



Centro Universitário de Brasília – UniCeub
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
Coordenação de Relações Internacionais

JOÃO DOMINGOS BATISTON BIMBATO

**OS SIGNIFICADOS DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE
PARA SAN TIAGO DANTAS**

Brasília
março de 2009



Centro Universitário de Brasília – UniCeub
Faculdade de Ciências Jurídicas e Sociais
Coordenação de Relações Internacionais

JOÃO DOMINGOS BATISTON BIMBATO

**OS SIGNIFICADOS DA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE
PARA SAN TIAGO DANTAS**

Dissertação apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de bacharel em Relações
Internacionais pelo Centro Universitário de
Brasília – UniCeub.

Orientador: Prof. Dr. Delmo Arguelhes.

Brasília
março de 2009

A Deus, a minha família e aos
estudantes de Relações Internacionais
que projetarão o Brasil para o mundo.

AGRADECIMENTO

Agradeço a Deus, meus pais, irmão, pastores, amigos e professores, em especial, meu orientador Delmo Arguelhes, que colaboraram com a minha caminhada até aqui.

A política externa deve ser acompanhada e compreendida por todo cidadão que se preze.

Francisco Clementino de San Tiago Dantas

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo analisar e interpretar os significados da Política Externa Independente (PEI) para Francisco Clementino de San Tiago Dantas, primeiro ministro das Relações Exteriores do presidente João Goulart, no período de setembro de 1961 a julho de 1962. Cada capítulo terá uma abordagem específica do tema, começando o primeiro capítulo pelos antecedentes, aplicações e caracterizações da PEI nos governos Quadros e Goulart. O segundo capítulo é dedicado a San Tiago Dantas e seu pensamento. Ali será abordada especificamente a visão do chanceler sobre a política externa brasileira da época. Serão objetos de análise as origens políticas de Dantas, as suas diversas atuações e seus esforços para as relações internacionais do Brasil. Por fim, o terceiro capítulo discorrerá sobre o processo decisório da PEI sob San Tiago Dantas, com ênfase no ‘argumento diplomático’. Nesse capítulo, será possível ter uma idéia de como agia o chanceler nos momentos de importantes decisões para o país.

ABSTRACT

The present paper intends to analyze and interpret the meanings of the Independent Foreign Policy (IFP) to Francisco Clementino de San Tiago Dantas, first Minister of Foreign Affairs of President João Goulart, from September, 1961 to July, 1962. Each chapter has a specific approach to the main subject, and in the first one, the precedents, applications and characteristics of the IFP in the Quadros and Goulart administrations will be taken into consideration. The second chapter is dedicated to San Tiago Dantas and his ideas. His views on the Brazilian foreign policy in his time will be addressed in it. Dantas's political origins, actions and efforts for Brazil's international relations will be analyzed in it too. Finally, the third chapter will discuss the decision making process of the IFP under San Tiago Dantas. In it, it will be possible to know how the minister acted when it came to making important decisions for the country.

SUMÁRIO

RESUMO	6
INTRODUÇÃO	9
1. ANTECEDENTES	12
2. SAN TIAGO DANTAS E POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE	28
3. ARGUMENTOS DE DIPLOMACIA NA CASA DAS PEDRAS	40
CONCLUSÃO	55
BIBLIOGRAFIA	58

Introdução

Esta pesquisa pretende abordar a gestão de Francisco Clementino de San Tiago Dantas na pasta das Relações Exteriores, durante o governo de João Goulart, entre 8 de setembro de 1961 e 12 de julho de 1962. Buscar-se-á compreender melhor como San Tiago Dantas agiu para contribuir para a história da política exterior do Brasil.

Percebe-se, na academia brasileira, principalmente no meio da graduação, uma falta de interesse pela política externa brasileira e até mesmo pela sua história. Pouco é produzido pelos alunos que saem das universidades a respeito desse tema. Foca-se muito em diversos assuntos relacionados à política internacional como um todo, mostrando-se os jogos de interesse, os laços comerciais, o direito internacional entre os diversos *loci* de poder das relações internacionais.

Como cientistas sociais, no entanto, não devem esquecer que os objetos de estudo são diferentes e podem ser vistos sob diferentes perspectivas. Assim é a política internacional. Apesar do sólido pensamento em relações internacionais desenvolvido no Brasil, é necessário que se foque mais, principalmente no âmbito da graduação acadêmica, nos aspectos e nas visões brasileiras de como se fazem as relações internacionais. Este trabalho busca contribuir para uma visão brasileira a respeito dos acontecimentos da Política Externa Independente – posta em prática pelos presidentes Quadros e Goulart, de 1961 a 1964 – especialmente sob a gestão de San Tiago Dantas.

Pouco é produzido no Brasil a respeito dos chanceleres do país. Esta pesquisa buscará dar um passo na reversão dessa negligência acadêmica em relação ao estudo de figuras importantes para o país em suas relações exteriores. Dentre os vários agentes responsáveis pelas relações diplomáticas da nação brasileira, a atenção recairá, neste trabalho, sobre San Tiago Dantas. Nesse tempo, o Brasil esteve sob o regime parlamentarista, tendo como presidente João Goulart e, como primeiro-ministro, Tancredo Neves. Líder da corrente dos independentistas e formulador, juntamente com Afonso Arinos de Melo Franco e Araújo Castro, da Política Externa Independente, San Tiago Dantas acreditava no desenvolvimento nacional a partir de forças internas e na segurança desprendida de ideologia, porém ligada ao desenvolvimento econômico e tecnológico.

Por ser uma figura pouco explorada no meio acadêmico da graduação e, por consequência, pouco conhecida dos alunos de Relações Internacionais, apesar de sua

expressividade para o pensamento e proceder brasileiro nas suas relações exteriores, o problema desta pesquisa é saber: Quais foram os significados da PEI e dos seus princípios para San Tiago Dantas? Faz-se tal questionamento com a finalidade de, como dito, dar um passo em direção à reversão da negligência da academia brasileira em relação aos nomes que marcaram as relações exteriores do país.

A abordagem usada nesta pesquisa provém da hermenêutica de Gadamer. Proceder-se-á, assim, à leitura e interpretação dos significados da Política Externa Independente para San Tiago Dantas. Como se sabe, não existe isenção e não existe, nas ciências humanas, produção intelectual sem viés. Toda e qualquer obra manifestará em si as visões de mundo daquele que escreve e, por consequência, se somará à visão de mundo daquele que lê, não sendo esta necessariamente a mesma.

Para Gadamer, a interpretação é fundamental. Ele se refere à palavra escrita como alienada e afirma que tudo o que está escrito precisa se transformar de volta em fala e significado. Como escreve Lawn:

Portanto, os textos escritos apresentam os verdadeiros desafios hermenêuticos. Escrever é auto-alienação. Superar isso, lendo o texto, é portanto a maior tarefa do entendimento. Até mesmo os sinais puros de uma inscrição somente poderão ser devidamente e corretamente articulados se o texto puder ser transformado de volta em linguagem.¹

Dessa forma, a pesquisa se deu por meio da tentativa de superação dos desafios hermenêuticos contidos nos documentos utilizados. Haverá citações, descrições e outras formas de análise, mas todas elas se basearão na hermenêutica, isto é, na interpretação dos textos escritos.

Assim, o primeiro capítulo, sob o título ‘Antecedentes’, aborda um histórico da Política Externa Independente. Vêm-se ali presentes os princípios, os formuladores e suas razões para a implementação de tal visão de política externa. Ver-se-á que a PEI não foi projeto pré-concebido, mas sim, uma consequência das políticas que até o momento haviam sido trazidas à tona.

O segundo capítulo estrutura-se na visão de San Tiago Dantas sobre a PEI. Nele, vêm-se os princípios citados pelo chanceler, com análise do seu próprio livro sobre o assunto, chamado “Política Externa Independente”. É interessante observar esse capítulo, pois todas as visões contidas nele sobre a PEI provêm da forma como o chanceler a via, diferentemente do primeiro capítulo.

¹LAWN, Chris. *Compreender Gadamer*. Petrópolis: Vozes, 2007, pp. 110-111.

Por fim, o terceiro capítulo analisa a aplicação prática dos princípios da PEI por San Tiago Dantas. Com uma forma muito peculiar de conduzir sua política externa, o chanceler buscava o diálogo mesmo nos momentos das tomadas de decisão. Assim, há uma análise, nesse capítulo, das reuniões convocadas por San Tiago Dantas na Casa das Pedras, no Rio de Janeiro, a que atendiam diversas figuras da PEI, como Araújo Castro e outros embaixadores.

1 - Antecedentes

O Brasil, desde os seus primeiros anos de existência, tem passado por diversas experiências em relação à busca pelo desenvolvimento. Desde 1822, data da independência, até 1929, muitos homens estiveram à frente do Estado, mas não programaram políticas internas e externas que fossem voltadas para desenvolver a nação de forma duradoura. De fato, a busca pelo desenvolvimento autônomo somente veio a ocorrer no Brasil já em idos do século XX.

Desde 1930, a política brasileira começou a adotar uma ênfase desenvolvimentista em seu proceder, interna e externamente. O presidente Getúlio Vargas, ao usar sua habilidade política para atrair o desenvolvimento para a nação, por meio do uso do comércio e do jogo político, conseguiu resultados que influenciam o Brasil até os dias presentes, como a criação da Companhia Siderúrgica Nacional e da Petrobrás.

Juscelino Kubitschek de Oliveira, por sua vez, lançou a Operação Pan-Americana, conhecida como OPA. Esta era uma proposta de cooperação internacional no contexto do continente americano, que se baseava na tese de que o desenvolvimento e o fim da miséria seriam as formas mais coerentes de se evitar que ‘ideologias exóticas e antidemocráticas’ penetrassem os países do hemisfério, apresentando-se como solução viável para países atrasados.²

Desde o fim da Segunda Guerra Mundial, especialmente depois das conferências de Yalta e Potsdam, em que ficaram decididas as áreas de influência das potências vencedoras da guerra, as hostilidades político-ideológicas entre o lado capitalista e o lado socialista dos aliados tornaram-se cada vez maiores e, a partir de 1947, iniciou-se o processo conhecido historicamente como Guerra Fria.

Nesse contexto, em que fronteiras ideológicas se haviam estabelecido, era clara essa divisão por meio da ‘cortina de ferro’, que dividia a Europa Ocidental, capitalista e aliada dos Estados Unidos, da Europa Oriental, socialista e com relações de proximidade com a União Soviética. O exemplo mais expressivo desse momento era a própria Alemanha, ou, até mais especificamente, a cidade de Berlim, dividida em zonas de influência capitalista e socialista.

²Cf. CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002, p. 290.

Esse impasse também se dava em outras regiões do mundo, como na América Latina, na Ásia e na África. Depois da queda do regime de Fulgencio Batista em Cuba, quando se deu a revolução cubana com Fidel Castro, em 1959, e, mais tarde, a implantação do socialismo nessa ilha, os Estados Unidos voltaram-se novamente para o continente americano. Sob a teoria do dominó, segundo a qual, se um Estado em uma região ‘sucumbe’ ao socialismo, todos os outros também sucumbirão, começaram a agir em todo o mundo com fins de evitar que revoluções socialistas ocorressem. Dessa forma, guerras, golpes de Estado e outras ações foram engendradas pelo governo norte-americano para não perder influência sobre os diversos países do mundo. Essa teoria do dominó, aliás, permite questionar: os EUA estavam plenamente conscientes da desigualdade social de seu sistema? Por que tinham eles esse receio de que as nações imitassem seus vizinhos no aplicar de uma revolução socialista já que a forma ocidental de ver o mundo era a ‘melhor’?

