedade entre “as nações livres”.

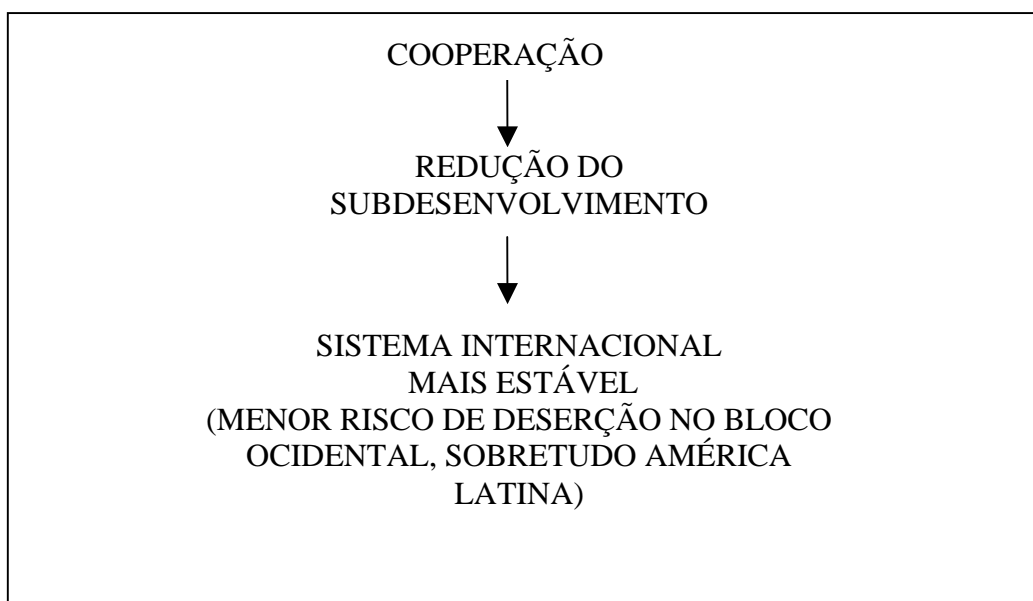
As crenças causais subjacentes ao discurso da Operação Pan-americana podem ser divididas em duas, conforme os seguintes quadros:

⁵⁹ Pronunciamento do Presidente da República Juscelino Kubitschek *apud* SILVA, Alexandra de Mello e. A política externa de JK: a Operação Pan-americana. Rio de Janeiro:

Risco da não-cooperação para o desenvolvimento:



Maneiras de enfrentar o problema:



CAPÍTULO 2

EVOLUÇÃO DA IDÉIA: A COOPERAÇÃO NECESSÁRIA EM DOIS MOMENTOS

A tese da OPA, por apresentar pleito de cooperação vinculado às questões de segurança da guerra fria (e por ter sido “confirmada” pela revolução cubana), tem aspecto inovador. Dessa forma, apresenta-se como ponto de inflexão no pensamento sobre relações internacionais do Brasil. Seria retomada diversas vezes, em períodos posteriores. Inicialmente será estudada a Política Externa Independente, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, passando-se logo em seguida à análise da política externa dos governos militares.

2.1 - A Política Externa Independente e a “cooperação necessária”

Juscelino Kubitschek foi sucedido por Jânio Quadros. Esse político paulista foi eleito com discurso de moralização. A campanha na qual derrotou o candidato situacionista Marechal Henrique Teixeira Lott teve como símbolo uma pitoresca vassoura e utilizou o *slogan* "varre, varre vassourinha, varre a bandalheira", já que alegava que iria “varrer” a corrupção do país, em clara alusão às freqüentes denúncias de falta de zelo com o dinheiro público durante o governo de JK. Indicado pelo Partido Democrata Cristão, sua chapa foi apoiada pela UDN, mas Jânio não teve sua carreira vinculada a esta agremiação. Pelo contrário, buscava sempre afirmar sua independência em relação a partidos, tendo sido eleito anteriormente vereador e prefeito de São Paulo pelo PDC em 1948 e deputado federal pelo PTB do Paraná em 1958. Durante a campanha presidencial, Jânio inclusive chegou a renunciar, em tentativa de consolidar

o apoio dos partidos que o sustentavam e que, sem ele, veriam mais uma vez o poder nas mãos da aliança PSD-PTB. Tal ato antecipava a tentativa que Quadros faria em agosto de 61. Eleito com 5.626.623 votos, mais de dois milhões de votos à frente do segundo lugar, Jânio foi o primeiro presidente eleito desde 46 sem o apoio do PTB de Vargas. Para a vice-presidente foi eleito o trabalhista João Goulart, vinculado à outra chapa, o que era então permitido pela legislação eleitoral.⁶⁰

Antes de assumir o governo, Jânio Quadros realizou viagem durante três meses, visitando a União Soviética, a Iugoslávia, Índia e Japão, onde ficou distante da política nacional, algo pouco recomendável. Significativamente, fora do roteiro ficaram os Estados Unidos, em que pese o convite feito por Eisenhower e Kennedy.

Seu programa econômico incluía medidas de austeridade, com a redução de gastos públicos e mudanças no câmbio. Estas incluíam a simplificação da legislação cambial, a desvalorização do cruzeiro, que perdeu metade do seu valor em relação ao dólar e a redução nos subsídios para a importação de trigo e combustíveis, o que resultou em fortes aumentos de preços nestes setores.⁶¹ Foi negociado um plano de estabilização com o FMI, permitindo a renegociação da dívida brasileira e a obtenção de novos recursos junto ao governo dos Estados Unidos e organismos internacionais.

Ao contrário do que ocorria no âmbito interno, a política exterior de Jânio aproximava-se bastante de um caráter de esquerda. De início, parecia que a política externa servia para contrabalançar o caráter conservador de sua política interna. Entretanto, com o passar do tempo ficou claro que a orientação inicial seria mantida por um bom tempo. Em mensagem enviada ao Congresso Nacional na abertura da sessão legislativa de 1961, em 15 de março, Jânio Quadros apresenta ao país os

⁶⁰ SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). Rio de Janeiro: Saga, 1969, pp. 231-237.

⁶¹ Instrução 204 da SUMOC.

princípios da política exterior de seu governo. Entre estes, destacavam-se: não existência de alinhamentos automáticos, fidelidade ao mundo livre (porque o Brasil se via como país democrático e afirmava acreditar nesse sistema), ampliação de contatos com os países da África, Ásia, Leste Europeu e Oriente Médio, apoio ao anticolonialismo e à livre determinação dos povos; luta contra o subdesenvolvimento econômico, continuidade e intensificação da Operação Pan-americana, relações de sincera colaboração com os Estados Unidos, em defesa do progresso democrático e social das Américas.⁶² Estava lançada a Política Externa Independente, na qual o Brasil buscava desvincular-se do alinhamento automático aos Estados Unidos e da lógica da Guerra Fria, por meio de novas parcerias que permitissem ao país acelerar seu desenvolvimento econômico.

Quadros também apresentou os parâmetros orientadores da política externa do seu governo em artigo publicado na revista *Foreign Affairs*. Nele, o presidente destacava o Brasil como potência emergente, destinado a desempenhar papel cada vez mais importante no plano internacional. A partir daí, argumentava não ser mais possível que o país tivesse uma “diplomacia subsidiária e inócua”, defendendo que a política externa do Brasil devesse refletir as idéias e interesses do país, em contraposição àqueles vinculados principalmente a nações estrangeiras. Referia-se, obviamente, ao tradicional alinhamento do Brasil aos Estados Unidos. O Brasil, dizia ele, não iria se romper vínculos com o ocidente, ao qual se considera ligado por questões culturais e geográficas. Entretanto, pertencer ao mundo ocidental não significava ter contatos exclusivamente com o Ocidente. A partir daí, Quadros destacou que o Brasil iria buscar diversificar suas parcerias, que pudessem contribuir ao desenvolvimento. Para tanto, era necessária a busca de novos mercados para os produtos do país, sem que a questão ideológica nisso interferisse. São trazidos então os pontos que deveriam ser seguidos pela política exterior brasileira a partir daí: maior importância ao sistema interamericano, necessidade do

⁶² QUADROS, Jânio, Mensagem enviada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, em 15 de março de 1961 *apud* RBPI, 14: 125-133, junho de 1961.

desenvolvimento, defesa da autodeterminação dos povos (aplicado no caso de Cuba), mudança de posição em relação ao colonialismo e, principalmente, independência da política exterior brasileira:

“Não sendo membros de nenhum bloco, nem mesmo do bloco neutralista, preservamos nossa liberdade absoluta para tomar nossas próprias decisões em casos específicos e à luz de sugestões pacíficas em consonância com nossa natureza e história, Um grupo de nações, especialmente da Ásia, tem também o cuidado de permanecer à margem de qualquer choque de interesses, que são invariavelmente os das grandes potências e não necessariamente os de nosso país”⁶³

Além disso, destaca-se durante todo o discurso a existência de argumentos semelhantes àqueles formulados durante a Operação Pan-americana. Assim, vemos Quadros se referir constantemente à necessidade de “formar uma frente unida na batalha contra o subdesenvolvimento e todas as formas de opressão”, pois “o desequilíbrio econômico é sem dúvida o mais crítico de todos os fatores adversos que afligem o sistema interamericano, e dele se originam quase todos os demais”, já que “todas as nações subdesenvolvidas, inclusive as da América Latina, são suscetíveis a esse apelo”. Lembrava Quadros:

“Que solidariedade pode existir entre uma nação próspera e um povo desgraçado? Que ideais comuns podem, no curso de um tempo, suportar a comparação entre as áreas ricas, cultivadas, dos Estados Unidos e zonas assoladas pela fome no Nordeste do Brasil?”

⁶³ QUADROS, Jânio, A Nova Política Exterior do Brasil, Revista Brasileira de Política Internacional, Rio de Janeiro, ano IV, n° 16, dezembro de 1961, pp. 150-156. Também publicado na revista Foreign Affairs, de Outubro de 1961.

Importante destacar o lançamento, pelo presidente americano John Kennedy, da Aliança para o Progresso, durante a Conferência Interamericana em Punta del Este, realizada em agosto de 1961 (na qual também foram discutidas sanções dos países americanos a Cuba). Esta iniciativa constituiu-se de um programa de auxílio aos países latino-americanos, com o objetivo de evitar uma maior influência de idéias “revolucionárias” e a repetição do exemplo cubano. O compromisso assinado em Punta del Este propunha os seguintes objetivos: aumento anual de 2,5% na renda per capita dos países, eliminação do analfabetismo, reforma agrária, estabelecimento de governos democráticos e redução das desigualdades econômicas. Os Estados Unidos se comprometeram a fornecer ajuda no montante de US\$ 20 bilhões, ao longo de dez anos (dos quais apenas metade se concretizou).⁶⁴ Finalmente o que Juscelino Kubitschek havia urgido durante a Operação Pan-Americana estava sendo posto em prática, para o qual certamente a adesão de Cuba ao bloco socialista contribuiu de maneira decisiva.

Logo após Punta del Este, em 19 de agosto, Jânio condecorou com a Ordem do Cruzeiro do Sul o líder da revolução cubana Ernesto Che Guevara, o que despertou violentas reações, sobretudo por parte daqueles que defendiam a ruptura total do Brasil com o governo de Cuba. Em seguida, Quadros convidou Nikita Krushev a visitar o Brasil. Tudo isto contribuiu para o que viria a ocorrer em seguida.

Sete meses após tomar posse, em 25 de agosto de 1961, Jânio renunciou ao cargo de Presidente da República. Esperava provavelmente ter sua renúncia recusada pelo Congresso Nacional, visto que João Goulart, seu sucessor constitucional, era tido como próximo ao comunismo por diversos setores da sociedade, e com isso voltar ao cargo com mais amplos poderes. Tal impressão é reforçada pelo fato de a renúncia ter ocorrido durante viagem do político gaúcho à China comunista,

⁶⁴ AYERBE, Luís Fernando. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Editora UNESP, 2002, pp. 118-119.

em missão comercial e diplomática. Além disso, Jânio disse a assessores que “Não exercerei a presidência com a autoridade rebaixada perante o mundo, nem ficarei no governo discutindo a confiança no respeito, na dignidade indispensável ao primeiro mandatário”.⁶⁵ Fica nesse trecho clara sua intenção.

Infelizmente para Jânio, não houve manifestação popular pedindo-lhe que reconsiderasse; sua tentativa de mais uma vez pedir renúncia para em seguida melhorar sua posição não deu certo dessa vez. O Congresso simplesmente deu conhecimento à renúncia e empossou provisoriamente Ranieri Mazzilli, presidente da Câmara dos Deputados, que ocupou a Presidência de 25 de agosto a 07 de setembro, enquanto eram negociados o retorno e a posse de Jango. Durante esse período, o poder de fato era exercido pelos três ministros militares.

Havia forte resistência à entrega da Presidência a Goulart, sobretudo pelos ministros militares, que o consideravam um novo Perón e, portanto, o viam como ameaça à segurança nacional. Anteriormente, já havia Jango sido afastado do ministério de Vargas por pressões semelhantes. Tal resistência era liderada por militares e pelo governador da Guanabara, Carlos Lacerda, crítico e adversário do trabalhismo desde Vargas. João Goulart era visto como excessivamente esquerdista, pois fora ministro do trabalho no governo Vargas e elevara em 100% o salário mínimo. Leonel Brizola, governador do Rio Grande do Sul e cunhado de Goulart, organizou, com o auxílio do Comando do Terceiro Exército, sediado em Porto Alegre, a campanha da legalidade, na qual se defendia o cumprimento da Constituição, que não deixava dúvidas sobre quem era o sucessor de Jânio. Brizola usou uma cadeia de rádio no RS, a “cadeia da legalidade”, transmitindo do Palácio Piratini para todo o estado, organizou

⁶⁵ Publicado na Folha de São Paulo, sexta-feira, 25 de agosto de 1961, texto obtido em http://almanaque.folha.uol.com.br/brasil_25ago1961.htm. Acessado em 03/04/2006.

manifestações populares de apoio e chegou inclusive a organizar uma pequena força de resistência.⁶⁶

Após difíceis negociações, Jango consegue tomar posse em 08 de setembro, tendo, entretanto, seus poderes presidenciais limitados pelo Ato Adicional (Emenda Constitucional no. 04/61), que implantou o parlamentarismo no Brasil. Seu primeiro gabinete teria Tancredo Neves como primeiro-ministro e San Tiago Dantas no Itamaraty.

No governo João Goulart houve redução do crescimento do PIB e aumento significativo da inflação, o que também contribuiu para a instabilidade política. O crescimento do PIB no período 1961-1964 foi de 8,6%, 6,6%, 0,6% e 3,4% e a inflação de 33,2%, 49,4%, 72,8%, 91,8%. Tentou-se, com o Plano Trienal (1963-1965), elaborado pelo ministro do planejamento Celso Furtado, a redução da inflação e a busca de um crescimento econômico anual de 7%, o que não foi alcançado. O clima de conflito reinante no país durante todo o governo Jango certamente não contribuiu para que houvesse êxito no plano econômico.

A política externa sob Jango não sofreu alterações. Os princípios da Política Externa Independente - ampliação dos mercados, busca da paz por meio da coexistência pacífica e do desarmamento, emancipação completa dos territórios não-autônomos - foram mantidos. San Tiago Dantas, o primeiro chanceler, iria, entretanto, conferir maior densidade ao discurso da PEI, bem como colocar maior ênfase na questão do desenvolvimento econômico. O ministro, ao abordar os fatores que teriam provocado a revolução socialista em Cuba, pronunciou a visão da chancelaria brasileira a respeito da necessidade de promoção do desenvolvimento vinculada à estabilização das relações internacionais:

⁶⁶ Conforme descrito em FAUSTO, Boris. FAUSTO, Boris. História Concisa do Brasil. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2001. e Fausto e SKIDMORE, Thomas. Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964). Rio de Janeiro: Saga, 1969.

