

Dois pontos comuns na historiografia da Política Externa Independente

Thiago Pereira Caldas Brum*

Resumo: A partir da análise historiográfica acerca da Política Externa Independente, destacam-se duas correntes principais: uma interpreta a PEI como *ruptura* e a outra como *continuidade* na política exterior que vinha sendo desenvolvida pelo Itamaraty. Pretendemos apresentar dois pontos que constatamos serem comuns a ambas as correntes: teria, a PEI, resultado do processo de deterioração das relações EUA-América Latina e significaria uma continuidade na “diplomacia do desenvolvimento”.

Palavras-chave: Política Externa – Relações Internacionais – Desenvolvimento.

Résumé: A partir de l’analyse historiographique de la Politique Extérieure Indépendante, il ressort que l’on peut identifier deux courants principaux: quelques-uns la voient comme une rupture, d’autres comme une continuité de la politique extérieure menée par l’Itamaraty. L’on se propose de présenter deux aspects communs à ces deux courants: la PEI serait le résultat du processus d’épuisement des relations entre les États-Unis et l’Amérique latine et signifierait une continuité de la “diplomatie du développement”.

Mots clés: Politique Extérieure – Relations Internationales – Développement.

Este trabalho é parte da pesquisa de mestrado que desenvolvo intitulada “*Ruptura x continuidade: uma abordagem historiográfica da PEI*”, orientada pelo Professor Dr. Williams da Silva Gonçalves.

A partir do exame historiográfico da política externa nos governos Jânio Quadros e João Goulart, destacam-se duas perspectivas distintas de interpretação da chamada Política Externa Independente. Para alguns autores a PEI representou uma ruptura, uma mudança de rumo, já para outros, uma continuidade na política exterior que vinha sendo desenvolvida pelo Itamaraty.

A partir das obras de um determinado grupo de autores, com destacados trabalhos sobre o tema, nosso estudo procurou classificá-los em uma das correntes acima descritas e avaliar quais elementos os levaram a perceber a PEI de uma forma ou de outra. Os autores selecionados para a pesquisa foram: Celso Lafer, Clodoaldo Bueno, Amado Cervo, Paulo Fagundes Vizentini, Moniz Bandeira, Pedro Malan, Rubens Ricupero, Fernando de Mello Barreto, Henrique Altemani, Gelson Fonseca Jr, Williams da Silva Gonçalves e José Flávio Sombra Saraiva.

* Mestrando em História Política e Especialista em História das Relações Internacionais, PPGH-Universidade do Estado do Rio de Janeiro, bolsa financiada pela CAPES.

Percebe-se, apesar das diferenças, dois pontos comuns a ambas as correntes de pensamento. Primeiramente, assim como ocorrera em outros países do continente americano que buscaram uma política externa mais independente de Washington ao longo dos anos 50-60, considera-se que a PEI resultou do processo de desgaste entre os interesses antagônicos envolvidos na relação Estados Unidos-América Latina.

O segundo ponto refere-se à continuidade do que Rubens Ricupero denominou *diplomacia do desenvolvimento*, isto é, a busca, no meio externo, de insumos para a consolidação do projeto nacional-desenvolvimentista.

Em relação ao primeiro, podemos destacar que com a proximidade do término da II Guerra, a idéia de criação de organismos multilaterais de estados ganhou maior destaque nas relações internacionais. Na América, pensou-se em uma organização que integrasse todos os países do continente, formando um bloco hemisférico.

A construção do sistema interamericano em torno da idealização pan-americana passava por duas perspectivas históricas distintas, cada uma correspondendo a diferentes campos de interesse dos estados. A primeira era o *bolivarianismo*, que se vinculava às questões de humanidade e desenvolvimento da região, e se fazia presente na proposta de integração dos países latino-americanos. A segunda concepção, o *monroeismo*, correspondia às questões de segurança do hemisfério, atendendo mais especificamente aos interesses de segurança nacional norte-americanos.

De fato, o processo de institucionalização das relações entre os países americanos, por meio de foros regionais multilaterais, correspondeu às mudanças de concepção dos EUA a respeito do perímetro de segurança de seu próprio território.

A interdependência entre os países do continente, dos tempos da guerra, cedeu lugar à tranqüila dominação política, econômica e ideológica dos EUA. Isso facilitou a almejada instituição de mecanismos de controle hemisférico, a fim de evitar, futuramente, possíveis investidas de outras nações que interferissem nos interesses norte-americanos na região.

Sem grandes dificuldades e resistências, e ocupando um papel marginal nos interesses geopolíticos norte-americanos, a institucionalização do sistema de poder de Washington na região desenvolveu-se em dois movimentos complementares que estabeleceram o Tiar, primeiramente, e a OEA, *a posteriori*.