Tal era a situação em que foi proposta a OPA. Com a proposta de se evitar que ideologias anticapitalistas permeassem as mentes dos povos americanos devido ao seu baixo nível de desenvolvimento, JK propôs que se desenvolvessem os países do continente de forma global e não só economicamente. Os países do hemisfério haviam ficado às margens do Plano Marshall e, carentes de divisas, não conheceram os benefícios da cooperação vigente em outras partes do mundo. O presidente brasileiro queria uma atualização das relações entre as duas partes do continente – desenvolvida e em desenvolvimento.³

Juscelino não buscava tal desenvolvimento somente por razões ideológicas. Era parte do seu programa de governo desenvolver o Brasil e a proposta da OPA foi uma de suas tentativas de atingir essa meta. Na época em que foi proposta, porém, apesar de criado, no âmbito da OEA, o Comitê dos 21, encarregado de discutir a implementação da Operação, e da argumentação de JK quanto à necessidade do desenvolvimento para que se evitassem ideologias estranhas ao capitalismo, os Estados Unidos não viram muitas vantagens na cooperação proposta e a OPA ficou apenas no plano das idéias. A partir daí, o Brasil decidiu buscar ainda mais autonomia no seu processo decisório em política externa.

Nos anos 1960, duas correntes teóricas principais, no entanto, dividiam o debate a respeito do modelo de desenvolvimento a ser implantado: os favoráveis ao

³Cf. *Idem*.

desenvolvimento associado e os favoráveis ao desenvolvimento independente. Os primeiros viam o desenvolvimento possível por meio da associação com as forças do capitalismo internacional e eram representados por pensadores como João Neves da Fontoura, pelos militares conservadores que tomaram o poder com Castelo Branco em 1964, juntamente com Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães. Tal grupo valorizava relações especiais com os Estados Unidos e, para eles, as relações econômicas internacionais misturavam-se com ideologia e política, significando a participação na doutrina de segurança coletiva, sob a influência dos EUA. Já os segundos defendiam o desenvolvimento nacional autônomo e eram representados por nomes como Araújo Castro, Hélio Jaguaribe e, principalmente para o presente trabalho, San Tiago Dantas. Esse pensamento dava valor ao desenvolvimento por meio das forças nacionais, à segurança sem elementos ideológicos e coletivos ocidentais, procurando o desenvolvimento econômico e tecnológico do país.⁴

Nesse contexto, isto é, na radicalização da corrente independentista, lançaram-se as bases da Política Externa Independente – PEI – iniciada no governo de Jânio Quadros.⁵ No final da gestão de Kubitschek, o Brasil ganhou interesse pela causa do desenvolvimento, impulsionado também pela inauguração de Brasília. Em relatório do Ministério das Relações Exteriores, percebe-se o esforço de se divulgar o país, com atividades destinadas a promover a difusão cultural.⁶ Era a época da bossa nova e do grande entusiasmo que contagiava a nação, permitindo-se entrever, entre as cortinas do futuro, o desenvolvimento.

Vale mencionar, nesse momento histórico, a participação brasileira na Força Expedicionária das Nações Unidas, com o Batalhão Suez. Tal força foi criada na I Assembléia Especial da ONU, em 1956, para operar na Faixa de Gaza. Demonstra esse fato a maior vontade do Brasil de participar mais ativamente do concerto internacional. Tal esforço, aliás, de participar mais ativamente nas relações internacionais, vinha desde a instauração da República, em 1889, passando pela tentativa de protagonismo na Liga das Nações, quando o país buscava um assento permanente no Conselho dessa organização.

⁴Cf. CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008, pp. 48 – 49.

⁵Cf. *Ibidem*, p. 49.

⁶Cf. CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *Op. cit.*, p. 306.

É importante perceber que a política externa trazida por Jânio Quadros não se caracterizou, portanto, como uma ruptura com o passado, mas como um desdobramento das políticas anteriores. Já na XV Assembléia Geral da ONU, em 1960, o Brasil, ainda na gestão JK, defendeu o princípio da autodeterminação dos povos, que, durante a Política Externa Independente, tornou-se uma das grandes ênfases da atuação brasileira no cenário internacional. Assim também se deu com o binômio desenvolvimento – política externa. Ainda na mesma Assembléia Geral, o embaixador Horácio Lafer fez menção do fato de que o desenvolvimento econômico está relacionado com a consolidação da paz e firmou-se na convicção de que se deveriam gastar os recursos em projetos desenvolvimentistas e não em armamentos. Tal idéia seria fortemente defendida por San Tiago Dantas em seu discurso na Conferência do Desarmamento em Genebra.⁷

1.1 - A Política Externa Independente - PEI

A política externa brasileira das presidências de Jânio Quadros e João Goulart é contada como uma unidade. Passaram pela pasta do MRE, no entanto, nesse curto período, cinco titulares, sendo que nenhum deles completou 12 meses ininterruptos de mandato. Tal fato reflete claramente a crise política por que passava o Brasil na época. Nomes que marcaram a PEI, principalmente de seus maiores formuladores, foram: Afonso Arinos de Melo Franco, João Augusto de Araújo Castro e Francisco Clementino de San Tiago Dantas.

As mudanças, no entanto, não causaram quebras nas ações externas brasileiras. Elas eram alimentadas por idéias relacionadas ao nacional-desenvolvimentismo da época. É importante que se compreenda que a Política Externa Independente foi um processo e não um projeto concebido.

Apesar das tradições em idéias e linhas de ação na política exterior brasileira, o período não é uniforme. A política começada por Jânio Quadros era diferente da de JK. Este priorizava um contexto hemisférico, enquanto aquele tinha, em sua conduta internacional, uma visão universal (apesar de não negligenciar a região), uma postura pragmática, isto é, sem preconceitos ideológicos, e buscava ser independente em suas

⁷Cf. DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962, pp. 203-209.

relações internacionais. Ampliando-se a política de JK geograficamente, a PEI, fortemente nacionalista, enfatizou as relações Norte-Sul.⁸

Como dito, o Brasil encontrava-se inserido na disputa pelo poder entre leste e oeste. Quadros soube aproveitar essa situação para formular a PEI. Tirando proveito do receio dos Estados Unidos de que países da América Latina aderissem ao comunismo, como fez Cuba, o presidente brasileiro habilmente jogou com o contexto internacional para projetar os interesses brasileiros – postura, aliás, bastante recorrente por parte de alguns governos, como foi o caso de Getúlio Vargas.

A postura independente que o Brasil começava a adotar por consequência das políticas de JK e do contexto internacional vigente na época refletia-se no não-alinhamento automático aos Estados Unidos. Aliás, com estes, as relações se complicaram quando do lançamento da PEI, que desvencilhava o país das limitações da bipolaridade e o identificava com outras nações do mundo subdesenvolvido.⁹

Ao se colocar ênfase na autodeterminação dos povos, buscava-se mais liberdade internacional para o país. Esse princípio esteve tradicionalmente presente na política externa do Brasil e, neste momento, era constantemente invocado para justificar as ações do governo brasileiro em diversas situações, como na questão da revolução cubana, tema que será abordado adiante.

O governo que seguiu ao de JK adotou posturas inovadoras. Buscaram-se relações com a África e, ao mesmo tempo, afastou-se, nos órgãos multilaterais, das posições de Portugal de Salazar. Desde o período colonial, o Brasil esteve fechado ao relacionamento com a África, exatamente por determinações de Portugal, metrópole de colônias no continente africano também. Com a PEI, no entanto, o Brasil se viu possibilitado de se aproximar de nações africanas que lutavam por sua independência, como Angola. Tal situação, no entanto, não se deu de forma completa nesse período. O Brasil ainda tinha posições muito favoráveis às de Portugal, como se verá, e somente em 1974, sob o governo Geisel, o Brasil realmente avançaria nesse sentido.

Para Tancredo Neves, presidente do Conselho de Ministros do novo parlamentarismo, existia, contexto da PEI, a concepção de que o pan-americanismo havia deixado para trás a fase jurídico-política e entrava agora em uma etapa

⁸Cf. CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *Op. cit.*, p. 310.

⁹Cf. HIRST, Monica. 'Os cinco 'As' das relações Brasil - Estados Unidos. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de & LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. v.1. p.96.

econômica.¹⁰ Deixava claro, porém, que tal situação não deveria minar a autodeterminação dos povos americanos. Caminhava-se para uma maior integração dos países latino-americanos, mas havia a consciência de que isso não poderia jamais deixar de refletir os interesses de cada povo, muito menos os do Brasil.

O país traçava uma mundialização de suas relações internacionais, consciente de que o mundo não se restringia à Europa Ocidental e aos EUA. Agia isentamente de compromissos ideológicos, enfatizava as relações Norte-Sul, ou seja, desenvolvidos e em desenvolvimento, e não Leste-Oeste. Por meio da ampliação de suas relações internacionais, o Brasil tinha o objetivo, dentre outros, da sua expansão comercial.

Dessa forma, o país inseria-se mais ativamente no contexto internacional de sua época. Na luta pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento, adotava uma posição claramente contrária às experiências nucleares. Além da autodeterminação dos povos, lutava pela não-intervenção, isto é, pelo direito dos Estados nacionais não sofrerem ingerência em seus assuntos internos.

Um marco nas relações internacionais do Brasil nessa época foi a aproximação com a Argentina. Tal relacionamento, desde 1822, esteve sempre marcado por avanços e recuos. Era um esforço de ambas as partes que se refletia em um discurso de solidariedade, de cooperação para o desenvolvimento. Buscava-se a ampliação dos mercados por meio das uniões aduaneiras e havia o desejo de que os dois países tivessem maior participação nos diversos assuntos internacionais.

A PEI, no entanto, não correspondia à política interna, principalmente no mandato de Jânio Quadros, pois esta era calcada por medidas de natureza conservadora, como a ortodoxia econômica, ao passo que a política externa era avançada, agradável às tendências de esquerda e aos nacionalistas. Tal situação aumentava a pressão sobre o governo e a opinião pública ficou dividida. É interessante notar que, nesse momento, política exterior virou assunto popular e termos como periferia e satelitização ficaram conhecidos da sociedade.¹¹

¹⁰Cf. CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *Op. cit.*, p. 311.

¹¹Cf. *Ibidem*, p 312.