“A instabilidade das instituições democráticas no hemisfério, a intermitência com que se reapresentam regimes ditatoriais, tem sua origem no subdesenvolvimento econômico, nas desigualdades sociais e no sistema egoístico de um certo tipo de empresas de âmbito internacional, que perturbam o funcionamento normal dos regimes e, muitas vezes, alimentam as sedições. Se quisermos acautelar a democracia americana dos riscos políticos que a ameaçam, nossas atenções terão de concentrar-se em medidas de promoção do desenvolvimento e da emancipação econômica e social, únicas capazes de fortalecer a estrutura política desses países.”⁶⁷

Para desespero daqueles que acreditavam que o presidente fosse comunista, ocorreu a aproximação com o bloco soviético, o que era defendido pelo governo em virtude das oportunidades existentes naqueles países e pelos problemas da balança de pagamentos brasileira. Relutou também o Brasil a aceitar o isolamento de Cuba na OEA, proposto pelos Estados Unidos, sob o argumento de que tal medida eliminaria totalmente a possibilidade de diálogo com a ilha.

Em discurso sobre a política exterior do Brasil, San Tiago Dantas enfatizou a fidelidade do Brasil às democracias ocidentais, em que pese a busca da independência da política exterior brasileira. Afirmava o chanceler ser a democracia representativa “o produto mais perfeito da técnica de governar”, bastando para seu êxito em todo o globo que fossem erradicadas as desigualdades sociais internas nos países, assim como a diversidade no nível de vida existente entre os países desenvolvidos e não-desenvolvidos, já que a melhoria nos meios de comunicação passava a permitir que aqueles em piores condições passassem a poder comparar-se

⁶⁷ SAN TIAGO DANTAS *apud* CERVO, op. Cit., p. 329.

com os que desfrutavam de melhor padrão de bem-estar. Passou então a destacar a mudança de posição da diplomacia brasileira com a Operação Pan-Americana, ao substituir as negociações bilaterais de cooperação entre Estados pela “iniciativa conjunta dos países do hemisfério, evidenciando os seus interesses comuns”. Por fim, destacou que a consolidação da democracia e da unidade entre os países no continente americano estaria totalmente assegurada somente quando fossem resolvidas as questões atinentes ao subdesenvolvimento econômico e desigualdade social. .⁶⁸

Em tentativa de vencer as resistências ao seu governo nos Estados Unidos, Goulart realizou visita àquele país em abril de 1962, na qual procurava ganhar a confiança de Washington e das autoridades financeiras internacionais para seu programa, que esbarrava em graves dificuldades de financiamento. Durante essa visita, Goulart teve a oportunidade de discursar perante o Congresso americano, ocasião em que defendeu seu programa de reformas de base, dentre as quais a reforma agrária, ressaltou não ter o governo brasileiro preconceito contra o capital estrangeiro e a colaboração técnica dos países avançados, disse estar o Brasil disposto a atrair investimentos privados que pudessem contribuir para a economia nacional e reafirmou a identificação do país com os princípios democráticos dos países ocidentais, embora deixando claro que não fazia parte de nenhum dos blocos. Fez ainda um elogio ao estabelecimento da Aliança para o Progresso:

“Foi com confiança que o Brasil recebeu a notícia da nova política dos Estados Unidos para a América Latina, expressa pelo Presidente Kennedy na “Aliança para o Progresso”, de cujos marcos históricos faz parte a iniciativa brasileira da Operação Pan-Americana. Vemos na “Aliança para o Progresso” a formulação de um plano de cooperação global, que a América Latina espera desde o fim da II Guerra Mundial, e que deverá ter, para o nosso

⁶⁸ SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino de, *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, pp. 25-40.

Hemisfério, uma vez executado, as proporções e a significação do Plano Marshall para os países da Europa Ocidental. A falta de uma iniciativa desse porte tornou-se extremamente difícil aos países do Hemisfério a estabilização de suas economias. Tem ainda a “Aliança para o Progresso” o mérito de conceituar o problema da América Latina em seus aspectos econômicos e também sociais, o que lhe dá excepcional dimensão política, dela fazendo um programa de fortalecimento da democracia, como acentuou o Vosso eminente Chefe de Estado, nestas palavras altamente significativas: ‘Aqueles que tornarem impossível a revolução pacífica farão inevitável a revolução violenta.’”⁶⁹

O presidente João Goulart argumentou ainda acreditar que a resolução da Guerra Fria não passava pelo conflito militar do Leste ou do Ocidente, pois um enfrentamento dessa natureza, com armas nucleares, não teria lado vencedor, mas sim pela aproximação entre os blocos. Com a visita, Jango obteve empréstimo de US\$ 131 milhões de Washington, (mas que acabaram não se concretizando) além de ter tratado da desapropriação das empresas de capital estadunidense que haviam ocorrido no Brasil.⁷⁰

A emenda constitucional que instaurou o sistema parlamentarista de governo também estabeleceu a realização de plebiscito de 1963, no qual os eleitores decidiriam se esta forma de governo iria permanecer ou se voltaria o sistema presidencial. O plebiscito ocorreu em janeiro de 1963 e o presidencialismo obteve a vitória, com ampla maioria de votos. Jango recuperou então plenos poderes presidenciais.⁷¹ Entretanto, Washington considera o Brasil, a partir da reimplantação do presidencialismo, "caso perdido", no qual os meios democráticos seriam

⁶⁹ Discurso do Presidente João Goulart, no dia 04/04/1962, perante o Congresso dos Estados Unidos da América, DANTAS, Santiago, pp. 224-231.

⁷⁰ SIBECK, Gary Page. Brazil's Independent Foreign Policy. Tese de Doutorado. University of Southern California, 1971, pp. 256-258.

⁷¹ O presidencialismo obteve 9.457.448 votos contra 2.073.582 pela manutenção do parlamentarismo. Conforme informação no seguinte endereço eletrônico: http://cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/6Na_presidencia_republica/Parlamentarismo_sim_ou_nao.asp. Acesso em 02/04/2006.

incapazes de combater a "subversão comunista". Ocorre então a redução do auxílio a Brasília, sendo parte desses recursos direcionados a governos estaduais mais próximos aos Estados Unidos, como a Guanabara de Carlos Lacerda.⁷² Tal atitude iria contribuir para o clima de instabilidade política que viveu o país, que mais em seguida "resolveu-se" por meio não-constitucionais.

Logo após haver assumido o Itamaraty, em setembro de 1963, o chanceler Araújo Castro articulou nas Nações Unidas o conhecido discurso dos três D's: descolonização, desarmamento e desenvolvimento. Neste discurso, o chanceler faz uma análise do contexto internacional de Guerra Fria, tenso logo após a crise dos mísseis de Cuba, criticando a concepção de que tudo fosse resultado da guerra ideológica entre o Ocidente e o Comunismo. Propôs, chamando a atenção para a necessidade de diminuição dos riscos que o mundo corria, que fossem tomadas medidas no sentido de desarmar os países, sugerindo diversas fórmulas para tanto. Em seguida, desenvolveu suas idéias no campo do desenvolvimento econômico, para logo em seguida, ater-se ao problema da descolonização. No que se refere ao desenvolvimento, Araújo Castro chamou inicialmente a atenção para o grande fosso que separa os países ricos dos pobres, alegando ser o desenvolvimento uma aspiração legítima de todos os povos e estar vinculado ao princípio da Carta das Nações Unidas. Condenou a especialização internacional do trabalho que, segundo ele, por não admitir que os países. Segundo ele:

“É óbvio, pelo contrário, que a segurança econômica e social atingida por alguns está em risco, se essa segurança econômica e social não for atingida por todos. Estamos, com efeito, no limiar da construção de uma nova comunidade internacional, em que a sobrevivência de formas econômicas e socialmente subdesenvolvidas será um risco coletivo. Vivemos um sistema de

⁷² VIZENTINI, Paulo Fagundes, O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa

causas e efeitos recíprocos. Assim como a paz é indivisível - pois a paz implica um nexo de interdependência cuja consolidação requer a cooperação das soberanias assim também é indivisível o desenvolvimento econômico e social, condição e expressão dessa paz.”⁷³

Os três D's de Araújo Castro trouxeram maior aproximação com os países Afro-asiáticos, visto serem objetivos também destas nações. Assim, o discurso brasileiro utilizava argumentos que vinham ao encontro do pregado por aqueles que vislumbravam a importância da clivagem Norte-Sul.⁷⁴ A ênfase no aprimoramento dos desfavoráveis termos de troca do comércio entre países subdesenvolvidos e desenvolvidos vinha acoplada à reivindicação por maior cooperação para a melhoria dos padrões de bem-estar das economias da parte Sul do planeta.

Vizentini caracteriza como "núcleo básico da PEI" cinco princípios: ampliação do mercado externo, formulação autônoma dos planos de desenvolvimento econômico, coexistência pacífica entre os blocos ideológicos, a autodeterminação dos povos e não-intervenção nos assuntos externos alheios e descolonização.⁷⁵ Os conceitos de indivisibilidade da paz e de segurança econômica coletiva foram importante contribuição do discurso do período, e são desdobramentos do argumento de Kubitschek. A necessidade de que houvesse cooperação dos países desenvolvidos também pode ser relacionada com os argumentos formulados na Operação Pan-americana. Além disso, durante os governos militares, haveria mais uma vez a utilização destes conceitos, como se verá mais adiante.

independente (1951-1964) IN Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1) 1994, p. 33.

⁷³ Discurso do Ministro das Relações Exteriores João Augusto de Araújo Castro na XVIII Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 19/09/1963. A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, p. 63.

⁷⁴ SELCHER, Op. Cit., pp. 51-52.

⁷⁵ VIZENTINI, Paulo Fagundes, O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964) IN Revista Brasileira de Política Internacional 37 (1) 1994, pp. 28-29.

Conforme análise de Gelson Fonseca Júnior, o discurso da Política Externa Independente pode ser sintetizado destacando-se os seguintes elementos: a) o Brasil, apesar de sua condição ocidental, não tem preferência ideológica por nenhum dos lados da Guerra Fria, sendo que esta é com frequência condenada, e b) a pregação da racionalidade, pela qual se defende a democracia como “veículo necessário para a boa decisão política”, tanto no plano nacional quanto no internacional. Os dois elementos se combinam com a valorização dos mecanismos multilaterais como instrumentos necessários à realização dos objetivos de segurança e de desenvolvimento.⁷⁶

Assim como ocorreu durante a Operação Pan-Americana, o discurso da Política Externa Independente traz o argumento do risco inerente às diferenças entre países ricos e pobres e da urgência de que houvesse uma ação mais efetiva dos líderes do bloco ocidental no sentido de oferecerem ajuda ao desenvolvimento das nações “atrasadas”, sob pena de estas virem a deixarem o bloco ocidental. Nota-se, como na abertura da Assembléia Geral da ONU, em 1963, o conceito da indivisibilidade da paz, também abordado sob o nome de segurança econômica coletiva. Tal caráter indivisível da paz impunha, portanto, que não adiantava a retórica de condenação do comunismo quando parte da população vivendo sob a égide da democracia e da livre iniciativa vivia em condições pouco dignas. Necessário se fazia o auxílio, por parte dos países ricos, para que tais discrepâncias fossem atenuadas.

A Política Externa Independente fez referência à necessidade de os países ricos mostrarem, por meio da cooperação, que a democracia também era caminho do desenvolvimento, além de articular outros aspectos, como a multilateralização da política externa brasileira, desvinculada do conflito Leste-Oeste, buscando enfatizar as diferenças Norte-Sul. O Brasil passava a não restringir sua atuação ao Ocidente e procurava relacionar-se com todos os países do mundo,

⁷⁶ FONSECA Jr., *Op. Cit.*, pp. 318-320.

independentemente do bloco ideológico a que pertencessem, como forma de aumentar seu desenvolvimento econômico. Apesar de ter sido aplicada durante curto período de tempo, no qual ocorreram graves problemas e era constante a instabilidade, a PEI representou a definição dos rumos que a diplomacia brasileira passaria a seguir, o que havia começado nos governos de Getúlio Vargas e se acelerado significativamente durante a administração Kubitschek.

2.2 – A “cooperação necessária” durante o regime militar

João Goulart deposto, foi instalado na Presidência o Marechal Castelo Branco. Seu governo abandonou os princípios da PEI, até como forma de diferenciar-se do governo Jango, já que não fazia sentido que os militares houvessem “feito a revolução” para manter as mesmas políticas. O período Castelo, assim, apresenta uma política exterior de baixo caráter reivindicatório, em que o alinhamento ao Ocidente em geral e aos Estados Unidos em particular não sofre, em momento algum, questionamentos de qualquer ordem. A busca da independência dá lugar à ênfase na interdependência. Abandona-se a visão terceiro-mundista esboçada pela PEI, voltando-se mais uma vez a diplomacia brasileira para seu contexto mais próximo.

A visão predominante era a ligada à Doutrina da Segurança Nacional, elaborada pela Escola Superior de Guerra, e diretamente relacionada com a Guerra Fria, para a qual o objetivo principal era conter o perigo comunista no Brasil. Acreditava-se que a estabilidade política atrairia investimentos privados para o país, o que levaria a um maior desenvolvimento econômico. Para muitos historiadores e analistas, foi um grave retrocesso na política exterior brasileira.⁷⁷ Entretanto, mesmo nesse

⁷⁷ CERVO, por exemplo, denomina a política exterior do período como “um passo fora da cadência” e VIZENTINI, 2003, faz a seguinte análise: “No campo diplomático, o governo Castelo Branco representou um verdadeiro recuo, abandonando o terceiro-mundismo, o

período, nota-se que há pelo menos vestígios de certos raciocínios, semelhantes àqueles expressados na OPA e na PEI, como, por exemplo, no discurso de abertura da Assembléia Geral das Nações Unidas de 1965, em que o representante do Brasil, Ministro Vasco Leitão da Cunha, defende:

“Atualmente, com os novos meios de informação e divulgação, seria impossível convencer os países em desenvolvimento de que a sua pobreza e o seu atraso não podem ser rapidamente eliminados. É preciso criar, no plano internacional, um mecanismo capaz de facilitar a transferência para os países em desenvolvimento dos instrumentos e técnicas criadas pela revolução científica e os capitais necessários para o seu pleno desenvolvimento.”⁷⁸

Ao mesmo tempo em que o caráter reivindicatório mais incisivo dá lugar a esse alinhamento exclusivo e incondicional à causa ocidental, verifica-se que ainda há lugar para solicitações de solidariedade entre países, agora elaborada de forma a se encaixarem na ideologia mais liberal, ou seja, ligada à importância de haver também grandes esforços de parte dos receptores de ajuda (muitas vezes dando ênfase ao aspecto de combate ao comunismo). Observa-se esse tipo de argumento no discurso brasileiro na ONU em 1966, em que o Ministro das Relações Exteriores, Juracy Magalhães, comentando a criação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento - UNCTAD, afirma:

multilateralismo e a dimensão mundial da Política Externa Independente, regredindo para uma aliança automática com os Estados Unidos e para uma diplomacia de âmbito hemisférico e bilateral. O que embasava tal retrocesso era a geopolítica típica da Guerra Fria, teorizada pela Escola Superior de Guerra, com seu discurso centrado nas fronteiras ideológicas e no perigo comunista”, p. 41.