Uma diferença diametral, entretanto, marcava as posições dos estados subdesenvolvidos e da grande potência do norte nas relações panamericanas. Os primeiros objetivavam captar, através do alinhamento ao segundo, recursos para consecução de seus

respectivos projetos de desenvolvimento, pautados por políticas nacionalistas. Para os países da América Latina, a melhor maneira de se atingir o desenvolvimento era por meio da industrialização e da consolidação e proteção do mercado interno. Postulavam, então, a intervenção estatal e ansiavam que os EUA assumissem o papel de fonte de recursos para os grandes empreendimentos necessários, através de empréstimos de governo a governo.

Os EUA, por sua vez, mais interessados nas questões geopolíticas da região, seguiam, no campo econômico, os pressupostos neoliberais. Almejavam apenas manter sua posição privilegiada, consolidada durante a guerra. Insistiam, em última análise, que se seguissem os princípios consagrados em Bretton Woods.

A oposição e conflito destes propósitos ficaram patentes e caracterizaram as negociações da Conferência de Chapultepec, já em 1945. A relação América Latina-Estados Unidos era marcada, desta forma, por duas posições antagônicas inconciliáveis, que ao longo da década de 50 chocar-se-iam.

Merece destaque, ainda, a suposição de que a postura norte-americana tenha estimulado os países da região a procurarem novas alternativas para os projetos nacionais de desenvolvimento, principalmente fontes de bens de capital, à revelia dos interesses de Washington. Neste momento, o cenário mundial dos primórdios da distensão se mostrava favorável a essa busca, levando à crise de hegemonia dos Estados Unidos no bloco ocidental.

Com a negligência da Casa Branca, em relação às reivindicações desenvolvimentistas latino-americanas, e o apoio oferecido a uma série de ditaduras no continente, instalou-se um descontentamento generalizado na América Latina. A política dual de Washington, a qual renunciava a ‘boa vizinhança’ mas praticava o ‘grande porrete’, gerou severa hostilidade por parte das populações ao sul do rio Grande.

O episódio emblemático do processo de desgaste das relações EUA-América Latina foi a conturbada viagem de Nixon a alguns países sul-americanos, em 1958. Considerando-se que os governos da América Latina ainda mantinham certo alinhamento e acato às diretrizes políticas de Washington, as manifestações durante a excursão do vice-presidente demonstravam, também, a insatisfação das populações locais para com os seus governantes. Diante de tal quadro, tanto por conta de fatores externos, bem como por *forças profundas* endógenas, muitos governos se viram pressionados a mudar os rumos de sua política externa.

O resultado ao alheamento norte-americano foi, de fato, a formulação de políticas nacionalistas e reformistas, que colidiam frontalmente com os interesses de Washington. A tranqüila dominação do pós-guerra mudara radicalmente no contexto panamericano de final

dos anos 50. Os Estados Unidos, contudo, não tinham a intenção de alterar a natureza de suas relações com os países do continente. O que ficou bastante claro após o lançamento, e fracasso, da Operação Panamericana, promovida pelo presidente Kubitschek.

Internamente, a formulação da Política Externa Independente respondia às pressões nacionalistas da sociedade civil e política, que processavam uma série de transformações desde os anos 30. Parcelas cada vez maiores da população tomavam consciência da importância da política exterior e, desta forma, novas forças pressionavam o governo no sentido de alterar as diretrizes políticas da atuação externa.

No âmbito exterior, quando o Itamaraty passa a defender os princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos, a diplomacia de Brasília respondia, de fato, à postura norte-americana no campo das relações econômicas que não satisfaziam aos anseios brasileiros. Assim sendo, o país fincava os alicerces de uma formulação política para buscar, independentemente, o desenvolvimento, sem os riscos de uma intervenção norte-americana.

Os dois níveis de análise exprimem, em última instância, a concepção de que a PEI, que buscava o desenvolvimento, inseriu-se no contexto de deterioração, e conseqüente confronto, entre os Estados Unidos e os países latino-americanos. De acordo com Hélio Jaguaribe, “*no plano de sua formulação a política desenvolvimentista é incompatível com um americanismo incondicional*” (JAGUARIBE, 1958:223).

Todos os autores analisados em nossa pesquisa consideram que a Política Externa Independente resultou, de forma ou mais ou menos específica, deste processo de desgaste das relações EUA-América Latina.

O segundo tema comum às duas linhas de interpretação da PEI se relaciona à consolidação de uma política externa com o objetivo de atender às demandas desenvolvimentistas do país.