1.2 - Jânio Quadros: janeiro a agosto de 1961

A administração de Jânio Quadros, como dito, marcou a história da política externa do Brasil. À frente do Ministério das Relações Exteriores estava o senador Afonso Arinos de Melo Franco. Para o presidente, havia os seguintes parâmetros para sua política externa:

1) respeito aos compromissos e à posição tradicional do Brasil ao mundo livre; 2) ampliação dos contatos com todos os países, inclusive do mundo socialista; 3) contribuição constante e objetiva à redução das tensões internacionais, quer no plano regional, quer no mundial; 4) expansão do comércio externo brasileiro; 5) apoio decidido ao anticolonialismo; 6) luta contra o subdesenvolvimento econômico; 7) incremento das relações com a Europa, em todos os planos; 8) reconhecimento e atribuição da devida importância aos interesses e aspirações comuns ao Brasil e às nações da África e da Ásia; 9) estabelecimento e estreitamento de relações com os Estados africanos; 10) fidelidade ao sistema interamericano; 11) continuidade e intensificação da Operação Pan-Americana; 12) apoio constante ao programa de Associação do Livre Comércio Latino-Americano; 13) a mais íntima e completa cooperação com as repúblicas irmãs da América Latina, em todos os planos; 14) relações de sincera colaboração com os Estados Unidos, em defesa do progresso democrático e social das Américas; 15) apoio decidido à Organização das Nações Unidas para que ela se constitua na garantia efetiva e incontestável da paz internacional e da justiça econômica.¹²

Assumia o Brasil uma maneira realista de defender seus direitos sem alinhamentos. Sendo própria da nação, era não alinhada ou subsidiária da política de outras nações e servia a uma política nacional de desenvolvimento. Tal posição era bastante corajosa e inovadora, mas de forma alguma um quebra na forma como o país inseria-se mundialmente.

Para o presidente, cabia ao

Hemisfério Ocidental [...] provar que não somente o planejamento comunista promove a prosperidade das economias nacionais. O planejamento democrático deve promovê-la também, com a ajuda dos economicamente capazes, se houver a pretensão de evitar o risco da falência do sistema político de perplexos dois terços do mundo ocidental.¹³

Dessa forma, Jânio Quadros demonstrava a ousadia de sua política externa, em uma época em que os Estados Unidos agiam de forma a impedir um novo movimento comunista que atingisse o sucesso na América Latina. Tal observação do presidente guardava relações com a OPA. Como os países pobres eram as maiores vítimas do comunismo, era necessário que se demonstrasse a eficiência das democracias capitalistas na promoção do desenvolvimento.

¹²*Ibidem*, p. 313

¹³*Ibidem*, p. 314.

Jânio ainda percebia a oportunidade de comerciar com nações do Extremo Oriente, como o Japão, e do sudoeste asiático, como o Ceilão (atual Sri Lanka). Segundo ele, distância e problemas políticos não deveriam desencorajar o Brasil de buscar novos contatos comerciais.

Pragmatismo era, portanto, um sinal da política externa inaugurada por Quadros. Tal característica já se apresentava com Rio Branco e com Vargas. Não importavam as afiliações ideológicas e os regimes com os quais o Brasil se relacionaria: a nação tinha que se desenvolver e um dos passos era o relacionamento com as outras nações do globo, comercial e politicamente.

Nesse sentido, o Brasil deveria servir de ponte entre a África e o Ocidente. O apoio dado, até então, pelo país ao colonialismo nas Nações Unidas foi classificado como uma posição equivocada. Não se deve esquecer que uma das bandeiras de Jânio era exatamente o relacionamento do Brasil com a África.¹⁴

Criou-se, em 1961, o Grupo de Trabalho para a África, com a função de “apresentar conclusões sobre as missões diplomáticas e repartições consulares nos novos Estados africanos e de propor medidas concretas para o Brasil e o continente africano”.¹⁵ Concluiu-se que a presença brasileira na África deveria se isentar de intervencionismo ou atitude partidária nos assuntos locais.

Um problema enfrentado foi o do balanço de pagamentos. Em razão de seu rápido crescimento e com a escassez de investimentos estrangeiros, o país buscou a diversificação de sua pauta de exportações e de mercados e o refinanciamento de sua dívida. Apesar de sua política externa heterodoxa para os padrões da época, a política financeira da então administração era bastante ortodoxa. Tal situação inspirou confiança nos centros financeiros mundiais, o que permitiu ao Brasil desafogar sua situação, mesmo que por pouco tempo. Domesticamente, criou-se ainda, no Ministério das Relações Exteriores, o Serviço de Propaganda e Expansão Comercial do Brasil (Sepro), trazendo modificações aos escritórios comerciais.

Com a Europa Oriental, o Brasil aumentou seu comércio internacional consideravelmente, dobrando-o, em apenas três anos, de 1958 a 1961.¹⁶ Tal situação mostra e fundamenta o interesse brasileiro por essa região, havendo um aumento no número de suas representações diplomáticas ali.

¹⁴Cf. *Ibidem*, p.315.

¹⁵*Ibidem*, p.320.

¹⁶Cf. *Ibidem*, p. 316.

Constituíram-se grupos de trabalho do Brasil com as nações européias do leste. Assim, o Brasil aprofundou suas relações com a Polônia, com a República Democrática Alemã e com outros. Diversos acordos comerciais foram fechados e instrumentos de cooperação, estabelecidos.

Da mesma forma, relações com a União Soviética foram buscadas pelo governo de Jânio Quadros, apesar de que, devido à oposição e à heterodoxia de sua política externa, ficou somente no âmbito das promessas. Quanto à China, João Goulart foi enviado em uma missão comercial que estava relacionada não somente à busca de novos mercados, mas também de prestígio internacional¹⁷ (lembre-se que a China não era parte da ONU).

Ocorreu, também, a aproximação com a Argentina. Esta se refletiu por meio dos Acordos de Uruguaiana. Neles, os presidentes Jânio Quadros e Arturo Frondizi estabeleciam um acordo cultural, duas declarações – uma política e outra econômica – e o Convênio de Amizade e Consulta, que estabelecia um sistema de trocas de informações e coordenação de atuação internacional.

Cabe, ainda, observar a importância da visita do chanceler argentino, Adolfo Mujica, em que juntamente com o chanceler brasileiro, Afonso Arinos de Melo Franco, assinou-se um acordo e um convênio sobre serviço diplomático. Economicamente, em 1961, começou a se reunir o Grupo Misto de Cooperação Industrial Brasil-Argentina, que tinha por objetivo aumentar o intercâmbio das manufaturas entre as duas nações.

Em relação aos Estados Unidos, havia a questão da Aliança para o Progresso. Esta foi uma resposta tardia à Operação Pan-Americana proposta por JK em 1958. A diferença estava no fato de que, no ano da OPA, Cuba ainda não se tinha evadido para o sistema socialista. De qualquer forma, a Aliança era um plano de cooperação econômica por parte do governo norte-americano em que este enviaria 20 bilhões de dólares para serem empregados em programas de desenvolvimento no continente latino-americano nos dez anos seguintes.¹⁸

Houve, no entanto, muitas críticas ao projeto. A Aliança seria uma nova forma de os EUA intervirem nos assuntos internos dos países para manterem seu *status quo*. Era como que um ‘imperialismo ilustrado’¹⁹, por meio do qual se manteria e se aumentaria a força norte-americana sobre o hemisfério.

¹⁷Cf. *Ibidem*, p.319.

¹⁸Cf. *Ibidem*, p. 323.

¹⁹Cf. *Ibidem*, p. 324.

Roberto Campos, embaixador brasileiro em Washington, deixou bem claro que usar a ajuda externa como forma de ingerência interna na liberdade dos governos era perigoso e que deveria ser evitado para que essa situação não fosse levada a uma experiência socialista. Sendo assim, a Aliança acabou sendo rejeitada tanto pela direita quanto pela esquerda na América Latina.²⁰

Como dito antes, a heterodoxia da política externa de Jânio rendeu-lhe amargos frutos internamente. Atos como a condecoração de Ernesto Che Guevara não passaram em branco diante dos olhos de sua oposição, como a União Democrática Nacional – UDN, de Carlos Lacerda.

O presidente usava a política externa para resolver problemas de ordem interna. Tentava-se agradar, ao mesmo tempo, a esquerda e a direita, situação refletida pelo rígido programa econômico-financeiro em relação ao qual se usava um neutralismo retórico. O discurso foi além da realidade e, assim, não se cumpriram aspectos de seu programa de governo, como o reatamento das relações com a União Soviética, e não se reconheceu a China Continental. Apesar de sua renúncia, no entanto, e da crise interna gerada, a política externa não sofreu abalos.

1.3 - João Goulart: setembro de 1961 a março de 1964

Quando João Goulart assumiu, instaurou-se, no Brasil, o parlamentarismo. Tancredo Neves era agora o novo primeiro ministro e, no lugar de Afonso Arinos, na pasta do MRE, Francisco Clementino de San Tiago Dantas assumiu a função de chanceler e de manter a política externa de Jânio ou de mudá-la. Não só a manteve, como foi um dos seus mais importantes formuladores.

Para Dantas, a Política Externa Independente não foi um plano estabelecido com antecedência, mas uma atitude, uma visão das relações internacionais que tinha por força a

Consideração exclusiva do interesse do Brasil, visto como um país que aspira (I) ao desenvolvimento e à emancipação econômica e (II) à conciliação histórica entre o regime democrático representativo e uma forma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária.²¹

²⁰Cf. *Ibidem*, p. 325.

²¹DANTAS, San Tiago. *Op. cit.*, p. 5.

Os princípios da PEI, sob sua gestão, resumiam-se em:

a) contribuição à preservação da paz, por meio da prática da coexistência e do apoio ao desarmamento geral e progressivo; b) reafirmação e fortalecimento dos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos; c) ampliação do mercado externo brasileiro mediante o desarmamento tarifário da América Latina e a intensificação das relações comerciais com todos os países, inclusive os socialistas; d) apoio à emancipação dos territórios não-autônomos, seja qual for a forma jurídica utilizada para sua sujeição à metrópole.²²

Acrescia o chanceler ainda: “política de auto-formulação de planos de desenvolvimento econômico e de prestação e aceitação da ajuda internacional.”²³ A política exterior é, assim, algo que deve impulsionar o desenvolvimento econômico e a reforma social. Tal objetivo passava pelo aumento do mercado externo, que, sem negligenciar os velhos parceiros comerciais, como a Europa Ocidental e os Estados Unidos, se daria com o restante da América Latina e com os povos dos países socialistas.

Com uma visão ampla sobre as relações internacionais de seu tempo, San Tiago Dantas dizia ser o pan-americanismo um instrumento de luta pela emancipação econômica e social das nações do hemisfério. Cria que, era necessário “estimular e institucionalizar a sua colaboração recíproca para vencer os problemas de elevação do nível de vida e de cultura de suas populações, sem intervir, contudo, em questão de ordem interna das nações, nem impor limites à autodeterminação dos povos”.²⁴

Propunha uma relação de igualdade com os países americanos, sem atenção a blocos ou preferências. Com a Argentina, queria uma política de cooperação e quanto a Cuba, tinha em mente o princípio da não-intervenção. Ainda via que algumas empresas internacionais poderiam constituir fator de perturbação institucional. Afirmou:

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.²⁵

O Brasil apresentava, ainda, uma posição de independência quanto a blocos. Votava-se de caso em caso na ONU, seguindo seus objetivos permanentes e na defesa

²²*Ibidem*, p. 6.

²³*Idem*.

²⁴*Ibidem*, p. 19.