“(...) não seria menos desastroso rejeitar a verdade evidente de que é necessária uma cooperação estreita e inteligente entre os Estados desenvolvidos e os menos desenvolvidos, no interesse de todos. (...) Seria mesmo uma loucura, e uma loucura perigosa, rejeitar o postulado de que a conquista de uma taxa adequada de desenvolvimento econômico e de um grau adequado de bem estar social e segurança é a preocupação comum de toda a humanidade. (...) Estou bem consciente de que a prosperidade é o resultado de um esforço, e que aqueles que necessitam de ajuda têm de estar disposto a se ajudarem.”⁷⁹

Todavia, após seu período inicial de liberalização econômica e alinhamento automático aos Estados Unidos, correspondente ao interregno de 64 a 67, há, na diplomacia brasileira, nova retomada de idéias autonomistas, em que a busca do desenvolvimento é vinculada à necessidade de o país ter uma inserção internacional mais independente, não vinculada diretamente à posição americana. Tenta-se novamente imprimir caráter nacional-desenvolvimentista à política externa brasileira. Abandonou-se, portanto, a condução liberal da economia, na qual um dos maiores expoentes fora o diplomata e economista Roberto de Oliveira Campos, bem como a retórica de oposição entre o “mundo livre” e os regimes autoritários de inspiração comunista, típica da Guerra Fria. O Estado voltou a ser colocado à frente do processo de condução da economia, que por breve período havia sido legado à iniciativa privada. Dessa forma, a política externa é colocada novamente como instrumento de obtenção de recursos para o desenvolvimento, dentro da visão assertiva, e algo voluntarista, do desenvolvimentismo. Nesse aspecto, certamente a diplomacia brasileira, nos governos militares a partir de 1967, é herdeira da tradição inaugurada por Getúlio Vargas, e melhor elaborada durante o

⁷⁸ Discurso do Ministro das Relações Exteriores Vasco Leitão da Cunha na XX Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 23/09/1965. BRASIL, A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, p. 201.

governo de Juscelino Kubitschek e na Política Externa Independente.⁸⁰ Havia duas posições dentro dos militares, a liberal, alinhada ideologicamente aos Estados Unidos, do qual compartilhava grande parte da visão de mundo, e a linha-dura nacionalista, defensora do nacional-desenvolvimentismo. E se logo após o golpe prevalecera a primeira, a partir de Costa e Silva o segundo grupo passou a ditar os passos do governo brasileiro.⁸¹

Costa e Silva tinha estilo e visão de mundo completamente diferentes das de Castelo Branco. Sua política externa, a cargo do ex-governador mineiro Magalhães Pinto (que havia defendido a PEI, mas posteriormente atuado na derrubada de João Goulart), guardou certa semelhança com a PEI, apesar da ausência de menções a questões sociais. Ficou conhecida como "Diplomacia da Prosperidade", termo apresentado no primeiro pronunciamento presidencial sobre a política externa, na qual foi proclamado que "o desenvolvimento é o novo nome da paz". No mesmo pronunciamento, enfatizou o presidente que o país, em que pese considerar-se parte do Ocidente, procuraria "novas perspectivas de cooperação".⁸²

O Brasil passava a se ver como parte do Terceiro Mundo, buscando reunir esforços com aquele de modo a alterar o sistema internacional, com postura reivindicatória nos foros multilaterais, no sentido de obter-se medidas favoráveis ao desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo. A função da política externa volta a ser a obtenção de insumos para o desenvolvimento nacional. Houve aprofundamento das relações com os países latino-americanos e com os membros do Pacto de Varsóvia. A

⁷⁹ Discurso do Ministro das Relações Exteriores Juracy Magalhães na XXI Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 22/09/1966. A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, pp. 210-1.

⁸⁰ CERVO, Amado, e BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 2ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 367.

⁸¹ GASPARI, Elio. A ditadura envergonhada. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

⁸² SELCHER, Wayne Alan. The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy. Tese de Doutorado, University of Florida, 1970, pp. 60-61.

aproximação com o Terceiro Mundo decorreu do diagnóstico de que a detente entre Estados Unidos e União Soviética reduzia as tensões da Guerra Fria, enquanto cresciam as disparidades entre países pobres e ricos. Reverteu-se a visão bipolar do mundo, vinculada à opção exclusiva pelo Ocidente, ao mesmo tempo em que se voltou atrás nas políticas liberalizantes na economia.

Em paralelo a essas questões, houve o abandono do conceito de segurança coletiva, vista como desvinculada dos interesses econômicos do país. Pôs grande ênfase na autonomia e no desenvolvimento econômico. Este era visto como forma de aumentar a segurança do sistema internacional, pois a desigualdade entre ricos e pobres não contribuiria para a estabilidade das relações internacionais. Nesse sentido, verifica-se que a questão econômica apresenta papel de destaque, o que viria inclusive a batizar a política exterior do período, fortemente relacionada ao desenvolvimento no plano interno, que visou alcançar o ideal do "Brasil potência". Colocava-se a questão da superação do desenvolvimento econômico com pré-requisito para a realização da paz e da segurança internacional, ao mesmo tempo em que a diplomacia brasileira era posta a serviço do desenvolvimento, por meio da busca, no plano internacional, de insumos para tanto. Costa e Silva realizou, em abril de 1969, pronunciamento em cadeia nacional, no qual discorreu sobre a política externa de seu governo e definiu a visão da Diplomacia da Prosperidade. Disse o presidente a respeito dos problemas do desenvolvimento e da paz internacional, que, no Brasil, havia a convicção de que:

“a solução dos problemas do desenvolvimento, que condiciona, em última análise, a segurança interna e a própria paz internacional. A História nos ensina que um povo não poderá viver em clima de segurança enquanto sufocado pelo subdesenvolvimento e inquieto pelo seu futuro. Não há, tampouco, lugar para segurança coletiva em um mundo onde cada vez mais se acentua o contraste entre a

riqueza de poucos e a pobreza de muitos. (...) o desenvolvimento é o novo nome da paz.”⁸³

Em relação à questão da "subversão comunista", o chanceler Magalhães Pinto chegou a ressaltar que a questão econômica era mais importante para o Itamaraty do que a segurança, pois "o progresso econômico permitiria a eliminação das próprias causas geradoras da instabilidade social e da agitação subversiva".⁸⁴ Acreditava o ministro haver relação entre baixos níveis de renda e instabilidade política. Ou seja, em que pesem os esforços no plano interno de combate aos movimentos de esquerda, inclusive com enfrentamento armado à guerrilha, no plano internacional a retórica passava a ser a da necessidade de mecanismos que, por meio do estímulo econômico a países alinhados, contribuíssem para a não existência de movimentos internos de contestação inspirados nos modelos soviético e, principalmente, cubano.

O diagnóstico feito era o de que o que havia ocorrido em Cuba poderia ter sido evitado caso aquele país tivesse obtido melhores resultados de sua política anterior de alinhamento aos Estados Unidos. Argumentava-se que o apoio à causa ocidental não dependia apenas de concordância quanto à superioridade dos ideais democráticos e de livre empreendimento, mas também da inexistência de situações de necessidade extrema que provocassem grandes instabilidades internas.

É nessa linha de pensamento que se organiza o pronunciamento de Costa e Silva na Conferência de Punta del Este, na qual os países latinos tentaram enfatizar as questões econômicas, ao passo que os Estados Unidos tendiam a enfatizar o aspecto político. A delegação brasileira tentava falar em prol do auxílio ao desenvolvimento dos países

⁸³ Pronunciamento do Presidente Artur da Costa e Silva, em cadeia nacional, sobre a política externa do Brasil, em abril de 1967. *Apud* VIZENTINI, Paulo Fagundes. A política externa do regime militar brasileiro, p. 88.

⁸⁴ VIZENTINI, p. 105.

menos desenvolvidos do continente, para que fosse facilitada a tarefa de apoiar os americanos na disputa ideológica que travavam com os soviéticos:

Neste contexto de dinamismo, a solução dos problemas nacionais exige, sob novas formas e em medida crescente, a cooperação internacional. Na América Latina, tal cooperação é tanto mais necessária, quanto é certo que nossos países devem completar, a um só tempo, a revolução institucional, a revolução industrial, a revolução educacional e tecnológica que as outras nações puderam realizar paulatinamente. Nosso continente permanece angustiado, sufocado pela pobreza, pela doença e pelo subdesenvolvimento e carente de uma solidariedade mais efetiva, quer entre os indivíduos, quer entre as nações. (...) As aspirações de progresso, de liberdade e de paz não podem depender do simples apelo à razão ou motivações materiais.⁸⁵

Nesse mesmo sentido se dá o pronunciamento do chanceler Magalhães Pinto, na abertura da Assembléia Geral das Nações Unidas de 1967, no qual levantou-se a questão da responsabilidade coletiva pela paz internacional, vinculada à necessidade de cooperação internacional para o desenvolvimento das nações que não houvessem atingido o pleno desenvolvimento:

“A tarefa de preservação da paz, Senhor Presidente, não pode ser abordada isoladamente nos campos político e militar. Ela é, necessariamente, a resultante de um processo complexo, dinamizado pelos fatores econômicos e sociais. A paz não pode ser, assim, dissociada do desenvolvimento. (...)”

⁸⁵ Discurso do Presidente Costa e Silva na Conferência de Punta del Este. In VIZENTINI, pp. 101-2.

Se assim é, a prosperidade e a paz são responsabilidade de todas as nações, que se devem lançar a essa tarefa com todos os meios a seu dispor. Nessa obra de imensa magnitude, as nações industrializadas têm deveres especiais.

É forçoso constatar, no entanto, que os recursos de que dispõe a comunidade internacional não foram ainda mobilizados da maneira eficaz e urgente requerida pela gravidade dos tempos. Proclamamos a Década do Desenvolvimento e, agora, fluindo já seu último quartel, verificamos que a ação não tem correspondido à consciência que todos aparentemente tínhamos, ao proclamá-la, de que era essencial para a paz a redução das discrepâncias econômicas e sociais que assolam o mundo. Os resultados são mesmo opostos aos pretendidos: nunca foi tão profundo o fosso entre os países desenvolvidos e aqueles a que se costuma chamar de em vias de desenvolvimento; os primeiros crescem aceleradamente e os últimos mal se livram da estagnação. Estes não terão feito tudo o que deviam, mas a cooperação dos prósperos ficou em todos os domínios aquém do esperado.”⁸⁶

Também no discurso perante a Assembléia Geral das Nações Unidas de 1968, ao abordar a questão da não proliferação de armas nucleares, o representante brasileiro, Magalhães Pinto, argumenta que “a verdadeira paz requer que se assegure cooperação para fins construtivos, para o aceleração do progresso econômico e social dos povos num quadro de respeito pela liberdade e segurança de todos.”⁸⁷

A “Diplomacia do Interesse Nacional”, no governo Médici, introduziu alterações em relação ao período Costa e Silva. Médici pertencia

⁸⁶ Discurso do Ministro das Relações Exteriores José de Magalhães Pinto na XXII Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 21/09/1967. A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, p. 220.

⁸⁷ Discurso do Ministro das Relações Exteriores José de Magalhães Pinto na XXIII Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 02/10/1968. A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, pp. 229-30.

à linha-dura do regime, que via com restrições a aproximação com os Estados Unidos e defendia maior autonomia para o Brasil internacionalmente. A ênfase na solidariedade entre os países do Terceiro Mundo perde importância, ficando a questão relegada a segundo plano. A noção prevalecente foi a de construção do “Brasil Potência”, por meio da busca pragmática do atendimento dos interesses nacionais. Reduziram-se os atritos com os Estados Unidos, ao mesmo tempo em que se diversificaram as parcerias do país, com o estreitamento das relações com a Europa Ocidental e o Japão, e abertura para a África e o Oriente Médio.

No governo Médici, foi elaborado o Plano Nacional de Desenvolvimento, que tinha por objetivo levar o país à condição de grande potência antes do fim do século. O país passou a criticar duramente o “congelamento do poder mundial”. O desenvolvimento foi colocado como prioridade absoluta do governo brasileiro e foi perseguido sem se dar grande atenção aos custos econômicos dessa estratégia, tampouco aos constrangimentos que apresentava o sistema internacional. Era o período do “Milagre Econômico”, em que a economia do país crescia a taxas altíssimas, superiores a 10% ao ano. O crescimento tinha como principais fontes fortes investimentos em infra-estrutura, maior participação das empresas estatais, forte demanda por bens duráveis e crescimento das exportações.⁸⁸

Nos discursos brasileiros nas Nações Unidas, são sempre lembrados e relacionados os “objetivos da paz, segurança e desenvolvimento”. Aliás, o argumento da segurança econômica coletiva passa a ter então papel de destaque. Sua construção guarda grande semelhança com o da Operação Pan-americana. Procurando substituir a questão da segurança coletiva, cuja ênfase era o reflexo no plano multilateral da doutrina americana do *containment*, os representantes

⁸⁸ O crescimento do Produto Interno Bruto (PIB) no período foi de 10,4% em 1970, 11,3% em 1971, 12,1% em 1972 e 14% em 1973, as maiores taxas da história do Brasil. Cf.

brasileiros vincularam a segurança e a defesa dos ideais ocidentais a aspectos econômicos. Urgia-se que o desenvolvimento fosse enfatizado, pois, acreditava-se, o convívio harmonioso entre as nações dependia de melhores condições de bem-estar nos países menos desenvolvidos.

Pedi o Brasil, na Assembléia Geral da ONU de 1970, que a Segunda Década do Desenvolvimento tivesse ênfase numa “estratégia dinâmica”, que permitisse aos países em desenvolvimento terem seus Produtos Nacionais mais aproximados aos dos mais desenvolvidos. Segundo o chanceler brasileiro Gibson Barboza, “sem resolver, e às vezes até mesmo sem discutir a fundo os problemas da paz, segurança coletiva e desenvolvimento econômico, as Nações Unidas dão a impressão de que lhes seria possível contentar-se com as chamadas ‘novas tarefas’”⁸⁹ Anteriormente, no discurso de 1969, o representante brasileiro já havia afirmado ser necessária a participação de todos os membros da comunidade internacional no progresso e no desenvolvimento, pois caso contrário, o máximo que poderia ser alcançado seria um “equilíbrio de armas”. Trouxe ainda à luz princípios da Carta das Nações Unidas, ao vincular-lhes a forte defesa de uma política internacional voltada para o desenvolvimento, a qual, defendia o Brasil, ajudaria na promoção da paz. Propunha-se, para tanto, a “cooperação organizada para a paz e no enunciado da obrigação universal da solidariedade para o desenvolvimento”.⁹⁰

As questões relacionadas ao desenvolvimento aparecem relacionadas à paz e à segurança coletiva também no discurso brasileiro na ONU em 1971, indispensáveis para que fosse possível o “próprio convívio harmonioso entre as nações”. Sobre a retomada pela República Popular da

GREMAUD, Amaury Patrick & VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de. *Economia Brasileira*. São Paulo: Atlas, 2002, p. 398.

⁸⁹ Discurso do Ministro das Relações Exteriores Mário Gibson Barboza na XXV Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 17/09/1970. BRASIL, A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, p. 252.

⁹⁰ Discurso do Ministro das Relações Exteriores, José Magalhães Pinto, na XXIV Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 18/09/1969. BRASIL, A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, p. 243.

China de seu lugar nas Nações Unidas e no Conselho de Segurança, o representante do Brasil urgiu que o realismo que havia sido solicitado à Assembléia para a aceitação da potência asiática fosse também empregado no desenvolvimento das nações menos favorecidas, o qual é referido como “dever moral e obrigação política” dos países ricos (ou de ao menos não lhe impor obstáculos).⁹¹ Lembrada também foi a Terceira UNCTAD, celebrada pela institucionalização de mecanismos voltados à questão do subdesenvolvimento econômico e como sinal de aceitação da noção de segurança econômica coletiva.

O conceito de segurança econômica coletiva é então definido como “o direito de todas as nações ao desenvolvimento econômico e social”, vinculado também ao “dever dos países economicamente mais desenvolvidos de contribuírem para a eliminação dos obstáculos externos que as economias desenvolvidas opõem à aceleração do crescimento dos países em fase de desenvolvimento”, além de tido como complementar ao sistema político de segurança.⁹² A força deste conceito mostrou-se no ano seguinte, ao ter sido utilizada pelo então Secretário Geral da ONU, Kurt Waldheim, conforme destacado com satisfação pela chancelaria brasileira. Também sugeriu o chanceler brasileiro que, na revisão da Carta das Nações Unidas, que à época se discutia, fosse mencionada, porque, segundo ele, os destinos de todos os povos do mundo estavam interligados, de modo que o desenvolvimento da parte pobre da humanidade seria condição para a estabilidade da parte mais aquinhoadada. Considerava a paz e a segurança, política e econômica, inseparáveis.⁹³

Passou a ser defendida pelo Itamaraty a noção de que a *détente* abria oportunidades para que as Nações Unidas apresentassem maior dedicação a temas relacionados à questão econômica. Afirmava o

⁹¹ Discurso do Ministro das Relações Exteriores Mário Gibson Barboza na XXVI Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 27/09/1971. BRASIL, A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, pp. 262-263.