Inaugurada na primeira passagem de Vargas à frente do estado brasileiro, a captação externa de instrumentos para a consecução do projeto de desenvolvimento nacional era o vetor das relações exteriores do país. Como resposta às transformações sistêmicas da década de 30 e às mudanças em curso na estrutura sócio-produtiva do país, o Brasil encetara, através do modelo de substituição de importações, um duplo processo de urbanização e industrialização. Novas forças sociais ascenderam, demandando uma nova conjuntura política e novos interesses nacionais.

Tais transformações se fizeram sentir no campo da política exterior, como não poderia ser diferente. Assim sendo, a década de 50 fora marcada pelo sucessivo rompimento

com modelo aristocrático-cosmopolita de nossa atuação externa, voltada para agroexportação, e que remonta às origens do período republicano.

No processo de redefinições de políticas e interesses, para alguns estudiosos, a Política Externa Independente estabeleceu uma ruptura com as práticas diplomáticas anteriores; para outros, não passou de mais um passo no aprofundamento da atuação chancelar desenvolvimentista. As duas correntes interpretam, contudo, a PEI como uma continuidade na *diplomacia do desenvolvimento*.

O fato de ambas as correntes pensarem da mesma forma, principalmente os adeptos da *ruptura*, em se tratando de um aspecto de continuidade, configura aparentemente um paradoxo. Não podemos deixar de considerar, entretanto, que: *a)* nenhum processo que envolve mudanças e rupturas ou continuidades é total. Isto é, quando há ruptura, elementos de continuidade são percebidos, e a recíproca é verdadeira; *b)* em consequência, a posição de um autor que estuda a Política Externa Independente varia de acordo com o ponto que ele toma como sendo objeto principal de seu trabalho e a perspectiva utilizada em sua análise. Desta forma, a categorização de um intelectual em alguma das duas correntes depende do olhar que ele lança sobre o objeto.

Cabe mencionar que percebemos, ao longo da pesquisa, duas perspectivas de se lançar ao estudo da Política Externa Independente: a perspectiva política ou diplomática e a perspectiva econômica.

A primeira engloba aspectos mais pontuais da atuação diplomática, em geral características políticas, tais como: relação Brasil-Estados Unidos; política brasileira para os países africanos; respostas da chancelaria do Brasil às mudanças sistêmicas; reflexo na diplomacia dos debates internos; pragmatismo na atuação exterior, etc.

A perspectiva econômica, por sua vez, volta-se prioritariamente para os fins da política exterior do Brasil. Isto é, enfatiza o objetivo básico para o qual orientou-se a Política Externa Independente, e subordina, desta forma, as demais considerações ao campo econômico-financeiro.

Compreendemos que é a preeminência conferida a uma destas perspectivas que leva um autor a interpretar a PEI como uma continuidade ou uma ruptura.

Em geral, os autores que privilegiam a perspectiva política foram interpretados como adeptos da corrente de ruptura. Já os que ressaltam o econômico, foram categorizados como partidários da continuidade. O que nos leva a crer que a PEI pode ser caracterizada como a busca de suporte ao projeto de desenvolvimento, iniciado nos anos 30, só que por

meios inovadores, formulados no início dos anos 60, atendendo à nova conjuntura internacional e às mudanças estruturais nacionais.

É interessante observar que o estudo de Lafer prioriza a perspectiva política - a atuação pragmática da chancelaria brasileira. A idéia do autor é, entretanto, a de continuidade na formulação da PEI. Percebemos que este dado é decorrente do aspecto de a atuação pragmática vincular-se, neste período, exclusivamente ao objetivo nacional-desenvolvimentista. O pragmatismo é enxergado, pela maioria dos autores, como a expressão política da diplomacia do desenvolvimento, tanto à época da PEI como em Vargas e Kubitschek.

Relativamente ao período em que vigorou aquilo que Amado Cervo define como Paradigma Desenvolvimentista, os autores da continuidade não deixam de fazer referência ao aspecto pragmático da diplomacia brasileira, enfatizando o processo de retomada do pragmatismo interrompido no imediato pós-guerra.

Em muitos trabalhos desta corrente, como os de Vizentini, Bandeira e Malan, pode-se confundir, inclusive, se o objeto principal de estudo é o pragmatismo ou o objetivo nacional-desenvolvimentista. Isto porque, mesmo quando o objeto é de ordem política, a perspectiva de se lançar ao seu estudo pode ser econômica.

Este é o caso do trabalho de Clodoaldo Bueno que tem como proposta analisar as relações Brasil-EUA, principal eixo de relacionamento externo de nossa política exterior naquele período. Apesar de tomar como objeto um aspecto político da diplomacia do Brasil, sua análise privilegia o atendimento às demandas do nacional-desenvolvimentismo, o que representa um estudo político sob perspectiva econômica.