²⁵*Ibidem*, pp. 21-22.

de seus interesses. Para San Tiago Dantas, a independência é uma posição em que não se curva aos interesses de outrem.²⁶

Dando continuidade à política de Jânio, o governo de Goulart tratou de assuntos semelhantes, como a aproximação com a Argentina. San Tiago Dantas reafirmou a atenção especial dada ao vizinho. Essa continuidade se mostrou no encontro entre os presidentes do Brasil e da Argentina, Arturo Frondizi, no aeroporto do Galeão, no Rio de Janeiro, quando assinaram uma declaração, confirmando o entendimento entre as duas nações. Mais tarde, o chanceler brasileiro foi a Buenos Aires e ali assinou, com o ministro das Relações Exteriores argentino, Miguel Angel Cárcano, uma declaração conjunta que reafirmava os princípios de Uruguaiana. Incluíram-se na conversa assuntos econômicos, comerciais, culturais, e foi previsto o funcionamento de uma Comissão Mista Permanente de Consulta. Depois, no entanto, que o presidente Frondizi foi deposto na Argentina, houve uma interrupção do processo de integração entre os dois países.

A Aliança para o Progresso também foi alvo de atenção do governo Goulart. San Tiago Dantas adotava uma posição moderada e conciliadora quanto a ela. Não tinha problemas em aceitar a ajuda externa, mas esta não se poderia constituir em influência na maneira de se promover o desenvolvimento. A Aliança não surtia os efeitos esperados e havia a necessidade de reformá-la.

O presidente João Goulart fez uma visita aos EUA, ocasião em que discursou perante o Congresso norte-americano. Ressaltou a importância da amizade entre as duas nações e tratou de pontos essenciais das relações Brasil - Estados Unidos, de forma clara, com tom nacional-desenvolvimentista, mas moderadamente. Acolheu a Aliança para o Progresso, mas declarou seus receios quanto à sua execução:

Se a 'Aliança para o Progresso' depender de um esforço dos países latino americanos para alcançarem com rigor técnico absoluto um planejamento global, no campo econômico e social, e para eliminarem previamente certos fatores de instabilidade, podemos admitir embaraços capazes de prejudicar a urgência de soluções inadiáveis.²⁷

Ainda havia mais pontos de atrito entre os dois países, como as nacionalizações de empresas norte-americanas no território brasileiro. Tais assuntos foram tratados em conversas com o presidente John Kennedy e ou com seus assessores, além de inflação e

²⁶Cf. FONSECA JÚNIOR, Gelson *apud* OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005, pp. 90-91.

²⁷DANTAS, San Tiago. *Op. cit.*, p. 227.

golpes militares na América Latina. Após as conversações, os presidentes emitiram um comunicado conjunto falando sobre a questão das empresas e do capital privado.

Na questão de Cuba, o Brasil defendeu intransigentemente o princípio de não-intervenção. Durante a VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, em Punta Del Este, no Uruguai, que examinou a expulsão do governo de Cuba do sistema interamericano, o país adotou exatamente essa posição, sendo sua posição, entretanto, conciliatória.

Dez dias antes, San Tiago Dantas havia chamado os chefes de missão diplomática dos Estados Americanos para uma reunião no Itamaraty. Ali, informou-lhes sobre a posição a ser adotada pelo Brasil em Punta Del Este, que buscava uma solução diplomática e respeitaria a autodeterminação dos povos. Segundo o chanceler,

[...] O único meio de alcançarmos esse duplo resultado parece ser não uma cominação, que apenas abra à a aplicação de sanções um curto caminho sem alternativa, mas uma resolução em torno da qual ainda seja possível um esforço de cooperação que temos o dever indeclinável de tratar, antes de considerarmos inviáveis as nossas esperanças de pacificação [...].²⁸

San Tiago Dantas queria elaborar um estatuto das relações entre Cuba e o hemisfério. Visava-se preservar o princípio de não-intervenção e ao mesmo tempo neutralizar o regime cubano com tal conjunto de regras que regulasse suas relações com o restante do continente. O chanceler compreendia que o isolamento diplomático de Fidel Castro o levaria mais perto da União Soviética.

Apesar da posição conciliatória do Brasil, sua idéia não foi aceita e Cuba terminou por ser expulsa da Organização dos Estados Americanos. O país votou, entretanto, em abstenção, em parceria com a Argentina, com o México, com o Chile, com o Equador e com a Bolívia – os países mais importantes da América Latina. Mostrou-se contrário, ainda, à aplicação do Tratado do Rio de Janeiro – o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), pois esse tratado era a respeito da intervenção militar por parte de forças alheias ao continente e não poderia ser invocado para uma intervenção armada em Cuba pelos outros Estados americanos, sendo que esta não havia sido atacada por nenhuma força estranha ao sistema interamericano.

A imprensa nacional, em boa parte, não se mostrava favorável à forma como a revolução cubana foi conduzida. Apoiou, porém, a posição do Brasil em não defender a intervenção em assuntos de governos estrangeiros, pois, apesar das divergências do país

²⁸*Ibidem*, p.108-109.

quanto às sanções a Cuba, votou junto com as outras nações americanas, condenando o comunismo internacional.²⁹

Nos assuntos referentes à questão angolana, o Brasil desejava uma solução pacífica, rápida e que compatibilizasse os interesses de portugueses e angolanos. Afonso Arinos, chefe da delegação brasileira na ONU, disse que a posição do Brasil era guiada pelo anti-colonialismo, mas não desprezava os laços históricos, de amizade e culturais com Portugal.

San Tiago Dantas era moderado em relação a esse assunto. Segundo ele,

Cumprir notar que no caso de Angola jamais o Brasil olvidou os laços de solidariedade histórica que o unem a Portugal. Pelo contrário, o que tememos, ainda hoje, é que uma posição política demasiado rígida comprometa o papel que a cultura portuguesa pode representar na África a longo prazo, e tornar difícil, senão impossível, a transformação dos vínculos atuais em outros de caráter comunitário, cuja preservação seria útil a todos os povos de língua portuguesa e manteria Angola e Moçambique no quadro cultural e político do Ocidente.³⁰

Nessa situação, os laços com Portugal ainda inibiam o Brasil de tomar uma posição mais decidida sobre Angola. Assim, protelando a questão, San Tiago Dantas não foi além dos discursos, registrando as hesitações e recuos da PEI nas relações com Portugal.³¹

Em 23 de novembro de 1961, mais um episódio de grande impacto na política externa brasileira: o reatamento de relações diplomáticas com a União Soviética. O processo de reaproximação foi iniciado por JK e seu chanceler, Horácio Lafer, por meio de relações comerciais. Na primeira gestão de Afonso Arinos, a aproximação continuou e, com San Tiago Dantas, finalmente, se confirmou, com as missões diplomáticas dos dois Estados recebendo o *status* de embaixada em seus territórios.

O restabelecimento era decorrente da universalização das relações internacionais do Brasil, que o país necessitava para ampliar seus mercados, e da intenção de contribuir para a coexistência e para a paz.³² Não se tratava de questões ideológicas. Era uma questão de pragmatismo, em que não importava o regime, pois não era uma negação da democracia representativa.

Os argumentos dados por San Tiago Dantas a favor do reatamento com a URSS podem ser resumidos no fato de que o bloco soviético era o que mais crescia

²⁹Cf. CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *Op. cit.*, p. 340.

³⁰DANTAS, San Tiago. *Op. cit.*, p. 13.

³¹Cf. CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *Op. cit.*, p. 343.

³²Cf. DANTAS, San Tiago. *Op. cit.*, p. 7.

comercialmente no mundo. A Europa, os EUA, a África eram também boas opções, mas o Brasil não deveria perder a oportunidade de ganhar com o mercado soviético. Tal mercado ajudaria o desenvolvimento da nação.

Havia muito ceticismo quanto às relações com a URSS em relação aos efeitos sobre o desenvolvimento. Críticas fluíram de diversos deputados anticomunistas e San Tiago Dantas sofreu duros apartes em sessão da Câmara dos Deputados. Era um assunto que dividia e apaixonava a quem se envolvia no debate.

Os argumentos contrários resumiam-se no fato de que o Brasil poderia conseguir em outros mercados aquilo que estava conseguindo com a URSS. Outros argumentos diziam respeito à ‘literatura subversiva’, à infiltração ideológica e assim por diante. É importante perceber, porém, a ousadia da Política Externa Independente em reatar as relações Brasil – URSS. Foi uma demonstração da vontade brasileira de agir independentemente de alinhamentos em suas relações internacionais.

Outra área de atuação do Ministério das Relações Exteriores, sob San Tiago Dantas, foi na questão do desarmamento. O Brasil havia sido escolhido, juntamente com o México, para integrar a Comissão de Desarmamento. Os dois países adotaram uma ‘posição de equidistância’ no chamado conflito Leste-Oeste. Afonso Arinos, depois de substituir San Tiago Dantas na delegação, declarou ser o Brasil contrário às explosões atômicas, juntamente com as demais nações da Declaração das Oito Potências “Não Alinhadas” (tomando o país parte na Declaração): Birmânia, Etiópia, Índia, México, Nigéria, República Árabe Unida e Suécia.³³

Inicialmente, San Tiago Dantas não levou nenhuma proposta concreta, sendo a contribuição brasileira no campo das idéias. O Brasil era a favor da utilização de recursos empregados no desenvolvimento e no bem-estar, em lugar de armamentos – a chamada reconversão econômica. Dessa forma, propunha-se o trinômio desarmamento, inspeção e reconversão econômica em vez do binômio desarmamento e inspeção.

Por fim, depois de San Tiago Dantas, Afonso Arinos reassumiu o MRE por um curto período depois do qual Hermes Lima assumiu. Tal situação aconteceu pouco antes da crise dos mísseis de Cuba em outubro de 1962. O governo brasileiro votou de forma favorável ao bloqueio naval imposto pela OEA, mas foi contrário a uma intervenção armada na ilha.

³³Cf. DANTAS, San Tiago. *Op. cit.*, pp. 218-220.

Com a volta do presidencialismo, Hermes Lima foi confirmado como chefe da pasta das Relações Exteriores. Atuou de forma mais moderada do que San Tiago Dantas e, nos organismos internacionais, o Brasil foi defensor dos países em desenvolvimento e conciliador nas negociações sobre desarmamento. O anti-colonialismo ficou também apenas no âmbito da retórica, adiando-se, na prática, o assunto para uma ocasião remota.³⁴

Dois outros ministros ainda assumiram o MRE: Evandro Cavalcanti Lins e João Augusto de Araújo Castro. Este teve um papel muito importante na promoção do desenvolvimento econômico e social. Para ele, nem tudo era Leste ou Oeste na ONU, pois havia uma diversidade de pequenas e médias potências que não estavam indiferentes aos temas do momento, como a descolonização e o desarmamento. A luta pelo desenvolvimento deveria ater-se a três áreas prioritárias: a industrialização, a mobilização do capital para o desenvolvimento e o comércio internacional.³⁵

³⁴Cf. CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *Op. cit.*, p. 349.

³⁵Cf. *Idem.*

2 - San Tiago Dantas e Política Externa Independente

Francisco Clementino de San Tiago Dantas ingressou na Faculdade Nacional de Direito, no Rio de Janeiro, em 1928, concluindo seu curso em 1932. Ao término do curso, juntou-se à Ação Integralista Brasileira (AIB), de inspiração nacionalista e fascista. Era um militante ativo do movimento, mas dele se afastou quando começaram os preparativos para a derrubada de Getúlio Vargas, em 1938. A partir desse momento, começou a dedicar-se à carreira acadêmica e à advocacia.