⁹² Idem, *Ibidem*, p. 266.

⁹³ Discurso do Ministro das Relações Exteriores na XXVII Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 25/09/1972. BRASIL, A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, p. 279.

discurso brasileiro ser possível a existência de ordem internacional mais estável, com maior segurança política e econômica, desde que fossem considerados justos os pleitos dos países de menor desenvolvimento relativo e que o anseio por melhores condições de bem-estar fosse visto como direito desses povos. Afinal, “a segurança política no mundo de hoje é inseparável da segurança econômica coletiva.” e para que a *détente* tenha êxito, “deverá entrosar-se com os objetivos globais de desenvolvimento e expansão econômico e garantir a segurança econômica, com a qual florescerá a segurança política.” É trazida também à tona a “responsabilidade solidária no ataque às magnas questões econômicas”.⁹⁴ O Brasil fala inclusive em “operações de paz econômica”, da qual se encarregaria a ONU.

Em março de 1974, assume a Presidência da República o General Ernesto Beckmann Geisel. Com ele, voltava ao poder o grupo anteriormente vinculado a Castelo Branco, mais moderados, cujo membro de maior destaque era Golbery do Couto e Silva, chefe da Casa Civil. Esse grupo tinha posições mais flexíveis em comparação à “linha-dura”, mais presente nas presidências de Costa e Silva e Médici. Geisel tentou o equilíbrio entre este grupo e aquele. Iniciou-se, lentamente, o processo de abertura, “lenta, gradual e segura”. “Distensão” passou a ser a palavra da vez. No final do período, foi permitido o retorno dos exilados políticos, revogado o ato institucional n^o 5 e reinstituído o *habeas corpus*. Durante a presidência Geisel, o país teve de enfrentar o aumento drástico dos preços do petróleo, o qual se refletiu na deterioração das contas externas. Durante o período 1968-1973, a economia crescera a taxas superiores a 10%. Com a crise esse número reduziu à metade.

A questão do petróleo trouxe a deterioração das contas externas brasileiras. As reservas internacionais passaram de 6,4 bilhões de

⁹⁴ Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Mário Gibson Barboza, na XXVIII Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 24/09/1973. BRASIL, A Palavra do

dólares em 1973 para 4,2 bilhões em 1975 e dívida externa praticamente dobrou no mesmo período.⁹⁵ Implantou-se o II Plano Nacional de Desenvolvimento – PND, no fim de 1974, o qual visou a ampliação da indústria de bens de capital e de produtos básicos. O II PND era resposta aos desequilíbrios trazidos pela crise do petróleo, para cuja resolução propunham-se dois caminhos distintos: ajustamento ou financiamento. Fugindo dessa dicotomia, o II PND pôs a economia brasileira “em marcha forçada”.⁹⁶ Para tanto, foram utilizados empréstimos internacionais, os quais estavam amplamente disponíveis, já que os dólares auferidos pelos países ricos em petróleo necessitavam de destino. Tentava-se manter o ritmo de crescimento da economia brasileira, o que não foi totalmente alcançado, pois o crescimento caiu a 5,2 % no ano de 1975, passando a quase dez por cento no ano seguinte, caindo mais uma vez para o patamar de cinco por cento nos dois anos seguintes.

Geisel batizou sua política externa de Pragmatismo Ecumênico e Responsável. O Brasil se dedicou ao aproveitamento das oportunidades resultantes da *détente*, ou seja, o país aumentou suas negociações com os países europeus, adotou a não-eliminação dos países comunistas da gama de relacionamentos possíveis, aproximou-se da África (inclusive com o apoio à independências dos países que ainda possuíam vínculos coloniais com a Europa) e buscou acordos de cooperação com outros países de nível de poder similar.

O Pragmatismo dizia respeito à oposição do país "ao apriorismo e ao idealismo verbal". O Ecumenismo tratava da não limitação de relacionamentos apenas aos países ocidentais, do não-isolamento do Brasil em relação aos mais diversos povos do mundo. Entretanto, junto a estes conceitos veio outro, Responsável, limitando um pouco a opção ecumênica, como que para não chocar os setores conservadores que

Brasil nas Nações Unidas, p. 294.

⁹⁵ ABREU, Marcelo de Paiva (org.) A Ordem do Progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989. Rio de Janeiro: Campus, 1992, p. 305.

⁹⁶ GREMAUD & VASCONCELOS (Op. Cit.), pp. 412-3.

sustentavam o regime. A qualificação responsável visava também evitar a confusão do ecumenismo com oportunismo.

Em palestra proferida na Faculdade de Direito da UFPE, o chanceler Azeredo da Silveira afirmou esperar que "a crise econômica internacional possa funcionar como o elemento catalítico de uma cooperação mais dinâmica, para o que não basta nossa determinação, já que é essencial, também, que as grandes nações industrializadas aceitem a necessidade de transformações radicais na sua maneira de agir."⁹⁷ Ainda sobre a crise, Geisel afirmou em mensagem ao Congresso Nacional esperar que tivesse, ao menos, contribuído para demonstrar a interdependência nas relações econômicas internacionais. Solicitou em seguida que a interdependência deveria ser utilizada para superar o problema do subdesenvolvimento por meio de maior solidariedade econômica internacional. Propunha uma "interdependência horizontal, que substitua o conceito vertical, originado de estruturas coloniais."⁹⁸

Protesta o Brasil contra a lenta evolução das discussões sobre a questão do desenvolvimento, trazendo à tona também a necessidade de transferência de tecnologias dos países ricos para os subdesenvolvidos. Tal apelo relaciona-se com o problema da tecnologia nuclear para fins de geração de energia, campo em que o Brasil teve dificuldade em conseguir equipamentos e tecnologia, para a construção das usinas nucleares em Angra dos Reis. A preocupação com o tema se verifica na Assembléia Geral da ONU de 1976:

É tristemente significativo que hoje se considere lugar-comum a afirmativa de que a disparidade entre países desenvolvidos e

⁹⁷ Aula-de-Mestre, proferida pelo Ministro de Estado das Relações Exteriores, Antônio Francisco Azeredo da Silveira, na Faculdade de Direito da UFPE, Recife, 04/03/1975. Resenha de Política Exterior do Brasil, ano II nº IV, pp. 37-43.

⁹⁸ Mensagem do Presidente da República Ernesto Geisel ao Congresso Nacional, na abertura da Sessão Legislativa, em 1º de março de 1976. Resenha de Política Exterior do Brasil. Ano III, nº VIII. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1976, pp. 7-8.

subdesenvolvidos se tornou flagrantemente insustentável e de que urge negociar medidas concretas para corrigi-la. Já se realizaram quatro Conferências mundiais sobre comércio e desenvolvimento e, ironicamente, não uma, mas duas décadas seguidas foram declaradas décadas do desenvolvimento.

Prossegue o ministro Azeredo da Silveira:

O desequilíbrio (...) precisa ser urgentemente eliminado e a única maneira de fazê-lo (...) é a criação de condições internacionais que propiciem a superação real e não apenas aparente do subdesenvolvimento econômico. Uma faceta essencial dos esforços conjuntos que nesse sentido devemos fazer é o estreitamento do hiato tecnológico, por meio não só da transferência de tecnologia no sentido Norte-Sul, mas também pelo estabelecimento de uma estrutura internacional que facilite aos países em desenvolvimento a produção autóctone da tecnologia de que necessitam.⁹⁹

Em 27 de junho de 1975, o Brasil assinou com a Alemanha Ocidental acordo para a construção de reatores nucleares, o que gerou atritos com Washington. Sobre o acordo, o chanceler, Azeredo da Silveira, afirmou ser exemplo de "um novo tipo de relacionamento que o Brasil vem desenvolvendo com várias áreas do mundo não poderia deixar de ter, a par de seu aspecto político, uma expressão econômica."¹⁰⁰ Os Estados Unidos deixaram de ser considerados parceiro especial pelo Brasil. As relações com a potência ocidental também sofreram em razão da denúncia, por parte do governo Jimmy Carter, dos desrespeitos aos direitos humanos praticados no Brasil. Em resposta, Geisel denunciou o Acordo de Assistência Militar com os EUA. Em decorrência do problema do petróleo, quando o preço do barril quadruplicou em dois anos, trazendo consigo inflação e recessão, a

⁹⁹ Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Antônio Francisco Azeredo da Silveira na XXXI Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 27/09/1976. BRASIL, A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, p. 329.

¹⁰⁰ Entrevista do Ministro de Estado das Relações Exteriores Antônio Francisco Azeredo da Silveira ao Jornal do Brasil, Revista Econômica, 26/04/1976. Resenha de Política Exterior do Brasil. Ano III, nº IX. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1976, p. 91.

posição brasileira em relação ao Oriente Médio foi alterada, distanciando-se de Israel e aproximando-se dos países produtores de petróleo, sobretudo a Arábia Saudita.

O último, e também mais longo, dos governos militares foi o do presidente João Baptista Figueiredo, empossado em março de 1979. No plano interno, ocupou-se do final do processo de abertura política, iniciado por Geisel, iniciando pela anistia dos exilados e prisioneiros políticos, devolvendo os direitos políticos aos atingidos pelos Atos Institucionais. Assim, voltaram à cena política nacional nomes como Leonel Brizola, Miguel Arraes. Logo em seguida, foram extintos a Arena e o MDB, ocorrendo a partir de então a formação de novos partidos, como o PDS, o PMDB (que sucederam os até então existentes), o PDT, o PTB e, mais tarde, o PT (cuja base foram o sindicalismo, as Comunidades Eclesiais de Base e de intelectuais de esquerda). A transformação do Brasil novamente em democracia continuava a passos lentos.

No plano internacional, a posse de Ronald Reagan fez com que a potência ocidental deixasse de lado a *détente*, passando a tentar “resolver” a disputa. Reagan, ex-ator de Hollywood, presidente do sindicato de atores durante o McCarthyismo, tinha a opinião de que o comunismo era “capítulo triste e bizarro da história humana”, mas que estava nos seus estertores, cabendo aos Estados Unidos apressar-lhe o fim. Foram então realizados investimentos maciços na área da defesa, como o programa “Guerra nas Estrelas”, que passaram a sensação de que os Estados Unidos estavam se distanciando rapidamente da União Soviética no plano militar. O governo de Washington enviou apoio financeiro à Nicarágua, de modo a não permitir que os sandinistas, de extrema-esquerda, tomassem o poder naquele país.

A economia brasileira teve que lidar com mais uma crise do petróleo e com o problema da dívida. O segundo choque do petróleo, devido principalmente à revolução islâmica no Irã e à guerra deste país com o

Iraque, levou o preço do barril de menos de US\$ 15 para mais de US\$ 40 no final de 1980. A crise da dívida foi decorrência da opção dos militares de manter o crescimento econômico mesmo com a alta dos preços do petróleo no mercado internacional. A escolha que se colocava era estancar o acelerado processo de industrialização do país, pela aplicação de políticas recessivas que permitissem o enfrentamento da crise; ou a permanência do programa de desenvolvimento, compensando a sangria de dólares gastos no petróleo com o crédito internacional em abundância. Para tanto, optou por trazer recursos do exterior para financiar o pagamento do mineral. A economia efetivamente manteve seu ritmo. Entretanto, logo em seguida, os Estados Unidos, em meio ao aumento da inflação naquele país, optou pela subida drástica dos juros. Como o custo da dívida brasileira era vinculado às taxas de juros flutuantes do mercado internacional, o passivo externo do país foi à estratosfera, o que representou o início do fim do projeto desenvolvimentista. Devido à imensa dívida, não restou ao país senão declarar moratória.

A política externa de Figueiredo, conduzida pelo chanceler Azeredo da Silveira, foi batizada de Universalismo. Em paralelo à abertura no plano interno, a diplomacia passou a estar mais aberta a influências da sociedade. As principais diretrizes do Pragmatismo Responsável são mantidas. O Brasil se assume como parte do Terceiro Mundo. No discurso brasileiro de 1979 na ONU, o ministro Saraiva Guerreiro afirmou que “a política externa do Brasil busca realizar os nobres ideais da paz, justiça e cooperação internacional para o desenvolvimento” e que “O Brasil continuará a trabalhar pelo fortalecimento das Nações Unidas na manutenção da paz e da segurança internacionais, na cooperação para o desenvolvimento e na promoção do respeito aos direitos da pessoa humana e às liberdades fundamentais, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.”¹⁰¹

¹⁰¹ Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Ramiro Saraiva Guerreiro, na XXXIV Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 24/09/1979. BRASIL, A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, p. 354.

Continua no discurso brasileiro a questão da clivagem Norte-Sul e da necessidade de maior equilíbrio entre os países de cada um dos lados da equação, sem, no entanto, haver a adesão ao Movimento dos Países Não-Alinhados. O Brasil, como parte do Terceiro Mundo, advogava a necessidade de deslocar gastos empregados na corrida armamentista da Guerra Fria para a cooperação técnica e econômica, com o objetivo de “criar uma ordem internacional mais justa, que abra a todas as nações o caminho do progresso”¹⁰². Fazia-se o apelo de que a paz e o desenvolvimento seriam indissociáveis, sendo condições mutuamente necessárias. Para que as necessidades dos países subdesenvolvidos fossem mais bem atendidas, o Brasil solicitou a melhor distribuição do poder decisório nos foros internacionais, sobretudo no campo econômico, já que relutava fortemente em aceitar que os aspectos normativos do comércio e dos investimentos internacionais fosse aquele favorável apenas às economias mais ricas do planeta, pois não seria “possível manter estruturas de privilégios e, ao mesmo tempo, resolver problemas globais.” Era opinião brasileira que:

A Paz e o Desenvolvimento são, no entanto, objetivos indissociáveis e não pode haver distinções hierárquicas entre eles. A Paz - não um estado de equilíbrio precário entre nações fortemente armadas, mas sim uma ordem internacional justa e confiável - nunca poderá ser alcançada sem o Desenvolvimento; o Desenvolvimento - não o mero crescimento econômico de algumas áreas, mas sim a efetiva superação dos graves desequilíbrios entre as nações - só se torna empresa realista com o prevalectimento da Paz.¹⁰³

¹⁰² VIZENTINI, *Op. Cit.*, p. 281.

¹⁰³ Discurso do Ministro das Relações Exteriores Ramiro Saraiva Guerreiro na XXXVI Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 22/09/1980. BRASIL, *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, pp. 370-375.

O discurso brasileiro passa a tentar vincular a crescente interdependência dos países com a necessidade do desenvolvimento, destacando as assimetrias entre países ricos e pobres, que são apresentadas como decorrência de “padrões desiguais de intercâmbio” entre as duas categorias de nações. Entretanto, o Brasil procurou destacar que o caminho para uma maior cooperação passava não pela confrontação, mas pelo diálogo. A economia internacional era vista como crescentemente instável, e, considerando-se a sua crescente interdependência, cabia aos países desenvolvidos “por suas responsabilidades globais”, não deixassem de “reconhecer a necessidade de ação multilateral sobre questões que são, por natureza, globais”.¹⁰⁴

Há, a partir de 1982, a tentativa de levar o problema da dívida para o plano político, já que, sob a ótica brasileira, “a persistirem as distorções presentes, a crise atual acabará por prejudicar decisivamente a todos, pobres e ricos, devedores e credores”. Entretanto, essa tentativa parece ter ficado apenas no plano da oratória, visto não ter havido maiores concertações com as outras economias latino-americanas afetadas. O tema principal dos discursos até o final do período foi a crise financeira. Reclamava-se da falta de receptividade às iniciativas no sentido de tentar superar-se coletivamente os problemas econômicos de alguns países e de que as tentativas de mudar-se a estrutura do sistema internacional esbarravam nos interesses dos países detentores do poder mundial.