O mesmo se aplica à obra de Vizentini, na qual o autor aborda o processo de retomada do pragmatismo, expresso na prática de barganha, desde o segundo governo Vargas. Porém, com uma perspectiva econômica, destaca, através do desenvolvimentismo, a existência de uma linha de continuidade na busca de nova inserção internacional para o Brasil, na condição de país desenvolvido. Assim sendo, Vizentini interpreta que a PEI, mesmo introduzindo novos elementos à diplomacia de Brasília, não rompeu com o ‘fio condutor’ deste período: a obtenção de meios, através da diplomacia, para a consecução do projeto nacional de desenvolvimento.

As perspectivas política e econômica não são excludentes entre si. Ao contrário, como salienta René Girault, política e economia estão tão intimamente relacionadas que muitas vezes parecem indiscerníveis.

Desta forma, em vários pontos do estudo sobre a Política Externa Independente, encontra-se posições de um autor da corrente da ruptura mais próximas das de um adepto da continuidade do que das de outro da mesma corrente. É o caso da visão de Vizentini - partidário da continuidade - sobre o impacto das transformações do sistema internacional na formulação da PEI. A interpretação do autor é mais próxima de autores como Gonçalves e Altemani - pertencentes à linha da ruptura - do que da visão de Lafer e Bueno, adeptos da continuidade.

Os primeiros defendem que o conflito Leste-Oeste limitava as oportunidades no campo das relações internacionais brasileiras, assim como o pensava San Tiago Dantas. Já os segundos, contrariamente, enxergam na Guerra Fria estrita uma margem para manobras diplomáticas, a exemplo do que fizera Vargas com a equidistância pragmática nos anos anteriores à Segunda Guerra. Crêem que a Crise dos Mísseis, ao consolidar o confronto Leste-Oeste na América tornou viável a Política Externa Independente, por um curto instante.

Como não poderia ser diferente, há divergentes suposições acerca de um mesmo ponto. Saraiva e Gonçalves, por exemplo, consideram que a PEI encetou uma ruptura na política brasileira voltada para os países africanos, ao passo que Clodoaldo Bueno crê que a mudança não passou do campo retórico. Alguns autores consideram a abstenção brasileira, na VIII Reunião de Consulta de Chanceleres para decidir a expulsão de Cuba do sistema interamericano, uma prova do desalinhamento aos EUA. Outros, contudo, enxergam a abstenção como prova de que o Brasil continuava não se opondo às posições de Washington. As diferenças baseadas em distintas interpretações são o imperativo do trabalho historiográfico.

Há demasiadas questões em que as opiniões são divergentes. Em relação à diplomacia do desenvolvimento, entretanto, há consenso. Mesmo os que definem a PEI como ruptura, reconhecem que o objetivo da diplomacia brasileira continuara o mesmo: obter recursos para o projeto de desenvolvimento nacional.

Por fim, podemos definir estes dois pontos nos estudos que envolvem a Política Externa Independente – a inserção no processo de deterioração das relações EUA-América Latina e a continuidade da diplomacia do desenvolvimento – como elementos comuns não só às duas correntes, mas, isto sim, a todos os autores por nós abordados.

Referências bibliográficas:

- ALTEMANI, Henrique. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.
- BANDEIRA, Moniz. *Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.
- BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- BARRETO, Fernando de Mello. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil: 1912 – 1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.
- BUENO, Clodoaldo. *Relações Brasil-Estados Unidos (1945-1964)* In: ALBUQUERQUE, J.A.G. *Sessenta de política externa brasileira (1930- 1990)*. v.III. São Paulo: Cultura Editores/Nupri-USP, 2000.
- CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Ed. Ática, 1993.
- CERVO, Amado. *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. In RBPI, Ano 46, Nº 02, 2003.
- FONSECA JR. Gelson. *A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- GONÇALVES, Williams da Silva. *O Realismo da Fraternidade: Brasil-Portugal*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2003.
- JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.
- MALAN, Pedro Sampaio. *Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)*. In FAUSTO, Boris (Org.) *O Brasil Republicano: economia e cultura*. Tomo II do HGCB. São Paulo, 1984.
- MOURA, Gerson. *Estados Unidos e América Latina*. São Paulo: Contexto, 1991.
- LAFER, Celso. *Uma interpretação do sistema das relações internacionais do Brasil*. In LAFER e PEÑA. *Argentina e Brasil no sistema das Relações Internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973.
- VIZENTINI, P. G. F. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- RICUPERO, Rubens. *O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: sessenta anos de uma relação triangular*. In: ALBUQUERQUE, J.A.G. *Sessenta de política externa brasileira (1930- 1990)*. v.I. São Paulo: Cultura Editores/Nupri-USP, 2000.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. *O lugar da África – A dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: UnB. 1996.