Durante um ano (1945-46), esteve presente no Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial, ligado ao Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio. No ano de 1949, tomou posse da vice-presidência da refinaria de petróleo de Mangueiras, mantendo-se no cargo durante nove anos. Atuou como assessor pessoal de Vargas em seu segundo governo, sendo participante da discussão do anteprojeto de criação da Petrobras e do projeto de criação da Rede Ferroviária Federal.

Tornou-se à política em 1955, juntando-se ao Partido Trabalhista Brasileiro (PTB). Foi nomeado pelo presidente Jânio Quadros para ser embaixador do Brasil nas Nações Unidas em 1961, mas não chegou a assumir seu posto, pois Quadros renunciara logo após sua nomeação. Tal situação provocou uma crise política no país, quando os ministros militares não admitiram a posse de João Goulart (PTB), vice de Jânio. Com uma emenda constitucional, foi instaurado o regime parlamentarista de governo, sendo, então, Goulart presidente e Tancredo Neves, do Partido Social Democrático (PSD), primeiro ministro. San Tiago Dantas foi escolhido para chefiar a pasta do Ministério das Relações Exteriores.³⁶

Como se percebe, San Tiago Dantas tinha um vínculo considerável com o nacionalismo e com o desenvolvimentismo do Brasil. Tais vínculos se manifestarão mais tarde em sua forma de conceber a política externa do Brasil. Nela, defendia princípios como o desenvolvimento e uma posição de independência nacionais, a preservação da paz, as relações benéficas com os Estados americanos, a autodeterminação dos povos e a não-intervenção. Não por acaso, havia-se juntado ao Partido Trabalhista Brasileiro, pois se percebe seu favorecimento a questões de cunho

³⁶Cf. San Tiago Dantas. Disponível em http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/biografias/San_Tiago_Dantas.asp. Acessado em 9 de outubro de 2008.

social, as quais estabeleceu, também, como um guia para a política externa a que estava por dar continuidade, a Política Externa Independente – PEI.

É, ao mesmo tempo, curioso observar o movimento que San Tiago Dantas exerceu ao se deslocar da direita integralista e compor com políticos de tendências mais esquerdistas, como João Goulart, ou não tão favoráveis ao integralismo, como Vargas. Era, de fato, uma época de mudanças, como se pode perceber, também, na vida de Carlos Lacerda, que, de comunista declarado, passou a ser parte da mais ferrenha oposição a movimentos de esquerda.

Para o ministro, a PEI não era uma doutrina ou um plano. Segundo ele, “os fatos precederam as idéias”, sendo, então, a política adotada pelo Brasil uma consequência de todos os desdobramentos internacionais e das formas como o país tinha se inserido na cena internacional até o momento.³⁷ Mas também não se deve entender que sua formação tenha sido empírica ou casual.

Em cada atitude tomada ou cada linha de conduta, o chanceler buscou atingir os interesses do Brasil, de acordo com a sua concepção, como um país que deseja se desenvolver, obter emancipação econômica e, ao mesmo tempo, conciliar historicamente uma reforma social capaz de “suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária.”³⁸

Deve haver, na formulação, da PEI a distinção de dois momentos: o do critério geral, aquele pré-formulado, inspirador, em face dos fatos, da tomada de atitudes e decisões, e o do sistema formado pela concatenação de todas estas e por sua posterior redução a uma unidade inteligível.

Dessa forma, tal a política externa ordenou-se em torno de alguns pontos, como a contribuição à preservação da paz, por meio da coexistência e do apoio ao desarmamento geral e progressivo, a reafirmação e o fortalecimento de princípios como não-intervenção e autodeterminação dos povos, a ampliação do mercado externo brasileiro, desarmando-se tarifariamente a América Latina e intensificando-se as relações comerciais com todas as nações, inclusive as socialistas e, por fim, o apoio à emancipação de territórios autônomos. Há ainda que se acrescentar que o Brasil ainda tinha uma política de auto-formulação dos planos de desenvolvimento econômico e de prestação e aceitação de ajuda internacional.

³⁷Cf. DANTAS, San Tiago. *Op. cit.*, p. 5.

³⁸*Idem.*

A contribuição à preservação da paz e da coexistência se deu em alguns pontos, como o reatamento de relações diplomáticas com a União Soviética. Depois, na atitude contrária do Brasil à expulsão de Cuba da OEA e ao seu isolamento hemisférico. Tal atitude refletiu-se, também, nas iniciativas tomadas na Conferência do Desarmamento em Genebra, à qual o Brasil compareceu, escolhido pelos membros da Comissão especial.

Com relação a tal reatamento com a URSS, o Brasil tinha interesses econômicos e políticos. Visava-se à ampliação dos mercados e à coexistência como único comportamento capaz de preservar a paz mundial, pois se contrapõe ao isolamento. Aliás, o Brasil isolava-se da URSS e não sentia os efeitos, pois, segundo San Tiago Dantas, não buscava uma participação mais ativa nas responsabilidades internacionais. Na verdade, isso é controvertido dizer, pois se vêem Vargas, JK e até mesmo Rio Branco empreender verdadeiras ações brasileiras como um país sério e pronto a atuar internacionalmente.

A convicção de que o isolamento entre os dois campos ideológicos somente se harmonizaria com uma política que visasse, consciente ou inconscientemente, à eliminação de um deles por meio de um embate militar não correspondia mais às convicções da época de San Tiago Dantas. Para ele, tal situação poderia ter acontecido até o momento em que havia, por parte dos Estados Unidos, o monopólio das armas atômicas.

Na década de 1960, quando Dantas assume, o Ocidente e o Oriente já rivalizavam quanto às suas posses de armas nucleares e termonucleares. Não se podia mais supor uma solução bélica entre as duas partes, pois isso significaria, muito provavelmente, a deterioração do planeta. O que restava como solução única era a coexistência.

Tal coexistência com a URSS não significava, para o ministro, nenhum prejuízo à democracia representativa do Brasil. Como afirmou:

Essa coexistência não significa nada para a área democrática, ou para a socialista, nenhuma abdicação ideológica, nenhuma perda de confiança, na superioridade de sua própria filosofia de vida ou tipo de organização. Ela é uma coexistência essencialmente competitiva, isto é, que põe dois campos políticos, não apenas em contato, mas também em competição, expondo cada um deles a influência inevitável dos modelos, das realizações e das experiências processadas no outro.³⁹

³⁹*Ibidem*, p. 8.

Não havia, na opinião de San Tiago Dantas, simpatia para com o comunismo por parte do Brasil pelo simples fato de este reatar relações com a União Soviética. Para ele, tal reatamento decorria da universalização das relações internacionais do Brasil.

Aliás, como afirmou, o mundo socialista foi o que quis evitar o contato competitivo por meio da famosa ‘cortina de ferro’, uma espécie de véu ideológico que cobria a Europa na época da Guerra Fria, separando, mormente, os Estados do Leste Europeu socialista do Ocidente capitalista. A política de aproximação aceita agora pelos líderes soviéticos vinha favorecer aquilo que nunca foi repellido pelo ‘mundo democrático’. O ministro afirmava que a convicção no Ocidente era de que o contato entre as duas formas de ver o mundo, capitalista e socialista, facilitaria a influência da primeira sobre a segunda.⁴⁰

Havia mais uma característica listada como vantagem por San Tiago Dantas. Para ele, o contato entre o mundo socialista e o democrático traria benefícios para países como o Brasil, cuja estrutura social estava baseada na dominação de uma classe sobre a outra, não havendo liberdade. Assim, ocorriam incentivos à reforma social, mas sem mudança na continuidade do regime democrático. Apareciam, então, razões de ordem política internacional, mas também de ordem político-social.

Quanto a Cuba, o Brasil mais uma vez ressaltou a importância da coexistência e do não isolamento. Sugeriu San Tiago Dantas, em reunião com as chancelarias americanas acreditadas no Brasil anterior à VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, em Punta Del Este, no Uruguai, um estatuto consensual para evitar a integração de Cuba ao bloco político-militar soviético e garantir o seu desarmamento a níveis compatíveis com as necessidades defensivas regionais, mas ao mesmo tempo, manter os cubanos livres de qualquer invasão militar.

Essa solução preservaria o princípio da não-intervenção e, ao mesmo tempo, neutralizava o regime cubano por meio de um estatuto que regulasse suas relações com os outros países do hemisfério. Dantas afirmou que “o Brasil recusou-se a ver no caso de Cuba algo de diverso do que se tem passado com outros povos, em áreas geográficas mais distantes, e sustentou a conveniência de uma política de coexistência e não de isolamento.”⁴¹

Entendia o ministro, portanto, que o rompimento coletivo de relações entre os países da América e o regime de Fidel Castro poderia levar este a um maior afastamento

⁴⁰Cf. *Idem*.

⁴¹*Ibidem*, p. 9.

e fazê-lo sentir-se atraído cada vez mais à órbita socialista, havendo, então, um resultado completamente oposto ao que se esperava. E foi exatamente isso que aconteceu. Cuba, devido ao isolamento que sofreu dentro da Organização dos Estados Americanos, e, também, ao embargo imposto pelos Estados Unidos, continuou de forma irreversível o caminho de aproximação com a União Soviética.

Segundo San Tiago Dantas, o Brasil se manteria fiel ao princípio da autodeterminação, como faria com qualquer outra nação. O princípio da não-intervenção, de acordo com o chanceler, “protege alguma coisa de vital, que é a autenticidade do processo ao longo do qual se opera a transformação dos povos e se dá o pleno amadurecimento de suas independências.”⁴²

Na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, em Punta Del Este, no Uruguai, o Brasil não abandonou nenhum dos princípios a que fizera referência San Tiago Dantas na reunião anterior ao encontro. Adotou, porém, não uma posição intransigente, mas conciliadora. Trabalhou por uma solução pacífica que não esquecia o fato de a situação cubana se estar dando no contexto da Guerra Fria, devendo, portanto, os países americanos adotar uma posição de abrandamento da crise.

O ministro, na reunião supracitada, apresentou a posição do Brasil, que se resume nos seguintes pontos: reafirmação da necessidade de fortalecimento da democracia na sua competição internacional com o comunismo; defesa de que não era a questão ocasião para se invocar o Tratado do Rio de Janeiro; afirmação de que não haveria êxito contra o comunismo internacional se não houvesse um combate ao subdesenvolvimento e à má distribuição da riqueza socialmente; preocupação com a paz mundial e o conseqüente desejo de contribuição para diminuir a tensão internacional.

Como foi dito no primeiro capítulo, boa parte da imprensa nacional não se colocou favorável às posições brasileiras em Punta Del Este. Parte de opinião pública também se opôs à forma como o país conduziu as negociações, mas também havia manifestações de apoio que vinham de pessoas, de câmaras municipais, de trabalhadores, de entidades estudantis. Houve um acompanhamento interessado da questão por parte do povo, o que denota uma popularização da política externa: não-intervenção e autodeterminação haviam-se tornado em palavras de ordem.