Em 1982, Figueiredo seria o primeiro chefe de Estado brasileiro a discursar na abertura da Assembléia Geral. Em seu pronunciamento, o Presidente destacou o caráter universalista da política exterior brasileira, bem como comentou a crise na América Central, afirmando serem tais problemas vinculados ao contexto internacional, destacando ainda a “a responsabilidade dos países industrializados pela criação de condições propícias à retomada do desenvolvimento econômico

¹⁰⁴ Discurso do Ministro das Relações Exteriores Ramiro Saraiva Guerreiro na XXXVII Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 21/09/1981. BRASIL, A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, pp. 386-87.

e social”, pois a “paz e a estabilidade nessa região são pressupostos da boa convivência hemisférica.”¹⁰⁵

A superação do subdesenvolvimento e a paz eram mais uma vez associados. Assim, o presidente brasileiro fez apelo aos países mais desenvolvidos no sentido de que fossem empreendidos esforços para o enfrentamento dos problemas existentes no cenário internacional e lembrou da necessidade de que se fizesse “retroceder as forças que conduzem à desesperança”. Ora, certamente aqui trata Figueiredo da importância do enfrentamento das situações conducentes a instabilidades internas, as quais poderiam, e o discurso traz implícita a suposição de que isso fatalmente ocorreria, já que, argumentava-se, a pobreza iria incitar processos revolucionários que levariam ao poder movimentos alinhados ao comunismo internacional. Os riscos à paz e à segurança internacional passam a ser decorrência da existência de situações de subdesenvolvimento. O discurso levantava a questão da indivisibilidade da paz, pois o governo brasileiro entendia que uma crise em um país poderia contaminar os demais, afetando inclusive os países subdesenvolvidos. Para sua solução necessária era a cooperação entre as nações “e não depender apenas das incertezas do mercado”¹⁰⁶:

Hoje, contudo, o clima de conflito entre as nações, nos campos político e econômico, atinge níveis ameaçadores. É neste momento que se faz sentir, em toda a sua força, o imperativo moral e político da cooperação internacional, para que possam ser assegurados, de forma racional, os destinos da sociedade das nações.¹⁰⁷

Ao analisar-se a política externa do período militar como um todo, verifica-se a existência de conceitos que têm sua utilização em

¹⁰⁵ Discurso do Presidente da República João Baptista Figueiredo na XXXVII Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 27/09/1982. BRASIL, A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, pp. 397-408

¹⁰⁶ Idem, Ibidem, p. 404.

¹⁰⁷ Idem, Ibidem, p. 407.

discursos durante todo o período. Nesse aspecto, destaca-se a noção de “segurança econômica coletiva”. A *rationale* desta guarda inúmeras semelhanças com a da Operação Pan-Americana. Em ambas está presente a invocação da necessidade de cooperação por parte dos países desenvolvidos, com o intuito de, por meio dela, reduzir-se o risco de instabilidade no sistema internacional, e com isso, de que países vinculados ao Ocidente passassem para o bloco comunista.

Interessante notar que, inclusive no interregno Castelo Branco, pode-se encontrar, ainda que timidamente, o apelo da *cooperação necessária*, embora suavizado pelas declarações de apoio incondicional à causa ocidental e pelas atitudes reveladoras do alinhamento automático daquele governo aos interesses do bloco encabeçado pelos Estados Unidos da América. Portanto, a análise dos discursos pronunciados no período, definidores da posição brasileira no âmbito internacional, confirma a hipótese de trabalho do presente estudo, pois, em todo o espaço de tempo analisado neste capítulo, o conceito da *cooperação necessária*, ainda que sem utilizar essa nomenclatura, sempre é utilizado.

CAPÍTULO 3

OCASO E RECONSTRUÇÃO: A COOPERAÇÃO NECESSÁRIA E A DANÇA DE PARADIGMAS

O período a partir de 1985 é de grandes mudanças no país. A redemocratização, as mudanças no cenário internacional, e o esgotamento do modelo nacional-desenvolvimentista trazem novos desafios à política externa brasileira. Durante o governo de José Sarney, acelera-se a crise do nacional-desenvolvimentismo, em decorrência do excessivo endividamento do país (bem como da maneira como foi conduzida a negociação desses débitos) e a instabilidade decorrente do processo de acomodação do país ao sistema democrático. Portanto, é a partir de Fernando Collor que o Brasil dá uma guinada rumo a um pensamento mais liberal, no qual não cabe ao Estado o papel de protagonista na economia, sendo muitas de suas antigas funções repassadas ao setor privado.

Neste período, os pleitos de cooperação governamental são ensaiados mais timidamente, à exceção do governo Sarney, quando o problema da dívida impele o governo brasileiro a buscar saída política para o problema econômico. Prevaleceu, sobretudo em Collor, a visão que Amado Cervo classificou como paradigma normal, como se verá adiante. A renúncia/impedimento de Fernando Collor abriu caminho para Itamar Franco, que reduziu significativamente a velocidade do processo de liberalização da economia, o qual voltou a se acelerar durante os oito anos de Fernando Henrique Cardoso na Presidência da República. Finalmente, com Luís Inácio Lula da Silva, a diplomacia brasileira retoma, parcialmente,

conceitos que haviam sido esquecidos, agregando-os aos alguns aspectos da política exterior de seus antecessores imediatos, de maneira a promover o *aggiornamento* de antigas noções e compor uma nova visão do papel do Brasil no mundo.

3.1) A Nova República e o ocaso do desenvolvimentismo.

Para ser o primeiro civil a ocupar a Presidência da República após duas décadas de regime de exceção foi eleito o mineiro Tancredo Neves, ex-primeiro-ministro de João Goulart, por meio da aliança entre o PMDB e dissidentes do PDS, que formara a Frente Liberal (PFL). O Brasil se encheu de esperanças com o restabelecimento do governo civil. Entretanto, no dia anterior à posse, Tancredo é internado, assumindo interinamente o vice José Sarney, que havia sido líder da ARENA pouco tempo antes. Sarney empossa o gabinete preparado por Tancredo. Com o falecimento do presidente eleito, no dia de Tiradentes, Sarney passa a ser o titular do cargo, sendo encarregado, portanto, da condução da Nova República. Ficaria a cargo do ex-líder da Arena no Congresso a remoção do “entulho autoritário”, a conclusão do processo de transição para a democracia e a condução do país durante a discussão da sua nova Constituição.¹⁰⁸

Durante o governo Sarney, a economia nacional viveu em permanente crise, seja pelos patamares inimagináveis a que chegou a inflação (no último mês da presidência Sarney, foi atingida a taxa mensal de 80%)¹⁰⁹, seja pelas nefastas conseqüências da crise da dívida do início da década, que culminaram com a decretação da moratória em fevereiro de 1987 (situação em que estavam exauridas as reservas nacionais), quando foram interrompidos os pagamentos de juros aos bancos privados. A

¹⁰⁸ FAUSTO, pp. 286-288.

¹⁰⁹ GREMAUD, *et alli*. Op. Cit., p. 447.

inflação foi eleita inimiga número 1 do país. A sucessão de planos heterodoxos trazia momentos de grande esperança, como durante o Plano Cruzado I, que logo davam lugar a enormes desilusões, levando o período a ser chamado de “ópera dos três cruzados”.¹¹⁰ O Plano Cruzado, lançado no último dia de fevereiro de 1986, tentou controlar a inflação por meio do congelamento de preços, medida mais visível, e pelo aprimoramento institucional, com o fim da conta-movimento e a criação da Secretaria do Tesouro Nacional, estas duas medidas com objetivo de melhor controlar o gasto público. Apesar de seu êxito inicial, não foram realizados ajustes que permitissem a manutenção do controle inflacionário, os quais foram postergados de maneira a beneficiar os candidatos do PMDB nas eleições gerais daquele ano. O Estado brasileiro não tinha mais condições de promover a expansão acelerada da economia. Nesse contexto, o nacional-desenvolvimentismo, que havia produzido a industrialização do país, vai chegando melancolicamente ao seu fim.

Foi discutida durante o período a nova Constituição, convocada com o intuito de substituir a vigente elaborada no regime militar. A nova lei maior tentou garantir amplas liberdades, garantias e direitos, em contraponto à anterior, e impedir o ressurgimento do autoritarismo. Entretanto, o texto constitucional aprovado contém detalhamento exagerado, resultado da tentativa de diversos grupos de garantir que o máximo possível de interesses fossem contemplados. Outro problema foi a negociação de medidas de interesse do governo, como a duração do mandato presidencial, que foram resolvidas na base do “toma-lá-dá-cá”, não muito democrática.

No âmbito da política externa, houve inicialmente esforço de diferenciação em relação à diplomacia do regime militar, durante o período em que Olavo Setúbal esteve à frente do Itamaraty. Nesse interregno, o Brasil atuou no plano internacional de forma menos reivindicatória, em

¹¹⁰ Em alusão à obra de Bertold Brecht, *Ópera dos três vinténs*. Cf. MODIANO, Eduardo. *A ópera dos três cruzados: 1985-1989*. In ABREU, Op. Cit., pp. 347-384.

conformidade com o diagnóstico que se fazia de crise do socialismo e de reafirmação da liderança dos Estados Unidos da América. Na União Soviética, a assunção de Mikhail Gorbachev ao poder trouxe consigo reformas econômicas e políticas significativas. Foram as políticas da *glasnost* (liberalização política) e da *perestroika* (reformas econômicas, reestruturando o mercado interno), bem como reduzidos os gastos de defesa, que montavam a quase 15% do Produto Interno Bruto.¹¹¹ A partir da substituição de Setúbal por Abreu Sodré, a diplomacia brasileira passa a demonstrar maiores traços de continuidade do *universalismo* de Saraiva Guerreiro. As principais diferenças ocorreram no campo dos direitos humanos, que no período militar eram tratados de maneira defensiva por razões óbvias.

A aproximação com os demais países latino-americanos acelerou-se, em especial com a Argentina, com a qual discutiram-se aspectos relacionados à transição democrática e, principalmente, ao desenvolvimento econômico. A proximidade de José Sarney com o presidente argentino Raúl Alfonsín contribuiu para tanto. O bom relacionamento com o país vizinho culminaria com a criação do Mercosul, previsto no Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, assinado em novembro de 1988, que previa a criação, no prazo máximo de dez anos, de um espaço econômico comum por meio da liberalização integral do comércio recíproco, com a eliminação de todos os obstáculos tarifários e não-tarifários ao comércio de bens e serviços entre os dois países. Com efeito, a maior integração com o país platino foi um dos aspectos mais importantes da política externa do governo Sarney.

Boa parte dos esforços brasileiros no plano internacional foi relacionada à resolução da questão da dívida externa, que havia crescido significativamente desde 1979 pelo aumento expressivo das taxas de juros internacionais, culminando com a decretação da suspensão dos

¹¹¹ MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. Formação do Império Americano. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005, pp. 474-475.

pagamentos pelo Brasil. Isso ocorreu porque a maioria dos contratos de empréstimo estabelecia taxas de juros flutuantes, as quais deveriam acompanhar as vigentes no mercado americano. A diplomacia brasileira tentou imprimir caráter político à questão, principalmente no seu discurso, já que as principais negociações foram conduzidas pela área econômica do governo. Foi nas menções à dívida que os discursos brasileiros fazem com maior ênfase o apelo à cooperação necessária. O Brasil tentou apresentar a crise da dívida como responsabilidade não apenas dos devedores, mas também dos credores, pois do contrário o resultado seria governos instáveis e, quiçá, retrocesso na passagem para a democracia e convulsões sociais. Assim, a problemática dos débitos internacionais também teria caráter humanitário, visando evitar tal tipo de situação.

Este argumento de responsabilidade conjunta baseava-se no fato de ter sido o aumento dos juros nos países ricos a principal causa do problema. O Brasil chegou a caracterizar a quantidade de juros paga aos credores internacionais como “Plano Marshall às avessas”. Utilizando-se desse tema, o discurso brasileiro aponta a necessidade de esforços conjuntos, urgindo maior velocidade na questão do diálogo Norte-Sul.¹¹² Entendia o governo brasileiro que a dívida impunha a realização de uma política econômica recessiva, voltada para o mercado externo, com o intuito de obter-se recursos para o pagamento do passivo externo e que tais políticas levariam à recessão, ao desemprego e debilitaria as lideranças, alimentando uma crise que ameaçaria as instituições e, em última instância a própria e incipiente democracia.¹¹³ Na reunião do grupo dos 77 em setembro de 1989, o ministro Abreu Sodré afirmou que os países ricos estavam repassando aos em desenvolvimento o custo dos ajustes em suas economias, via taxa de juros, e na VII UNCTAD lembrou ter sido os anos 80 a primeira década de retrocesso no desenvolvimento do Terceiro Mundo.¹¹⁴

¹¹³ Discurso do Presidente da República José Sarney na XL Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 23/09/1985. BRASIL, A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, pp. 445-6.

¹¹⁴ CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo, pp. 430-431.

Também vinculava o pagamento do passivo internacional dos países latino-americanos a condições mais justas de comércio, com maior receptividade às exportações oriundas de países em desenvolvimento. As barreiras ao comércio de mercadorias oriundas do Terceiro Mundo, portanto, deveriam ser eliminadas.

“Temos, contudo, a queimar a consciência dos nossos povos, terríveis indagações: serão os valores democráticos, que construímos, capazes de responder às questões de sofrimento, miséria, pobreza, desigualdade, exploração e violência que se integram ao nosso cotidiano?

Estão as democracias dos países ricos solidárias com as nossas causas, ou apenas preocupadas com o seu bem-estar, condenando-nos à marginalidade?”

Em relação aos direitos humanos, o Brasil apresentou-se como receptivo aos tratados internacionais, aderindo à Convenção contra a Tortura e dando andamento à ratificação dos Pactos Internacionais de Direitos Humanos. Os Direitos Humanos são também vinculados à superação de problemas econômicos (miséria) pois o “mundo não pode ter paz enquanto existir uma boca faminta em qualquer lugar da Terra, uma criança morrendo sem leite, um ser humano agonizando pela falta de pão.”¹¹⁵ Há aí uma denúncia da distribuição desigual da riqueza no planeta, qualificada de injusta, imoral e arriscado. O risco diz respeito às graves consequências que o sentimento de injustiça traz, o que ameaçaria a democracia e a liberdade: “Temos o dever de alertar o mundo de que o quadro existente tem que ser reestruturado. Necessita de outro ordenamento. Porque é injusto. E tudo que leva o germe da injustiça, do

¹¹⁵ Discurso do Ministro das Relações Exteriores na XX Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 23/09/1985. BRASIL, A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, p. 450.

absurdo, não sobrevive.”¹¹⁶ A luta contra a pobreza é assim, colocado como de primordial importância e vinculado aos próprios objetivos das Nações Unidas, conforme se verifica no discurso na abertura da Assembleia Geral do ano de 1988:

Hoje, quase meio século nos separa do dia em que nos declaramos Nações Unidas e, unidos, nos propusemos um ideário comum, entre cujos objetivos principais figurava a luta contra a miséria e contra a fome. Nosso compromisso era impedir a degradação dos valores mais caros às nossas civilizações, sejam quais fossem suas origens ou crenças.¹¹⁷

Dessa forma, a necessidade de cooperação entre ricos e pobres é apresentada como condição *sine qua non* ao êxito dos sistemas democráticos. É trazido, uma vez mais, o exemplo do Plano Marshal:

O êxito do programa de reconstrução da Europa demonstra a capacidade de realização de projetos de cooperação entre as nações, quando concebidos com uma visão ampla de reciprocidade dos interesses e uma consciência clara de ligação entre os problemas políticos e os econômicos.¹¹⁸

¹¹⁶ Idem, *Ibidem*.

¹¹⁷ Discurso do Ministro das Relações Exteriores Roberto de Abreu Sodré na XLIII Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 26/09/1988. BRASIL, *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, p. 488.

¹¹⁸ Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Roberto de Abreu Sodré, na XL Assembleia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 22/09/1986. BRASIL, *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas*, p. 446.