Quanto aos princípios de não-intervenção de um Estado nos negócios internos de outro e de autodeterminação dos povos, é importante ressaltar o direito internacional

⁴²*Ibidem*, p. 10.

público americano. A OEA tornou-se, dessa forma, o melhor instrumento da não-intervenção. Nesse sentido, a VIII Reunião de Consulta, que deveria apreciar a expulsão de Cuba do sistema interamericano, provou que tal princípio saiu fortalecido, pois não autorizou a utilização do Tratado do Rio de Janeiro contra Cuba.

Tal tratado, também conhecido como Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR – prevê a ajuda a qualquer Estado americano, caso ele seja atacado por qualquer força não proveniente de dentro do continente americano. Primeiramente, Cuba não havia sido atacada por nenhuma força americana ou não americana. Passou por uma revolução interna, sem interferência de forças armadas de qualquer outro Estado. Ainda assim, insistia-se, em Punta Del Este, que se utilizasse esse tratado para uma intervenção armada na nação cubana.

Falou-se sobre os princípios de não-intervenção durante a crise da revolução cubana, mas é importante lembrar aqui o papel desses princípios para San Tiago Dantas: “representam uma conquista, a cuja sombra foi possível criar um sistema de relações internacionais inspiradas pela confiança mútua.”⁴³

Deve-se salientar que o princípio de não-intervenção não tira seu valor somente de sua racionalidade jurídica. Ele protege, na realidade, algo vital, chamado “autenticidade do processo ao longo do qual se opera a transformação dos povos e se dá o pleno amadurecimento de suas independências”.⁴⁴ Afirmou ainda o chanceler:

Nenhuma transformação política é válida, se é imposta à sociedade, que a executa, pela consciência de um outro povo ou pelo poder de dominação de outro Estado, ou força, que substitui a sua vontade. Daí a necessidade de nos conformarmos com as vicissitudes da história nacional de um povo, e de esperarmos que ele amadureça sua própria experiência, em vez de submeter-se a um esquema imposto do exterior.⁴⁵

A compreensão dos fins a que correspondem os princípios de não-intervenção e autodeterminação supera, segundo San Tiago Dantas, as oposições que se levantam a eles. Tais princípios protegem e permite garantir o processo histórico nacional, não havendo coerção que o possa desvirtuar.

Princípios como esses são tradicionais da política exterior brasileira. Assim, o governo Lula os tem utilizado largamente com relação a diversas situações, como no caso das expropriações das plantas da Petrobrás na Bolívia e, mais recentemente, no incidente com a Odebrecht no Equador. Muita polêmica envolveu os dois processos,

⁴³*Idem.*

⁴⁴*Idem.*

⁴⁵*Idem.*

pois a opinião pública teve a sensação de que o Brasil nada fará com relação a seus bens expropriados por outros povos e ainda lhes dá o direito de fazê-lo. É necessário questionar até que ponto uma nação como o Brasil deve suportar afrontas internacionais (no caso de San Tiago Dantas, o Brasil não havia sido diretamente afrontado por Cuba, mas sim os Estados Unidos) e aplicar o direito internacional puro e simples.

Esteve a coexistência na raiz da Conferência do Desarmamento em Genebra. San Tiago Dantas, seguido de Afonso Arinos e Araújo Castro, adotou uma posição de cooperação ativa, de forma que as potências nucleares se movimentassem no sentido do desarmamento progressivo e geral. Buscou-se não reforçar as teses enunciadas por elas, mas antecipar o rumo em que estavam as possibilidades de evolução. Assumiu o Brasil, de acordo com o ministro, um papel inequívoco quanto ao desarmamento, contribuindo para a coexistência sem risco militar.

Apresentou o país, como dito no capítulo primeiro, uma declaração contra as explosões atômicas. Não levou nenhuma proposta concreta, mas agiu no campo das idéias e observou que se a reconversão econômica, isto é, a utilização dos recursos que seriam utilizados em armamentos em medidas de bem-estar para a população, for mal planejada, criaria problemas internos nos países já armados.

Compreendendo e apreciando os esforços empreendidos por União Soviética e Estados Unidos para obter um condicionamento adequado entre a progressão do desarmamento por etapas e o estabelecimento simultâneo de uma inspeção interna, San Tiago Dantas também via com interesse a participação das nações não armadas. Nesse sentido, ele afirmou perante a Conferência do Comitê das 18 Potências sobre desarmamento, em 16 de março de 1962:

Se essas nações não armadas – sedentas de uma paz, não apenas durável, mas definitiva – tomarem a atitude esclarecida e corajosa de denunciar e repelir tais projetos de mera guerra fria, em vez de emprestarem seu apoio ao reforço das posições puramente polêmicas adotadas por qualquer dos blocos militares, estará em pouco tempo neutralizado, e mesmo destruído, o efeito político de tais projetos, e rapidamente se poderão criar as condições necessárias para uma política desarmamentista com resultados reais.⁴⁶

Ainda nesse ensejo, condenou o Brasil as experiências nucleares. Duas razões guiaram o país nessa decisão. A primeira é a que elas estimulariam a competição por uma superioridade ofensiva ou defensiva momentânea mais do que qualquer outro meio e gerariam uma fonte inevitável de pressões belicistas dentro do Estado em posição

⁴⁶*Ibidem*, p. 205.

favorecida. A segunda razão está no medo de se contribuir para uma contaminação da biosfera, reduzindo-se a margem de tolerabilidade e comprometendo o presente e o futuro da espécie humana.

A ampliação do mercado externo tornou-se um imperativo na época de San Tiago Dantas, assim como ainda o é hoje. Com uma população que crescia a passos largos e que atingiria em breve a marca dos cem milhões de habitantes, o país necessitava aumentar a taxa de crescimento do Produto Interno Bruto. Segundo o ministro, daí decorre o fato de a conquista de mercados ser a tônica da política exterior brasileira.

Claro que a simples expansão de exportação de produtos primários não representava uma solução ao problema que contava com uma constante participação da deterioração dos termos de troca, mas o crescimento quantitativo era imprescindível e não se podia contar apenas com os mercados já conhecidos pelo Brasil.

Em primeiro lugar, voltou-se o Brasil para a América Latina e, depois, para os países socialistas, sem desprezar o comércio com os Estados Unidos e com a Europa. Essa política é parecida com a que tem o governo de Lula da Silva, expandindo suas fronteiras comerciais com a África, com a Ásia e outras regiões, sem descurar, no entanto, de seus tradicionais parceiros comerciais, responsáveis ainda por enorme fatia do comércio brasileiro.

Com relação aos países latino-americanos, Dantas tinha a convicção de que a diversificação crescente das economias mais desenvolvidas do continente – Brasil, Argentina e México – trazia o aumento do intercâmbio comercial, principalmente se as barreiras alfandegárias fossem reduzidas preferencialmente e se fossem encontrados meios eficazes de financiar as exportações competitivamente.

Dessa forma, apoiava irrestritamente a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, ALALC, e graças ao apoio dado por outros países a ela, desenvolveu-se, em 1962, a Zona de Livre Comércio, vista por San Tiago Dantas como o germe de um futuro Mercado Comum Latino-Americano.

Quanto aos países socialistas, o Brasil agiu de todas as formas para lograr uma linha de intercâmbio que se adaptasse ao tipo de economia planificada. Não poderia o Brasil querer escapar às regras do comércio bilateral, planejando com as autoridades dos países socialistas a compra e a venda de seus produtos. Precisava, porém, decidir-se por

tal troca de acordo com as normas estabelecidas, pois o bloco socialista era, juntamente com os europeus, um dos que mais se expandia.

Em relação ao Mercado Comum Europeu, o Ministério das Relações Exteriores criou uma ação múltipla para acabar com a situação desvantajosa dos países e territórios associados, estabelecidos pelo Tratado de Roma. Tais países e territórios correspondem a colônias e a ex-colônias dos países europeus que produziam produtos primários como o Brasil. Os resultados já estavam sendo colhidos, incompletos, porém inequívocos.

A posição anti-colonialista, por sua vez, segundo San Tiago Dantas, sempre esteve implícita na conduta internacional do Brasil por razões éticas e econômicas. Éticas devido à autenticidade da política brasileira de autodeterminação dos povos e de emancipação econômica deles. Econômicas, pois o ministro entendia ser necessário que os países produtores de bens tropicais concorrentes do Brasil produzissem em regime de trabalho verdadeiramente livre e com propósitos de assegurar o bem-estar de suas populações.

No caminho do anti-colonialismo, é importante notar que o Brasil tomou pequenos desvios, segundo San Tiago Dantas, para dar às nações amigas do país a oportunidade de decidir por si mesmas a questão dos territórios não-autônomos confiados a elas. Ainda segundo Dantas, tais desvios foram superados quando da ocasião da XVI Assembléia Geral das Nações Unidas, em que Afonso Arinos de Melo Franco, chefe da delegação brasileira, firmou o ponto de vista brasileiro. Por nações amigas que tinham territórios não-autônomos confiados a elas, leia-se Portugal.

San Tiago Dantas tinha plena consciência da situação interna com relação a esse país. Segundo ele, Salazar “tem tido êxito em ‘capturar’ para sua área senadores brasileiros.”⁴⁷ Sensível às questões internacionais e às suas repercussões, o ministro sabia que, quando há mudanças que sensibilizam a opinião pública, é necessário cuidado.

San Tiago Dantas via na cooperação internacional uma fonte para o desenvolvimento. Tinha em mente, além das diversas possibilidades de cooperar para desenvolver a nação, a Aliança para o Progresso. Esta era, na opinião do chanceler, uma forma avançada de americanismo, mas fazia ele ressalvas quanto à possibilidade de a cooperação internacional, se não respeitar a autodeterminação dos povos, alterar o sentido que estes desejariam para o seu desenvolvimento. Observa:

⁴⁷FONSECA JÚNIOR, Gelson. Os colóquios da Casa das Pedras: argumentos da diplomacia de San Tiago Dantas. In: FUNAG. *Cadernos do CHDD*. Brasília: A fundação, 2007, n. 11. p. 356.

Limito-me, pois, a acentuar que a política externa independente viu na Aliança uma forma avançada e construtiva de americanismo, desde que a prestação de auxílio técnico e econômico vá ao encontro – como, aliás, recomenda a Carta de Punta Del Este – de planos formulados pelos próprios países e aplicados por seus órgãos nacionais. O risco dos planos de cooperação internacional é o de modificarem o sentido que os povos desejam imprimir ao próprio desenvolvimento.⁴⁸

É importante que se abordem, nesse trabalho, as relações do Brasil, durante a PEI, com seu maior parceiro hemisférico: os Estados Unidos. Posta em situação delicada, em plena Guerra Fria, como maior representante da América Latina, a chancelaria brasileira via-se no direito de estabelecer sua independência perante o restante da comunidade internacional quanto às suas ações e decisões.

San Tiago Dantas via como uma postura independente aquela em que uma nação não se curva perante os interesses de outrem. Assim, com os Estados Unidos, não seria diferente. Como está registrado em uma carta enviada a San Tiago Dantas pelo embaixador brasileiro em Tóquio, Araújo Castro, nenhum ato jurídico vinculava o Brasil à defesa do ‘ocidente’ como “Ocidente”, pois o Brasil não era parte da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN, e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR –, ou Tratado do Rio de Janeiro, não o obrigava a atuar a não ser na defesa de algum membro do hemisfério, quando de alguma agressão no território e na faixa de segurança a que se refere o tratado. O Brasil pertencia ao Ocidente e não ao ‘bloco’ ocidental.