Além disso, no discurso brasileiro na ONU em 1986, são lembradas as palavras pronunciadas no mesmo foro pelo ex-chanceler Araújo Castro, que afirmara cerca de duas décadas antes a noção de indivisibilidade da paz, e a relacionara com a também indivisibilidade do desenvolvimento econômico e social, que lhe era pré-requisito. Abreu Sodré aproveitou para também criticar o “imobilismo e mesmo na hostilidade dos países desenvolvidos” de que resultara a redução da cooperação econômica internacional, condenada por não permitir aos países menos desenvolvidos a oportunidade de resolução de seus problemas internos. Argumentação semelhante utilizou-se dois anos depois, quando clamou o Brasil por “deliberações realmente criativas que possibilitem desfazer os impasses que vêm mantendo esses países à beira do colapso”. Critica-se a simples retórica, que não produziria resultados e sim ilusões, por não se admitir que um grande mal-estar corrói os fundamentos da cooperação econômica internacional.¹¹⁹

Também na área ambiental, o discurso procura fazer vinculação à necessidade de cooperação. Iniciou-se durante o período a mudança de postura do Brasil em relação a estes temas, antes tratados como circunscritos à política interna, com a utilização do princípio da não intervenção em assuntos domésticos. O país começa a negociar sua adesão aos regimes internacionais de proteção ambiental. Pede-se cooperação tecnológica e recursos a serem destinados a projetos ambientais. A pobreza é vista como uma das causas da poluição ambiental, motivo pela qual deve ser combatida mediante esforços conjuntos da comunidade de nações. O Brasil combate a visão de que os países subdesenvolvidos deveriam abdicar de seu desenvolvimento por razões de preservação do meio ambiente.¹²⁰

¹¹⁹ Discurso do Ministro das Relações Exteriores, Roberto de Abreu Sodré, na XLI Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 22/09/1986. BRASIL, A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, p. 463.

¹²⁰ BUENO, Clodoaldo. A Política Multilateral Brasileira. In CERVO, Amado (org). O Desafio Internacional. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

Protestou ainda o Brasil quanto ao desnível tecnológico e na necessidade de que se permitisse aos países de menor desenvolvimento acesso à essa tecnologia. Solicitava que as exigências feitas às economias em desenvolvimento. Esse tema se vincula à reserva de informática e à ausência de proteção intelectual em algumas áreas (como a farmacêutica), o que era alvo de críticas e pressões dos Estados Unidos. O assunto era inclusive caracterizado com “apartheid” tecnológico ou associado ao regime de não-proliferação nuclear.¹²¹ Sem dúvida a reserva de informática, aprovada em 1976 e regulamentada em 1984 foi fonte de inúmeros atritos com o governo dos Estados Unidos. Washington, pressionada pelos grandes conglomerados do setor de computação, ameaçava retaliar o Brasil. As concessões brasileiras foram limitadas, mas as retaliações não se concretizaram, por medo de estabelecer-se uma guerra comercial. Houve também contencioso na área das patentes de produtos farmacêuticos, no qual os Estados Unidos pressionaram para que a propriedade intelectual desses produtos fosse reconhecida, caminho que o Brasil percorria a passos muito lentos. O presidente Sarney utilizou, nessa área, o argumento da necessidade de tempo para adaptar o sistema brasileiro de propriedade intelectual.

3.2) Collor e a abertura sob o discurso da modernização.

Ao assumir o governo, Fernando Collor de Mello prometia inserir o Brasil no mundo ‘moderno’. Para tanto, sua política externa abandona os paradigmas anteriores. Adotam-se medidas liberalizantes. São derrubadas diversas barreiras de proteção à indústria nacional. O governo busca alterar drasticamente as feições da economia nacional. São retiradas proibições às exportações, empresas estatais são privatizadas, são reduzidos os subsídios ao empresariado nacional. Tais mudanças, entretanto, ocorreram de maneira atabalhoada, visto que os responsáveis pela condução da economia não pareciam preparados para a tarefa com

¹²¹ Id. Ibidem.

que foram incumbidos. O presidente Collor também jogou, literalmente, pá de cal sobre o programa nuclear brasileiro, procurando com a suspensão deste a obtenção de maior confiança em relação ao Brasil no cenário internacional.

Aliado ao próprio conteúdo programático proposto pelo presidente durante a campanha, o impulso à liberalização também veio do campo internacional. Com a queda do muro de Berlim, em 1989, o desmantelamento da União Soviética, a transformação gradativa dos países da cortina de ferro em capitalistas e a conseqüente vitória americana na Guerra Fria, parecia que, conforme Fukuyama depois afirmaria, a história havia chegado ao fim. Passou a haver consenso da necessidade de tornar todas as economias do planeta mais assemelhadas com a dos países que saíram vitoriosos, ou seja, das democracias ocidentais, onde o mercado é quem organiza as economias nacionais e a democracia é princípio sagrado.

Dessa forma, passou a vigorar o chamado “Consenso de Washington”, admirado por muitos e demonizado por outros tantos. Este propunha um conjunto de medidas, que eram consenso nos organismos financeiros internacionais sediados na capital americana, a serem tomadas principalmente pelas economias subdesenvolvidas, no sentido de aumentar-lhes a eficiência, principalmente pela redução do papel do Estado na economia. Tornava-se assim difícil a implantação de projetos mais autonomistas, como os que se viu na década de 60. O liberalismo varreu o continente, tornando-se o paradigma vigente na região. Na Argentina, por exemplo, durante o governo de Carlos Menem, surge a expressão “Estado normal”, referindo-se à necessidade de os governos passarem a dedicar-se somente àquelas atividades em que a ação estatal é inquestionável, com o conseqüente abandono de outras áreas, como serviços financeiros, exploração petrolífera, telecomunicações e energia elétrica, por exemplo, às quais deveriam ser legadas à iniciativa privada.¹²²

¹²² CERVO, Amado. Sob o signo neoliberal: as relações internacionais da América Latina. RBPI, Ano 43, número 2, 2000, pp. 5-27.

No plano externo, o principal legado do governo Collor foi a negociação da dívida externa, que estava em *default* desde a metade do governo Sarney, junto aos organismos internacionais. Com a renegociação, iniciada no governo anterior, o Brasil voltava a ser aceito na comunidade financeira internacional, voltando a poder contrair empréstimos. O fim do “calote” permitiu que, mais tarde, durante o governo Fernando Henrique, o país pudesse utilizar recursos estrangeiros no bem-sucedido plano de combate à inflação.

Em consonância com tais propostas de modernização globalista, muda também o discurso. Ao invés de insistir na continuidade da política desenvolvimentista, o governo passa a apostar suas fichas na abertura econômica, na liberalização da economia, na redução drástica do papel do Estado na economia e no alinhamento do país às economias desenvolvidas. O professor Amado Cervo classifica o paradigma que passa a vigorar então de “paradigma normal”, em razão de serem advogadas políticas que seriam aquelas que todos os países tidos como “normais” apresentassem, a saber: abertura da economia, controle das finanças públicas, estado como regulador e não protagonista da economia.¹²³

Entretanto, mesmo nesse período, nota-se a articulação de discurso no qual a estabilidade do sistema internacional é apresentada como dependente da superação da divisão entre países ricos e pobres.

Assim como a democracia interna contribui para a harmonia social, o processo paralelo e convergente de democratização da ordem internacional é fator conducente à paz e ao progresso entre as nações.¹²⁴

Esta noção aparece agora acoplada com a questão ambiental, que dominou boa parte das preocupações da sociedade internacional no

¹²³ *Idem, ibidem.*

¹²⁴ LAFER, Celso. XXI Sessão da Assembléia Geral da OEA (maio de 1992) In: *A Inserção Internacional do Brasil: a gestão do ministro Celso Lafer no Itamaraty*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1993, p. 77.

início dos anos 90. Em junho de 1992, teve lugar no Brasil a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a ECO 92, onde foi defendida pelo Brasil a tese de vinculação entre desenvolvimento sustentável e meio-ambiente.¹²⁵

Em relação ao Mercosul, este ocupou papel central na política exterior de Collor. Entretanto, no período em análise o foco da integração no Cone Sul perde um pouco de seu caráter político e passa a ser visto principalmente pelo prisma da economia, em conformidade com as idéias liberais em voga. Com isso, a união aduaneira em formação era considerada não um projeto político independente, mas sim ensaio de preparação para uma maior abertura das economias nacionais, “plataforma de inserção competitiva da região no plano mundial” e “complementa nosso firme engajamento global e constitui um ingrediente importante para aumentar nossa participação nos mercados desenvolvidos e na vida diplomática internacional”.¹²⁶

O governo Collor não tinha base política forte, já que o presidente elegera-se sem o apoio de grandes partidos. Aliado a isso, havia a personalidade forte de Fernando Collor, que o isolou do Congresso Nacional. As medidas de seu governo, como confisco de parte dos valores depositados nos bancos (quaisquer quantias acima de 50 mil cruzeiros), a demissão de servidores públicos e o processo de liberalização comercial e privatizações, pouco contribuíram para alavancar a popularidade do presidente. Quando surgiram graves denúncias de corrupção, envolvendo até o próprio presidente, ele estava isolado politicamente, o que facilitou o processo de impeachment. Para evitar seu desenlace, Collor renunciou em dezembro de 1992, não evitando, contudo, sua condenação pelo Congresso Nacional e a conseqüente perda dos direitos políticos por oito anos.

¹²⁵ CERVO, Amado. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. RBPI, Ano 45, n° 1, 2002, pp.5-35.

¹²⁶ LAFER, Op. Cit., p. 292.

3.3) Governo Itamar Franco: retomada parcial.

O mineiro Itamar Cautiero Franco assumiu o governo com a tarefa de terminar o mandato de Fernando Collor, do qual restavam dois anos. De início, buscou formar coalizão que lhe permitisse governar, tarefa na qual teve êxito parcial. O Partido dos Trabalhadores apostou na oposição ao governo, vislumbrando as eleições presidenciais de 1994. Seu principal problema no início do governo era garantir legitimidade que lhe permitisse concluir o restante do mandato. Durante o governo Itamar, o projeto liberalizante do período Collor (em que a condução da política externa brasileira foi pautada pela abertura da economia nacional e pela negociação, com pouca participação do Itamaraty, da dívida externa) sofreu redução na sua velocidade. Ocorre, de maneira parcial, a volta de idéias que haviam sido abandonadas no período anterior. O governo Itamar Franco teve como princípios orientadores o combate à inflação, a continuidade do processo de abertura da economia brasileira (embora em velocidade reduzida na comparação com o período Collor), o combate à miséria e a consolidação e aprimoramento da democracia brasileira.¹²⁷ Houve ainda a conclusão, após vários anos, do processo de negociação da dívida externa brasileira, nos moldes do Plano Brady,¹²⁸ com a obtenção de desconto de cerca de 25% sobre o total devido, sua consolidação e o lançamento de novos títulos em substituição à dívida antiga.

¹²⁷ BARBIAN, Hilário. Como entender a administração do Plano Real *apud* BRUM, Argemiro, Op. Cit., p. 480.

¹²⁸ O Plano Brady consistia na conversão de títulos emitidos pelos países latino-americanos que estavam em *default* em novos títulos, padronizados, que poderiam ser renegociados no mercado financeiro (processo conhecido como securitização). Esses novos títulos também possuíam garantias adicionais, como títulos do governo dos Estados Unidos. A conversão em novos títulos também incluía um desconto no total da dívida, a fim de facilitar o seu pagamento.

A política exterior ficou inicialmente a cargo do senador e sociólogo Fernando Henrique Cardoso, ex-colega do presidente no Senado. O novo ministro buscou promover maior participação nos debates sobre as relações internacionais do Brasil de acadêmicos e de entidades da sociedade civil sem vinculação com o Itamaraty, com o intuito de “manter as portas do Itamaraty abertas à sociedade”. Cardoso ensaia o discurso do que seria a diplomacia do seu futuro governo.

Em maio de 1993, Fernando Henrique foi deslocado do Itamaraty para o Ministério da Fazenda, onde o futuro presidente assumiu a importante função de coordenar a implantação de um novo plano econômico (que acabaria por pavimentar-lhe o caminho para o Palácio do Planalto). A concentração de poder nas mãos de FHC, aliada à imagem de fraqueza de Itamar fizeram com que aquele fosse chamado pela imprensa de primeiro-ministro. Cardoso é sucedido por Celso Amorim, até então Secretário-Geral do Itamaraty.

As diretrizes norteadoras da política externa no governo Itamar Franco foram apresentadas pelo próprio presidente durante discurso na cerimônia de formatura da turma de 1992 do Curso de Preparação à carreira diplomática:

A construção de novas estruturas de convivência internacional em bases justas é o desafio que nos reservou a história (...) O final da Guerra Fria alterou a distribuição do poder mundial. No plano político, sobressaem a necessidade de maior cooperação multilateral e a aplicação do ideal democrático em nível internacional. No plano econômico, a tendência à globalização não deve levar-nos a ignorar as disparidades e assimetrias que distanciam os mais desenvolvidos do resto do mundo. ¹²⁹

¹²⁹ Discurso do Presidente da República Itamar Cautiero Franco, na cerimônia de formatura da turma de 1992 do Curso de Preparação à Carreira Diplomática. Resenha de Política Exterior, 1º semestre de 1993. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, pp. 80-81.

Segundo o presidente, as prioridades da política externa são identificadas com os seguintes fatores: a) tratamento nos foros multilaterais das grandes questões econômicas, bem como a democratização do processo decisório internacional; b) reforço do sistema multilateral de comércio; c) consolidação da integração regional, “base de apoio” aos pontos de vista brasileiros na cena internacional.¹³⁰

Houve, conforme anota Vizontini, reunião do Grupo dos 15, em Dakar, no Senegal, na qual resgatou-se a articulação da Agenda da Paz com a Agenda do Desenvolvimento. De maneira similar, o Brasil lançou, em reunião realizada em Salvador da Cúpula Ibero-Americana, uma agenda para o desenvolvimento, na qual apresentavam papel de destaque as questões sociais.¹³¹

Na Assembléia Geral da ONU, em 1993, o chanceler Celso Amorim apresentou o apoio do Brasil à iniciativa de uma Agenda para o Desenvolvimento. No ano seguinte, a fim de embasar a defesa da proposta e do maior engajamento das Nações Unidas na superação do atraso a que estavam submetidas muitas das nações do planeta, Celso Amorim, no discurso brasileiro na Assembléia Geral da ONU de 1994, faz apelo que remete ao conceito de “cooperação necessária”:

O Brasil está convencido de que uma ordem efetivamente nova deve fundar-se sobre uma perspectiva pluralista e democrática das relações internacionais. (...) Os interesses de todos estarão melhor atendidos quando as aspirações básicas da grande maioria foram razoavelmente satisfeitas. (...) [a interdependência] supõe capacidade política de agir em conjunto com vistas a objetivos que são de toda a humanidade. (...) eliminar a exclusão e promover a

¹³⁰ *Idem, Ibidem*

¹³¹ VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003, p. 91.

participação de todos constitui não só um dever moral, mas demonstração de lucidez e tirocínio.

A ordem a que o Brasil aspira tem, como um de seus pilares, o compromisso fundamental com o desenvolvimento. (...) O desenvolvimento consolida a liberdade, dá dimensão concreta à dignidade do homem, valoriza a eficiência, promove a estabilidade, complementa a democracia. O desenvolvimento constrói a paz.

A defesa dos interesses das nações mais ricas requer seu envolvimento na superação do atraso nas nações mais pobres. Acreditar no contrário é acreditar que o incêndio que consome a casa do vizinho jamais ultrapassará as cercas de nossa casa. É, numa palavra, uma insensatez, cujo preço povo algum parece rico o bastante para pagar.¹³²

Similarmente, Itamar Franco, em discurso proferido por ocasião do dia do diplomata, ao falar sobre a atuação internacional do Brasil, põe a cooperação para o desenvolvimento, envolvendo tanto os países do Norte quanto os do Sul, como pré-requisito para a paz:

Constitui objetivo indissociável da busca da paz a cooperação internacional para o desenvolvimento social e econômico, que julgamos estar no topo da agenda internacional.¹³³

Necessário também destacar a retomada, pelo ministro Celso Amorim, do discurso de Araújo Castro, trinta anos antes, sugerindo a atualização dos três D's - Desarmamento, Desenvolvimento, Descolonização - com a substituição da descolonização pela democracia

¹³² Discurso do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, na XLIX Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 26/11/1994. A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, p. 575.

(abrangendo as questões de direitos humanos e meio ambiente), destacando a importância destas para a segurança internacional:

“é imperioso que a sociedade internacional, atuando solidariamente, alente para a criação de condições de progresso e não para a preservação de privilégios. (...) o desenvolvimento de todas nações é o único fator que pode reduzir autenticamente os desequilíbrios que se manifestam de forma tão patente, por exemplo, na crescente corrente de emigrantes e refugiados. Em uma sociedade global, a justiça social se converte em uma condição indispensável para prevenir as crises, aliviar as tensões, para consolidar a democracia e promover os Direitos Humanos. (...) “O Se iremos empreender uma ampla tarefa de diplomacia preventiva, devemos nos dar conta de que somente o desenvolvimento sustentável do ponto de vista social e ambiental proporciona os meios eficazes para atingir nossos objetivos”¹³⁴

No plano regional, um dos principais destaques foi o lançamento da proposta da ALCSA, Área de Livre Comércio da América do Sul, sugerida por Itamar, em outubro de 1993, em Santiago, no Chile. Esta proposição de Itamar foi colocada como uma espécie de defesa do Brasil em relação ao projeto americano contido na Iniciativa das Américas, a qual colocava-se, de certa forma, como ampliação do NAFTA (North American Free Trade Agreement). Temia o Brasil ficar isolado no continente, já que os demais países seriam atraídos pelo magnetismo da maior economia do mundo, ficando a influência brasileira no hemisfério seriamente comprometida e as exportações muito dificultadas (pela concorrência com a indústria americana, mais eficiente).

¹³³ Discurso do Presidente da República Itamar Cautiero Franco na solenidade do Dia do Diplomata no Palácio Itamaraty, em 20/04/1994. Resenha de Política Exterior, 1º semestre de 1993. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, p. 61.

¹³⁴ Discurso do Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim, na XLVII Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova Iorque, 27/09/1993, em BRASIL. A palavra do Brasil nas Nações Unidas, pp. 560-562.

O núcleo da ALCSA seria o próprio Mercosul. A proposta brasileira era de que a nova entidade iniciasse suas atividades em um prazo de dez anos.¹³⁵ A negociação da nova zona de livre comércio se daria pelo entendimento dos países do Mercosul e do Pacto Andino no âmbito da ALADI, incluindo também o México e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA). O objetivo da nova estrutura seria a aceleração do desenvolvimento econômico de seus países-membros por meio da liberalização comercial.¹³⁶ Bernal-Meza identifica três argumentos principais na proposta brasileira: a) expansão do mercado para os produtos industriais brasileiros, que teriam atingido seu máximo potencial dentro do Mercosul; b) aumentar o número de países em que a disputa se daria na condição de preferência em relação aos demais competidores; c) aumentar as condições de competitividade também fora da zona de livre comércio.¹³⁷

No que tange à questão ambiental, que ocupava papel de destaque na agenda de então, na esteira das discussões sobre desenvolvimento sustentável ocorridas na Conferência das Nações Unidas para o Meio-Ambiente e o Desenvolvimento – ECO-92, o governo brasileiro reitera que o país tem, em razão de seu patrimônio ambiental”, influência na promoção do desenvolvimento sustentável. Entretanto, a diplomacia brasileira sustenta que a preservação ambiental não deve recair como um fardo sobre as nações em desenvolvimento, sendo necessária a colaboração dos países ricos para que a tarefa de preservar o meio-ambiente fosse melhor empreendida, visto que os benefícios ou custos de decisões nessa área diriam respeito ao planeta Terra em sua integralidade:

cabará aos países desenvolvidos assumirem suas responsabilidades, notadamente aquelas relativas à transferência de

¹³⁵ MONIZ BANDEIRA, 2003, pp. 493-496.

¹³⁶ BARBOSA, Rubens Antônio. Área de Livre Comércio da América do Sul: conformação de um novo espaço econômico. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/mercosul/aladi/area.asp. Acesso em 12/05/2006.

¹³⁷ BERNAL-MEZA, Raúl. El Mercosur y el Área de Libre Comercio de América Latina en el contexto de la regionalización y la globalización. In: *Globalização na América Latina: Integração Solidária – Seminário Internacional*. Brasília: FUNAG, 1997.

recursos financeiros e acesso a tecnologias saudáveis para os países em desenvolvimento.¹³⁸

3.4) Fernando Henrique Cardoso e a “Globalização Solidária”

Embalado pelo Plano Real, por meio do qual o país finalmente conseguiu domar o dragão inflacionário, derrubando a taxa anual (IGP-DI/FGV) de mais de 2000% em 93 para 14,8% em 1995, e trazendo consigo um programa de modernização da economia nacional, com ênfase na maior abertura econômica e integração aos mercados internacionais, na privatização das ineficientes empresas estatais e na construção de instituições nos moldes das vigentes nos países mais desenvolvidos, Fernando Henrique Cardoso foi eleito em 1994 em primeiro turno, pelo PSDB, com mais de 34 milhões de votos, 54% do total de votos válidos, derrotando o petista Luís Inácio Lula da Silva.

O novo presidente era intelectual de renome, com obras publicadas em vários países, sendo a principal delas “Desenvolvimento e Dependência na América Latina”, havia sido senador, ministro das Relações Exteriores e ministro da Fazenda. Posteriormente, introduzida a possibilidade de reeleição, por Emenda Constitucional aprovada em junho de 1997, Fernando Henrique foi novamente o mais votado nas eleições presidenciais de 1998, governando até o final de 2002. Logo após a reeleição, ajustes foram feitos na política econômica, com a liberalização do câmbio (em substituição ao sistema de bandas) e novas tentativas de diminuição dos gastos governamentais, as quais culminaram, em 2000, com a aprovação da Lei de Responsabilidade Fiscal - LRF.

A concepção de desenvolvimento prevalecente durante os oito anos do governo Cardoso passava pela maior inserção do país no mundo,

¹³⁸ Discurso do Presidente da República Itamar Cautiero Franco na solenidade do Dia do Diplomata no Palácio Itamaraty, em 20/04/1994. Resenha de Política Exterior do Brasil. Ano

por meio de acordos de liberalização comercial (Mercosul, Alça, OMC). O presidente costumava repetir que “o Brasil agora tem rumo”.¹³⁹ O Estado reduziu sua participação na economia e foi estimulada a iniciativa privada, no que foi chamado de “choque de capitalismo”, resgatando o tema usado por Mário Covas nas eleições de 1989. Um dos principais objetivos foi a construção de instituições que permitissem ao Estado brasileiro atuar com maior capacidade de regulação, já que estava se retirando do papel de protagonista da economia. Nesse sentido, foram criadas agências reguladoras para os serviços públicos recém-privatizados, deu-se maior transparência à área econômica, sobretudo no segundo mandato (Copom, Tesouro Nacional, LRF). Tudo isto se encaixa na visão de Estado mais liberal (em que pese a forte elevação da carga tributária e dos gastos governamentais no período), em consonância com a proposta de presidente de “acabar com a Era Vargas”.

O fato de o presidente haver sido chanceler do governo Itamar Franco, entre outubro de 1992 e maio de 1993, fez com que sua política externa tivesse caráter mais pessoal, com o Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia atuando como intérprete do pensamento presidencial.¹⁴⁰ Fernando Henrique fez uso muito mais significativamente do que seus antecessores da diplomacia presidencial, e tinha visão forte das relações internacionais: A política exterior de FHC teve como mote a idéia de mudança, havendo a publicação do relatório da gestão de seu segundo ministro das Relações Exteriores, Celso Lafer o significativo título: “Mudam-se os tempos”.¹⁴¹ Por sinal, esta concepção se assemelha com a implementada quando da breve gestão de Cardoso no Itamaraty. Há, no período, predominância do modelo que Cervo, chama de 'paradigma

20 - nº 74 - 1º semestre de 1994. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 1994, p. 61.

¹³⁹ BRUM, Argemiro. Desenvolvimento Econômico Brasileiro. Rio de Janeiro: Vozes, Ijuí (RS):Unijuí, 1999, p. 496.

¹⁴⁰ CERVO, Amado. Relações Internacionais do Brasil: um balanço da era Cardoso. RBPI, Ano 45, nº 1, 2002, pp. 5-35.

¹⁴¹ LAFER, Celso. Mudam-se os tempos: diplomacia brasileira 2001-2003. Brasília: FUNAG, 2002.

normal'¹⁴², no qual o Estado tem pouco espaço para a realização de investimentos produtivos, a cargo das empresas. Segundo o historiador, esta visão do papel do Estado deriva da idéia de mudança, que teria provocado a revisão e condenação das formas de inserção internacional do passado, a adoção de ideologia produzida nos centros hegemônicos de poder e a correção do movimento da diplomacia.

No âmbito das relações hemisféricas, o Mercosul ocupou o papel principal, sobretudo as relações com a Argentina. Tendo entrado em vigor em 1995, o Mercosul levou a corrente de comércio entre os países-membros a ter forte crescimento até fins de 1998. A partir da desvalorização cambial brasileira, principalmente, o bloco passa por dificuldades, com perda de confiança entre os sócios (já que o Brasil promovera a liberalização do seu câmbio sem consultar, ou ao menos comunicar, seus parceiros de blocos), e as empresas exportadoras de Argentina e Uruguai reclamavam da impossibilidade de competirem no mercado brasileiro. As negociações para a implantação da Área de Livre Comércio das Américas – ALCA foram conduzidas com parcimônia, não demonstrando o Brasil o mesmo entusiasmo que, por exemplo, a Argentina, a qual pretendia ter com os EUA “relaciones carnales”, como afirmou Carlos Menem...

O governo brasileiro passou a resolver pontos de divergência, procurando adequar o Brasil a protocolos internacionais de controle da disseminação de tecnologia nuclear. O mais importante deles, o Tratado de Não-Proliferação – TNP - foi assinado em junho de 1997. Tais medidas tinham por objetivo melhorar a imagem do país perante a comunidade internacional, apresentando-o como "confiável" ao mundo desenvolvido, à semelhança do que se almejava no plano econômico com a abertura da economia e a reforma do Estado. Afirmou o presidente que o “compromisso com o uso pacífico da energia nuclear projeta a imagem do Brasil, aumenta

¹⁴² CERVO, Amado. Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 46, vol. 2, pp. 2-22.

nossa influência nas grandes questões internacionais e facilita a promoção do desenvolvimento científico e tecnológico”.¹⁴³

Significativo do ponto de vista da representatividade do pensamento motor da política externa brasileira dos oito anos de governo Fernando Henrique é o discurso pronunciado em 1995 pelo Ministro Lampreia na Assembléia Geral das Nações Unidas. Segundo Lampreia, haveria então uma convergência das relações internacionais para dois conceitos importantes: a democracia e a liberdade econômica, respeitada a justiça social, sendo esses dois fatores definidores do século XXI. Para que esses fatores fossem maximizados, pede o chanceler uma reforma na sistema internacional, “de modo torná-lo mais sensível aos desafios” a serem enfrentados. Em relação aos problemas instabilidade dos sistemas econômicos e da pobreza e desemprego, resultados adversos da globalização, aliados aos protecionismos “de várias formas”, é feito o alerta de que são questões que merecem ser consideradas de alta prioridade, dado o impacto que podem causar na economia global e, em seguida, no plano político internacional.¹⁴⁴

O diagnóstico do contexto internacional nos primeiros anos do novo milênio é diferente do de uma década antes. O otimismo quase ilimitado com a globalização dá lugar à sensação de que as esperanças não foram de todo realizadas. Há a decepção com a sucessão de crises financeiras internacionais (México em 1995, Ásia em 1997, Rússia em 1998 e Argentina em 2000-1, além das dificuldades por que passou o próprio país às vésperas da eleição de Lula, em razão da desconfiança dos mercados em relação ao programa econômico do candidato), que tanta turbulência

¹⁴³ Discurso do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da cerimônia de assinatura da Mensagem que envia o Tratado sobre a Não-Proliferação de Armas Nucleares ao exame do Congresso Nacional, Brasília, 20/06/1997. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1350. Acesso em 10/06/2006.

¹⁴⁴ Discurso pronunciado pelo Ministro das Relações Exteriores, Embaixador Luiz Felipe Lampreia, por ocasião da abertura dos trabalhos da L Assembléia Geral das Nações Unidas, Nova York, 25/09/1995. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/discurso_detalhe.asp?ID_DISCURSO=1579. Acesso 10/06/2006.

trouxeram à economia brasileira no primeiro e segundo mandatos de Fernando Henrique, com os problemas no relacionamento com a Argentina e os problemas de consolidação do Mercosul. Entretanto, o ministro Celso Lafer, em exposição no Ministério das Relações Exteriores, aponta a diplomacia e a cooperação como instrumento para a superação desses problemas.¹⁴⁵

Quando da perpetração dos atentados de 11 de setembro em Nova Iorque e Washington, que causaram comoção na comunidade internacional, a diplomacia brasileira ensaia discursos nos quais se verifica a articulação entre a cooperação para o desenvolvimento e a estabilidade nas relações internacionais. O governo brasileiro propõe então que haja uma agenda voltada para o desenvolvimento, em que o combate à pobreza, por meio da cooperação dos países ricos com os emergentes, serviria como forma de auxiliar o combate ao terrorismo internacional.¹⁴⁶ A noção de globalização solidária, que aparece com maior freqüência nos discursos presidenciais no período final de mandato, diz respeito à necessidade de suavizar a globalização, a qual traria ganhos difusos, mas perdas concentradas, isto é, resultados positivos no geral, mas que geraria conseqüências difíceis de suportar para certos segmentos. Assim, necessária se faria torná-la solidária, de modo que o aumento de produtividade que resultaria do aumento do comércio internacional fosse mais bem distribuído, sob pena de serem gerados problemas que tornariam inviável o próprio processo de mundialização.

Também no decorrer do mandato de Fernando Henrique, no ano de 2002, celebraram-se os cem anos do nascimento de Juscelino Kubitschek. Ocorreram eventos em homenagem à data, bem como aspectos do seu governo JK foram amplamente discutidos. Como não poderia deixar de ser, foi muito lembrada sua política externa, em especial a Operação

¹⁴⁵ LAFER, Celso. Reflexões sobre uma gestão. (texto revisto de exposição feita no Instituto Rio Branco, em 18/12/2002). Política Externa. Vol II – N° 4, março a maio de 2003.

¹⁴⁶ LESSA, Antônio Carlos Moraes e MEIRA, Frederico Arana. O Brasil e os Atentados de 11 de setembro. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 44, vol. 2, pp. 46/61.

Pan-Americana. Cabe destacar o discurso proferido pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, por ocasião da instalação da comissão encarregada de organizar as comemorações:

E outro não foi seu entendimento ao lançar a chamada Operação Pan-americana. Nome curioso: Operação Pan-Americana, de todo o hemisfério. Iniciativa que entendia responder ao anseio do povo brasileiro por uma maior responsabilidade hemisférica e por uma - de novo cito - "uma posição mais nítida na política internacional". Ele não via contradição entre uma Operação Pan-Americana e afirmação nacional, e a defesa do interesse nacional no concerto das nações do continente. Recordo a acolhida dispensada à Operação Pan-Americana pelos países vizinhos, sem falar do impacto da iniciativa no esforço de sensibilizar a administração Eisenhower para a importância de se criar o Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID.¹⁴⁷

3.5) Lula e o combate à pobreza, com o apelo da “cooperação necessária”.

A eleição de Luís Inácio Lula da Silva para a presidência, na sua quarta tentativa, trouxe consigo novo refluxo nas idéias mais liberalizantes. Em seu discurso durante a campanha criticou severamente seu antecessor, de quem criticava a política econômica, a qual chamava de ‘neoliberal’. Volta-se, mais uma vez a propor que a política externa tenha caráter mais autônomo, a partir da análise de que na inserção internacional o país deveria almejar a liderança entre os países emergentes, fazendo o contraponto aos mais desenvolvidos, principalmente em questões de comércio, como nas negociações da Rodada de Doha da Organização

¹⁴⁷ Discurso do Presidente da República Fernando Henrique Cardoso na solenidade de instalação da comissão organizadora das comemorações do primeiro centenário do

Mundial do Comércio ou para a formação da Área de Livre Comércio das Américas - ALCA (nos quais se pede maior acesso aos mercados dos países ricos ao mesmo tempo em que a liberalização de serviços, que interessa às maiores economias, é bloqueada).