Tinha o Brasil, portanto, ainda segundo o embaixador Araújo Castro, relações com os Estados Unidos como país do hemisfério e não como líder da coalizão ocidental. Não significavam tais afirmações, porém, que o fato de o Brasil não precisar defender os Estados Unidos significava que devesse insinuar uma mudança de posição e nem significava ‘neutralidade’ no conflito entre o Ocidente e o mundo socialista, pois os interesses brasileiros estavam com o primeiro.⁴⁹

É sabido que a ascensão de João Goulart à presidência foi vista com desconfiança nos Estados Unidos. Houve diversos focos de atrito entre os dois países que culminaram no desenlace de 1964. As divergências estavam em volta de situações como desapropriações de empresas norte-americanas no Brasil, como a da *International Telephone and Telegraph* – ITT, realizada por Leonel Brizola, cunhado do presidente. Outras ações de Goulart também causaram estranheza entre as duas maiores potências

⁴⁸DANTAS, San Tiago. *Op. cit.*, p. 13.

⁴⁹Cf. FRANCO, Álvaro da Costa (org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, v. 1. p. 167.

da América, como seus discursos demasiadamente voltados para as bases sociais e sua aproximação com tendências esquerdistas.

Outro ponto de tensão foram as exigências do Fundo Monetário Internacional – FMI e do governo norte-americano para a liberação de financiamentos e sobre a lei de remessa de lucros votada e alterada no Congresso brasileiro. Preocupava-se o governo dos Estados Unidos com os rumos que tomava a administração Goulart, cada vez mais infiltrada de comunistas e mais esquerdista, segundo suas concepções. Exigiam os EUA do Brasil uma política de saneamento financeiro, como condicionamento para a liberação de recursos e queriam a solução sobre indenizações de empresas nacionalizadas.

Com o aumento do raio das divergências entre as duas nações, os Estados Unidos começaram a intervir na política interna brasileira, prestando ajuda financeira a candidatos anticomunistas, momento em que, também, houve a crise do parlamentarismo, com a renúncia de Tancredo Neves. Devido às polêmicas de sua política externa, como no caso da posição adotada pela chancelaria brasileira na VIII Reunião de Consultas em Montevideu e no reatamento com a URSS, e ao seu desgaste com os dois grandes partidos do momento, PSD e UDN, San Tiago Dantas não teve seu nome aprovado para o cargo de primeiro-ministro.⁵⁰

Quanto à ingerência do governo norte-americano, Robert Kennedy, irmão do presidente John Kennedy, foi enviado ao Brasil para conversações com o presidente Goulart. Abordaram-se, nesses encontros, temas como a necessidade do saneamento financeiro por parte do Brasil, o mau uso dos recursos norte-americanos e a compra de helicópteros da Polônia. Além de mal sucedida, a viagem de Robert Kennedy causou irritação no presidente brasileiro, que acolheu mal as insinuações de que seu governo estaria infiltrado de comunistas, usando, também, o momento para ressaltar as perdas do Brasil no comércio bilateral com os Estados Unidos.

Ainda outro ponto de discordância entre os dois países dizia respeito às posições adotadas durante a já citada VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, em Punta Del Este. As duas nações distanciaram-se durante o evento, mantendo o Brasil as posições já citadas, sem ligá-las à ajuda financeira da Aliança para o Progresso.

Depois de sua gestão, San Tiago Dantas foi substituído por Afonso Arinos no Ministério das Relações Exteriores e assumiu o Ministério da Fazenda, competindo-lhe

⁵⁰Cf. CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *Op. cit.*, p. 348.

dar continuidade ao Plano Trienal elaborado pelo ministro do Planejamento, o também célebre Celso Furtado. Esse plano tinha como alvo o combate à inflação e a promoção do desenvolvimento com maciço aporte de recursos externos.

Assumindo tal função, Dantas tomou atitudes de conciliação com os Estados Unidos, pois precisava obter tais recursos e negociar o reescalonamento da dívida externa brasileira. Algumas das medidas tomadas foram, por exemplo, o corte de subsídios e medidas de estabilização da moeda.

Depois de conversações que passaram por críticas ao governo brasileiro, inclusive em relações a questões políticas, e de dúvidas sobre o comportamento de João Goulart, assinou-se o acordo Bell – San Tiago Dantas, que previa assistência financeira, condicionada pela aplicação, por parte do governo brasileiro, de medidas financeiras ortodoxas, de acordo com o Plano Trienal.

Algum tempo depois, San Tiago Dantas foi retirado do Ministério da Fazenda, o que marcou novo tempo nas relações do Brasil com os Estados Unidos. Estes, percebendo que o acordo assinado não estava sendo levado a cabo, mudaram seu caráter de assistência, concedendo ‘empréstimos para projetos’ às ‘ilhas de sanidade administrativas’, ou seja, estados e municípios que atuavam sob a Aliança para o Progresso. Com mais alguns desdobramentos, o Plano Trienal estava encerrado.

Estiveram listadas, neste capítulo, as diversas atitudes que o Brasil tomou com relação à sua política externa sob a direção de San Tiago Dantas. Este, aliás, foi quem cunhou a expressão ‘Política Externa Independente’, sendo um dos seus maiores representantes.

Depois de Vargas, Juscelino e Jânio, chegava a vez de João Goulart, e a política externa tornava-se cada vez mais popular. Com as controvérsias internas e externas, que culminaram no evento de abril de 1964, o povo brasileiro esteve em contato, de forma ativa com a forma com que o país se relacionava internacionalmente. Como escreveu o próprio San Tiago Dantas: “a política externa deve ser acompanhada e compreendida por todo cidadão que se preze.”⁵¹

⁵¹DANTAS, San Tiago. *Op. cit.* 4ª capa.

3 - Argumentos de diplomacia na Casa das Pedras

Este capítulo final analisará as íntimas discussões de política externa promovidas pelo ministro San Tiago Dantas. Eram reuniões acontecidas na Casa das Pedras, no Rio de Janeiro, mansão pertencente a Drault Ernanny de Melo e Silva, um empresário paraibano e também político, tendo sido deputado federal pelo Partido Social Democrata – PSD. O empresário possuía ampla convivência com as lideranças da nação e sua casa tornou-se um lugar de encontros políticos e confraternizações, passando por ela importantes figuras, como presidentes da República, de Dutra a Tancredo Neves, o astronauta Yuri Gagarin e a senhora Chiang Kai-Chek. Próximo a San Tiago Dantas, em matéria de política externa, Ernanny era favorável ao reatamento com a União Soviética. Tais reuniões estão relatadas nas atas dos *Colóquios da Casa das Pedras*, textos de novembro de 1961 que revelam como o chanceler costumava conduzir seu processo decisório em política externa.⁵²

Como se sabe, pouco tempo esteve San Tiago Dantas à frente do Ministério das Relações Exteriores. Não é muito provável que, na história do Itamaraty, tenham ocorrido outras reuniões como essas, registradas tão minuciosamente. É interessante a observação dessas atas, pois nelas se vêem as diversas fôrmas das decisões, palavras faladas que não poderiam ser ditas em um discurso, pois refletem a dimensão humana das decisões – preocupações, cálculos e liberdade para se falar a respeito do melhor caminho a trilhar.

Essas atas não são uniformes, sendo umas mais detalhadas que outras. Na maior parte das reuniões, quem preside é o próprio chanceler San Tiago Dantas, com exceção de uma, em que o embaixador Carlos Alfredo Bernardes preside, devido à sua ausência. As reuniões demonstram o estilo de San Tiago Dantas, que apresenta temas, escuta, acrescenta e, aparentemente, nunca usa a autoridade para decidir de uma vez por todas, mas dando a forma final às decisões, não havendo, supostamente, dogmas ou posições pré-concebidas no curso do debate.

È notável a qualificação dos presentes nas reuniões. Figuras como Gibson Barbosa (chefe de gabinete de San Tiago Dantas e futuro chanceler do presidente Ernesto Geisel), Araújo Castro (chefe do Departamento de Organismos Internacionais), Vasco Leitão da Cunha (embaixador brasileiro em Cuba, chamado para discutir sobre

⁵²Cf. FONSECA JÚNIOR, Gelson. *Op. cit.*, pp. 351-395.

tal país), Dias Carneiro e Miguel Osório de Almeida, presentes ativamente na vida intelectual brasileira muito além do MRE. Estavam outros diplomatas de peso, como Paulo Leão de Moura, Lauro Escorel, Henrique Valle, Maury Gurgel Valente, Carlos Silvestre de Ouro Preto e Dario Castro Alves. Renato Archer, parlamentar, também aparece e o jurista José Luís Bulhões Pedreira, em uma reunião sobre a Aliança para o Progresso. Chama-se a atenção, nesse capítulo, para o chamado ‘argumento diplomático’.

Este começa quando os princípios tornam-se insuficientes para determinar uma ação. Pode ser porque são conflitantes, como no caso cubano, em que a tradição brasileira defendia a não-intervenção, contrariamente aos que viam que a opção comunista faria o governo castrista tendencialmente intervencionista. Outra razão poderia ser a insuficiência da lógica internacional, como no caso de Angola, em que a atitude brasileira deveria ser bem pensada, devido aos laços entre Brasil e Portugal. O argumento diplomático, portanto, “lida com ‘fazeres’ normalmente resistentes às idéias gerais, à aplicação direta dos princípios, mesmo quando a diplomacia a eles adere de forma plena e necessária. Aplicar princípios sem traí-los e aceitar a realidade sem ilusões é, afinal, o cerne do exercício da ética da responsabilidade e, também, da boa diplomacia.”⁵³

As atas são correspondentes ao número de sessões, de 1 a 7. O que San Tiago Dantas espera dessas reuniões são soluções para problemas difíceis de resolver. A primeira sessão, da noite de 1º de novembro de 1961. Ela começou às 22 horas e terminou às 2 horas da manhã do dia 2 de novembro. A agenda estabelecida, nesse dia, para as discussões possuía os seguintes temas, sendo contemplados, nos documentos analisados, apenas alguns deles:

- 1) Viagem à Argentina;
- 2) Aliança para o Progresso;
- 3) Cuba;
- 4) Reatamento com a União Soviética;
- 5) Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC;
- 6) Revisão da política sobre Angola;
- 7) Instruções à ONU;

⁵³*Ibidem*, p. 354.

- 8) Bolívia;
- 9) Política cultural, especialmente na África;
- 10) Alemanha e Berlim;
- 11) China.

Quanto ao primeiro tema, foi estabelecida a seguinte agenda:

- a) discurso do ministro de Estado na Academia Nacional de Direito;
- b) agenda das conversações com as autoridades argentinas, em dois períodos de duas horas e meia cada;
- c) cobertura de imprensa;
- d) condecorações.