Entretanto, o diagnóstico é de que a volta ao desenvolvimentismo pré-Sarney é impossível, seja pela nova configuração do mundo, seja pelo fenômeno da globalização, que tende a punir rápida e implacavelmente aqueles que se afastam do *mainstream* econômico. Assim, o Governo Lula tenta se equilibrar entre esse dois pólos, adotando discurso em que o país aparece com maior protagonismo, retomando, por exemplo, a tentativa de obtenção de assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas e de maior participação em organismos internacionais, ao mesmo tempo em que, no plano interno, procura manter, ao menos parcialmente, noções e conceitos atinentes ao desenvolvimento nacional que haviam sido implantados nos governos Collor, Fernando Henrique e, em menor medida, Itamar Franco, como a importância da estabilidade econômica, do equilíbrio das contas públicas e aumento do comércio internacional.

Lula nomeou para o Ministério das Relações Exteriores Celso Amorim, que exercera o cargo durante a presidência de Itamar Franco. A Secretaria-Geral do Itamaraty foi entregue a Samuel Pinheiro Guimarães, que fora exonerado do Instituto de Pesquisas em Relações Internacionais - IPRI no governo anterior em razão de contundentes críticas à adesão do Brasil à ALCA. O presidente também criou o cargo de assessor especial de relações internacionais da Presidência da República, para o qual nomeou Marco Aurélio Garcia, um dos ideólogos petistas na área de política externa.

Maior ênfase é colocada no papel político do Mercosul, em contraponto à preponderância do fator econômico nos governos antecedentes. Contribui para tanto o fato de a América do Sul ter

testemunhado o surgimento de governos de esquerda em diversos países, como é o caso do próprio presidente brasileiro, além de Néstor Kirchner (apesar de este ser mais populista que propriamente de esquerda), na Argentina e Tabaré Vazquez no Uruguai. A Venezuela, liderada pelo socialista Hugo Chávez, ligado a Cuba, adere ao bloco. Havia, portanto, convergência entre o pensamento dos ocupantes dos governos destes países. Ressurge a proposta de criação de uma Comunidade Sul-Americana de Nações, que é desenvolvimento da proposta de criação da Área de Livre Comércio da América do Sul – ALCSA, elaborada pelo chanceler Celso Amorim, quando de sua primeira passagem pelo comando do Itamaraty, em 1993.

O discurso diplomático brasileiro incorpora maior ênfase aos temas sociais, como o combate à pobreza e, assim como no plano interno, à fome. Sugere o presidente a taxaço de viagens internacionais com o uso dos recursos assim auferidos na erradicaço da miséria. Tal atitude também espelha o discurso interno, pois desde a posse Luís Inácio Lula da Silva utiliza sua história de vida e a retórica da reduço da pobreza como forma de identificaço com os segmentos de menor renda da populaço. Interessante notar que, ao fazer tal apelo, o presidente pede que as estruturas do sistema internacional propiciem melhores condiçoes às naçoes que lutam contra a fome e a miséria, isto é, reclama que o comércio mundial seja utilizado como ferramenta para a superaço desses problemas. E relaciona as dificuldades econômicas como uma das causas do terrorismo internacional, preocupação constante, quase obsessão, dos Estados Unidos e demais países desenvolvidos, com o intuito de chamar a atenço do mundo para a responsabilidade coletiva de todos os governos:

Da crueldade não nasce o amor. Da fome e da pobreza jamais nascerá a paz. O ódio e a insensatez que se alastram pelo mundo nutrem-se dessa desesperança, da absoluta falta de horizontes para grande parte dos povos.

Apenas neste ano, mais de 1.700 pessoas já morreram vítimas de ataques terroristas ao redor do mundo; em Madri, Bagdá, Jacarta.

Tragédias que vêm somar-se a tantas outras, na Índia, no Oriente Médio, nos Estados Unidos, e, recentemente, ao sacrifício bárbaro das crianças de Beslan.

A Humanidade está perdendo a luta pela paz.

Só os valores do Humanismo, praticados com lucidez e determinação, podem deter a barbárie. A situação exige, dos povos e dos seus líderes, um novo senso de responsabilidade individual e coletiva.

Se queremos a paz, devemos construí-la. Se queremos de fato eliminar a violência, é preciso remover suas causas profundas com a mesma tenacidade com que enfrentamos os agentes do ódio.

O caminho da paz duradoura passa, necessariamente, por uma nova ordem internacional, que garanta oportunidades reais de progresso econômico e social para todos os países.¹⁴⁸

Recentemente, de maneira similar, durante Assembléia Geral da OEA, em reação à proposta da Secretária de Estado dos EUA, Condolezza Rice, que sugeriu o conceito de "democracia preventiva" (a qual foi mal recebida pelos latino-americanos), o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim adotou ênfase que lembra mais uma vez os argumentos da OPA: "Nós vemos que a principal ação preventiva - porque essa foi uma expressão muito utilizada - é aquela que contribua para uma maior inclusão social com base no desenvolvimento, inclusive no comércio desimpedido. Porque achamos que há um espaço que precisa ser mais bem

¹⁴⁸ Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 59ª Assembléia-Geral da ONU, Nova Iorque, 21 de setembro de 2004. Disponível em: http://www.mre.gov.br/portugues/politica_externa/discursos/index.asp, acessado em 17/08/2005.

ocupado, mas os termos que devemos sempre pensar são prevenção e diálogo, em vez de intervenção"¹⁴⁹.

¹⁴⁹ Declaração ao jornal Folha de São Paulo, 06/06/2005, Caderno Mundo.

CONCLUSÃO

Procurou-se, no presente estudo, fazer um breve levantamento da contribuição da tese da “cooperação necessária”, formulada no discurso da Operação Pan-americana. O aproveitamento dos incidentes envolvendo o então vice-presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, para pleitear auxílio econômico mostra a habilidade de Juscelino Kubitschek de identificação de oportunidades, característica de sua atuação na Presidência. O raciocínio formulado na ocasião teve por base principalmente crenças normativas (o imperativo de combater o subdesenvolvimento, o qual era descrito como uma chaga a corroer a solidez do bloco Ocidental) e crenças causais (a cooperação como forma de superação do subdesenvolvimento; subdesenvolvimento como causador de instabilidade e, em última instância, como passível de provocar a deserção no “mundo livre” e surgimento na América Latina de lideranças identificadas com o socialismo; e a importância da questão econômica no sistema internacional).

Conforme os discursos constantes dos capítulos dois e três, não resta dúvida de que, em diversos momentos, os responsáveis pela formulação da política externa brasileira fizeram uso desse conceito como forma de buscar convencer os países desenvolvidos da importância da cooperação para maior estabilidade nas relações internacionais e, em consequência, convencê-los a terem atitude mais favorável aos pleitos do Brasil. O apelo à “cooperação necessária” é utilizado em contextos nem sempre semelhantes, o que permite considerar tal categoria conceitual com traço importante da política externa brasileira.

Assim, esta noção aparece na Política Externa Independente, onde é utilizada para suavizar a independência, pois no discurso brasileiro o alinhamento do país à causa ocidental é sempre reiterado, sendo a procura por diversificação de parcerias colocada como necessária para o crescimento da economia e este para que não houvesse a “tentação

comunista”. Em Castelo Branco, é deveras suavizada e colocada nos moldes do alinhamento ao governo de Washington, bem aos moldes do quadro da Guerra Fria. Em Costa e Silva, Médici e Geisel, é utilizada com grande freqüência, sendo que neste último foi vinculada à questão da dificuldade que o Brasil enfrentava na obtenção de equipamentos para instalação de usina de energia atômica. Nos governos Figueiredo e Sarney, foi utilizada para tentar levar o problema da dívida da área econômica para o plano político. Em Collor, aparece timidamente, relacionada ao problema ambiental. No governo Fernando Henrique, associa-se à advertência quanto aos problemas da globalização, sendo explicitamente utilizada na Assembléia das Nações Unidas realizada logo após os atentados sofridos pelos Estados Unidos em 11 de setembro de 2001. E, finalmente, no governo Lula, o conceito é trazido para lembrar o problema da pobreza em diversos países, e também relacionado ao combate ao terrorismo.

Verifica-se, portanto, que a incorporação do argumento da cooperação necessária (entendido como a necessidade de os países desenvolvidos cooperarem para a superação do subdesenvolvimento como forma de conferir às relações internacionais maior estabilidade) ocorre da maneira que Goldstein e Keohane definem como “*ideas as road maps*”: os resultados esperados das ações, e não as ações em si, são que definem os meios escolhidos pelos atores para suas ações.

Nota-se, pelos exemplos acima, que a tese central da OPA tende a ser retomada por aqueles que vocacionam o discurso diplomático brasileiro, pois é um “*road map*” já construído e que apresentou algum êxito na obtenção dos objetivos do país em sua inserção internacional. Sendo caminho já trilhado com certo sucesso, os atores tendem a repeti-lo buscando emular parte de seus resultados.

De certa forma, a influência da idéia da cooperação necessária também pode ser entendida, *cum grano salis*, também como ponto focal em situações de equilíbrio, mais especificamente quando os EUA foram

confrontados com a revolução cubana e a adesão da ilha ao bloco comunista. A “cooperação necessária” encaixou-se perfeitamente no cenário da Guerra Fria, pois a disputa entre as duas superpotências não ocorria pelo confronto direto, mas sim pela conquista do maior número possível de aliados. Dessa forma, ao afirmar o Brasil sua identidade ocidental, ao mesmo tempo em que lembra das dificuldades de defender a superioridade da democracia e da livre iniciativa, traz para o primeiro plano o argumento da indivisibilidade da paz e põe a responsabilidade pelo subdesenvolvimento como algo compartilhado com os países desenvolvidos.

Bibliografia

Livros

ABREU, Marcelo de Paiva (org.), *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

AMADO, Rodrigo (org.) *Araújo Castro*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1982

ARINOS Filho, Afonso, *Diplomacia Independente: um legado de Afonso Arinos*. São Paulo: Editora Paz e Terra, 2001.

AYERBE, Luís Fernando. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

BANDEIRA, Moniz, *Relações Brasil - EUA no contexto da globalização I – Presença dos EUA no Brasil*. São Paulo: Editora SENAC, 1998.

_____. *Formação do Império Americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. *Estado nacional e política internacional na América Latina (1930-1992)*. São Paulo: Ensaio, Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1993.

_____. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

_____. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BARBOSA, Mario Gibson Alves. *Na Diplomacia, o Traço da Vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992.

BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, 1956-1961*, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1976.

BOERSNER, Demetrio. *Relaciones Internacionales de America Latina*. Caracas: Editorial Nueva Sociedad, 1982.

BRUM, Argemiro. *Desenvolvimento Econômico Brasileiro*. Rio de Janeiro: Vozes, Ijuí (RS): Unijuí, 1999.

CAMPOS, Roberto. *Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro: TopBooks, 1991

CASTRO, Marcus Faro de. *Política e Relações Internacionais*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2005.

CERVO, Amado, e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2ª edição. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CERVO, Amado (org.). *O Desafio Internacional*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994.

COUTO, Ronaldo Costa. *História indiscreta da ditadura e da abertura: Brasil: 1964-1985*. Rio de Janeiro: Record, 1999.

DANESE, Sérgio. *Diplomacia Presidencial – História e Crítica*. São Paulo: TopBooks, 1989.

DUROSELLE, Jean Baptiste. *Todo Império Perecerá*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

FAUSTO, Boris. *História Concisa do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, Imprensa Oficial do Estado, 2001

FAUSTO, Boris (Org.) *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III, vol. 4. São Paulo: Difel, 1986

FONSECA JR. Gelson. *A Legitimidade e outras Questões Internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

FUNAG. *A palavra do Brasil nas Nações Unidas (1946-1995)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995.

FUNAG. *Globalização na América Latina: Integração Solidária – Seminário Internacional*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1997.

GARCIA, Eugênio Vargas. *Cronologia das Relações Internacionais do Brasil*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2000.

GASPARI, Elio, *A ditadura envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002

GOLDSTEIN, Judith e KEOHANE, Robert.. *Ideas and Foreign Trade Policy: Beliefs, Institutions and Political Change*. Ithaca e Londres: Cornell University Press, 1993.

GREMAUD, Amaury; VASCONCELLOS, Marco Antonio Sandoval de; e TONETO Jr., Rudinei. *Economia Brasileira Contemporânea*. São Paulo: Atlas, 2002

LESSA, Antônio Carlos. *A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: IBRI, 2003.

LIGIERO, Luiz Fernando. *Políticas Semelhantes em Momentos Diferentes: Exame e Comparação entre a Política Externa Independente (1961-1964) e o Pragmatismo Responsável (1974-1979)* (tese de doutoramento) Brasília, 2000.

KUBÁLKOVÁ, Vendulka. *Foreign Policy in a Constructed World*. ME Sharpe, 2001

KUBITSCHKE, Juscelino, *Meu Caminho para Brasília, vol III: 50 anos em 5*. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1978.

MALAN, Pedro Sampaio. Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964) In FAUSTO, Boris (Org.) *História Geral da Civilização Brasileira*. Tomo III, vol. 4. São Paulo: Difel, 1986.

MARTINS, Estevão Chaves (org.). *Relações Internacionais: visões do Brasil e da América Latina*, Brasília: IBRI, 2003.

RABE, Stephen G. *Eisenhower and Latin America*. The University of South Carolina Press, 1993

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

SELCHER, Wayne Alan. *The Afro-Asian Dimension of Brazilian Foreign Policy*. Tese de Doutorado, University of Florida, 1970.

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

_____, *O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea*. (mimeo) Rio de Janeiro, 1995

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio Vargas a Castelo Branco (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Saga, 1969

VAZ, Alcides Costa. *Cooperação, Integração e Processo Negociador: a construção do Mercosul*. Brasília: IBRI, 2002.

VIZENTINI, Paulo Fagundes, *Relações Internacionais e Desenvolvimento – O Nacionalismo e a Política Externa Independente 1951-1964*. Petrópolis (RJ): Vozes, 1995.

_____, *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: EdUFRGS, 1998.

_____. *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003. p. 91.

CERVO, Amado, *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Revista Brasileira de Política Internacional, ano 46, vol. 2, pp. 2/22

DREZNER, Daniel W. *Ideas, Bureaucratic Politics and the Crafting of Foreign Policy*. American Journal of Political Science. Vol. 44, nº 4, outubro/2000, pp. 733/749

GOLDSTEIN, Judith. *Ideas, Interests and American Trade Policy*. International Organization, ano 42, vol. 1, inverno de 88, pp. 179/217

LESSA, Antônio Carlos Moraes e MEIRA, Frederico Arana. *O Brasil e os Atentados de 11 de setembro..* Revista Brasileira de Política Internacional, ano 44, vol. 2, pp. 46/61

LEVI, Werner. *Ideology, Interests and Foreign Policy*. International Studies Quarterly, vol. 14, nº 1, março de 1970.

LIMA, Maria Regina Soares de, *Ejes Analíticos y Conflicto de Paradigmas en la Política Exterior Brasileña*. America Latina/Internacional vol. 1 nº 2 outono-inverno de 1994

PENNA Filho, Pio, *A política externa brasileira do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961)* Cena Internacional- Ano 1 nº 1 1999.

SILVA, Alexandra de Mello e, *Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da Política Externa de JK*. in *Contexto Internacional* vol. 14 nº 2, jul-dez/1992. Rio de Janeiro: IRI-PUC/RJ

_____, *O Brasil no Continente e no Mundo: Atores e Imagens na Política Externa Brasileira Contemporânea*. In *Estudos Históricos* vol. 16, 1995. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV

Documentos

BRASIL, *Operação Pan-Americana (Documentário)*. Rio de Janeiro, Serviço de Documentação da Presidência da República: 1958, 5 volumes.

Relatórios do Ministério das Relações Exteriores, 1958 a 1960.