Quanto ao discurso, o embaixador Carlos Alfredo Bernardes assinalou alguns pontos merecedores de atenção. Primeiramente, referência ao lugar do discurso – Academia Nacional de Direito - e ao que historicamente já havia acontecido ali, como o discurso de Rui Barbosa. Depois, a idéia de que os argentinos se unissem ao Brasil numa política comum, ressaltando o fato de que os acontecimentos levaram a isso. Faria-se, posteriormente, observações sobre a situação do mundo, diminuição da área democrática, perigo de guerra total, caráter absoluto da paz, idéia de que a sobrevivência é a única política e assim por diante, passando pelos importantes temas do desenvolvimento econômico, da separação entre pobres e ricos no mundo, da grande necessidade de recursos para o progresso econômico e científico das nações.

Outro ponto do discurso dizia respeito à questão da não-intervenção como um dos princípios reguladores e supremos da convivência pacífica interamericana, nos termos da Convenção de Montevideu sobre não-intervenção, em 1933. A democracia também ocupou lugar de destaque nas preocupações dos formuladores do pronunciamento do chanceler. Este levantou a questão sobre assinalar a pobreza das soluções políticas no campo socialista, qualificado por ele mesmo de paupérrimo. Interessante é observar a possível preocupação de San Tiago Dantas com a oposição, pois essas reuniões estavam acontecendo dias antes do reatamento das relações com a União Soviética e dois meses antes da VIII Reunião de Consulta em Punta Del Este, em que foi contrário à exclusão de Cuba do sistema interamericano de relações

internacionais. Nesse ponto, o embaixador Bernardes observou que seria conveniente dizer que a forma como a URSS se ‘aliou’ com a Europa Oriental, por meio da força, era a fraqueza do sistema.

Tal ‘aliança’ deu-se de forma forçosa, muitas vezes sem o livre consentimento das nações componentes da União Soviética. Não há como, portanto, por meio da opressão, manter-se a possibilidade de cooperação por muito tempo. Era essa a fraqueza a que se referia o embaixador Bernardes, pois os países do leste europeu sob a conduta da URSS estavam unidos como que por uma camisa de força, algo que lhes prendia a liberdade.

Depois de abordarem a necessidade ou não de mencionar os atos de Uruguaiana, decidiu-se que o discurso a ser realizado em Buenos Aires deveria ter ênfase na crescente união entre o Brasil e a Argentina, na democracia, na ‘ausência’ de problemas entre os dois países, referindo-se, também, às superações de dificuldades históricas. De fato, era uma época em que os governos brasileiro e argentino tomavam medidas que aproximavam cada vez mais as nações, como os próprios atos citados acima, que previam, entre outras coisas, um convênio de amizade e consulta. Essa situação durou até 1962, ano em que o presidente Frondizi foi deposto (e em que San Tiago Dantas saiu do MRE) por uma junta militar que pôs fim ao “espírito de Uruguaiana”.⁵⁴

É interessante que ressalte o caráter histórico que o discurso do chanceler teria. Primeiro, como mencionado, pelo lugar onde se estaria realizando a solenidade de recepção; segundo, pela maior aproximação entre as duas nações, que mantinham um histórico, até ali, de desconfiança mútua e rivalidade. Depois do fim do citado “espírito de Uruguaiana”, a rivalidade e a desconfiança foram retomadas, passando pelas ditaduras militares de ambos os países, sendo acalmadas com os entendimentos amistosos entre os futuros presidentes José Sarney e Raúl Alfonsín. Não que não tenha havido cooperação ou melhores entendimentos no período entre San Tiago Dantas e Sarney, mas a integração começou a ser melhor efetivada a partir desse último momento.

A segunda sessão começou com a questão da cobertura de imprensa. O discurso seria traduzido para o espanhol e para o inglês. O escrito nesta língua seria enviado a Washington com o fim de ser distribuído como *press release*. Lembre-se a importância da imprensa para o Estado, pois é ela que lidará com a opinião pública, tanto interna

⁵⁴CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *Op. cit.*, pp. 331-332.

quanto externa. San Tiago Dantas não estava alheio a essa questão, tendo consciência de que, tanto na Argentina quanto nos Estados Unidos e no Brasil, seu discurso (ou pelo menos suas repercussões) seria lido por pessoas que se interessavam por assuntos internacionais.

No país vizinho, a Argentina, era importante que o Brasil mantivesse a imagem de país amigo, aumentando seu poder de convencimento e sua amizade com o governo local. Em Washington, havia o interesse em manter relações saudáveis e cordiais com governo estadunidense e com a parcela do povo interessada em política internacional. Como já foi visto, era esse um período em que esse tipo de política se popularizava dentro do Brasil e termos como ‘não-intervenção’ eram comuns nas conversas cotidianas. Daí a importância da imprensa e de uma relação cordial com os maiores responsáveis pelos meios de circulação de notícias – a imprensa.

Por fim, a assinatura de atos em Buenos Aires tomou a atenção dos presentes na reunião. Somente dois tratados seriam assinados (assistência jurídica e extradição), tendo importância, também, a declaração conjunta dos dois chanceleres. Foi lembrada pelo embaixador Henrique Valle a necessidade de se pensar como seria implementado o sistema de consultas, mas haveria um prazo para a entrada em vigor do sistema de Uruguaiana. A colaboração financeira recíproca e a questão Peru-Ecuador fizeram parte do final das conversações sobre a viagem.

Ainda no dia 2 de novembro, começaram as discussões sobre a posição brasileira diante da questão de Angola. Alguns pontos eram patentes na opinião de San Tiago Dantas. Havia grande oposição no Senado brasileiro quanto a uma política contrária à de Portugal, pois Salazar conseguia influenciar senadores brasileiros. Nas Nações Unidas, havia uma dificuldade, porque Afonso Arinos gostaria de manter certa rudeza em sua política anti-colonialista. Ao mesmo tempo, não se poderia deixar de observar o quadro de forças dentro de Angola. Seria leviano favorecer um movimento racista negro no país (como era o caso de Álvaro Holden Roberto), pois não havia disposição, por parte do chanceler, de que se abandonasse a cultura portuguesa e européia ali. É questionável tal posição de San Tiago Dantas, pois, afinal, defendia veementemente a autodeterminação dos povos.

Por movimento racista negro, entende-se que havia o desejo de serem eliminados os traços culturais referentes à cultura européia por parte dos que lutavam contra o

colonialismo português dentro de Angola, especificamente, pelo grupo liderado por Holden Roberto.

Entra-se aqui em uma questão paradigmática das Relações Internacionais. Brasil e Portugal, depois da Independência, têm mantido relações muito cordiais e não era diferente no período de San Tiago Dantas. Ademais, havia o fato de estarem em jogo as relações brasileiras com uma nação européia e outra africana. Aparentemente, havia mais peso no lado europeu, pois, como já foi citado, apesar da vontade do Brasil de ver Angola mais livre das influências coloniais, não se tomou uma atitude decidida quanto a esse tema. Para o Estado brasileiro, porém, o que era mais interessante? Manter os laços de amizade com Portugal, nação européia, ou arriscá-los em prol de uma causa anti-colonialista e de autodeterminação dos povos que não possuía futuro certo na África? O que deve um Estado fazer: agir de acordo com seus interesses reais ou de acordo com o direito internacional? San Tiago Dantas encontrava-se, nesse momento, em difícil situação e, como homem de sua época, tinha isso em mente. É sintomática a frase do embaixador Bernardes: “É verdade que, para nós, muito importante é que não fiquemos mal.”⁵⁵

Adotou, então, o Brasil uma posição defensiva. San Tiago Dantas tinha a opinião de que o Brasil não teria condições de votar a favor de Portugal se suas posições fossem demasiado rígidas. Em eventual carta para Salazar, discutida na Casa das Pedras, o Brasil deveria demonstrar saber que o maior perigo para a cultura portuguesa na África seria a intransigência, que poderia deflagrar uma situação explosiva em Angola. Era necessário, porém, não dar a idéia de que o Brasil estava influenciando os domínios portugueses. Portugal não poderia dar às suas colônias um nível maior de liberdade do que havia na própria metrópole.

Os possíveis efeitos da carta seriam, em primeiro lugar, na política interna, demonstrar que o Brasil quis fazer algo, mas “Salazar é que não quis nada”. Diante da opinião pública portuguesa, o documento deveria exaltar o povo português. A carta seria ainda, em princípio, a substância do discurso de Afonso Arinos na ONU. Não era bom dizer que o Brasil votaria contra Portugal por coerência de política anti-colonialista, havendo a possibilidade de a posição brasileira receber elogios por parte de outras nações.⁵⁶

⁵⁵FONSECA JÚNIOR, Gelson *Op. cit.*, p. 374.

⁵⁶Cf. *Ibidem*, p. 375.

Aventou San Tiago Dantas a necessidade, então, de se passar ao senador Arinos o que foi conversado. O Brasil co-patrocinaria um projeto mais suave do que o afroasiático, podendo pensar em apresentar um projeto próprio na ONU para ser debatido. Talvez, San Tiago Dantas poderia ir a Nova York e apresentar o projeto brasileiro e, caso fosse rejeitado, a posição brasileira seria de abstenção.

Quanto à Aliança para o Progresso, as discussões foram breves. Em uma conversa, San Tiago Dantas, Luís Bulhões Pedreira, o embaixador Bernardes e o ministro Miguel Osório discutiram os méritos desse assunto. Para San Tiago Dantas, a linha de ação, principalmente no que dizia respeito aos Estados Unidos, estava resumida no problema da Aliança. Assim, na medida em que se pudesse agir, implementando-se idéias próprias, haveria uma grande tarefa a cumprir.

Pedreira afirmou existir a idéia de dinamizar a comissão de planejamento criada por Jânio Quadros, mas ainda não se tinha precisado o que seria feito. Pessoalmente, era favorável que esse órgão de planejamento fosse identificado com o Itamaraty, a fim de que houvesse mais continuidade. Tirar-se-ia o trabalho das designações dos chefes de agências executivas, como o Banco Nacional de Desenvolvimento – BNDE, que não andava com muito acerto em algumas ocasiões. Para ele, seria prudente conceber-se um organismo para as negociações e contato com a Aliança para o Progresso, localizado, preferencialmente, na área do Itamaraty, pois este contava com o pessoal certo e preparado para lidar com as questões administrativas, técnicas ou assessórias, diferentemente do Ministério da Fazenda. O problema, sob qualquer forma de organização em que se pudesse conceber, para a Aliança, era de negociações externas. Assim, a provisão aos negociadores deveria partir do Itamaraty.⁵⁷

O ministro Miguel Osório afirmou ter a opinião de que Pedreira estava certo. Tal organismo deveria ser um estimulador de programas a serem organizados pelos órgãos administrativos do governo, pois, segundo ele, a experiência mostra que todo programa, mesmo que mal delineado, na América Latina, sempre tem mais sucesso se implementado pelo órgão que o gerou. Dever-se-ia, também, ter um órgão central do mais alto nível, que forçasse os órgãos do governo a planejar. O programa consistiria em coordenadas gerais e, no conjunto, seria em uma comissão. Ter-se-ia, assim, a possibilidade de se negociar recursos concentrado externos. Osório ainda concordava

⁵⁷Cf. *Ibidem*, pp. 386-387

com a necessidade de tal organismo ser global no MRE, pois dali partiam as negociações.⁵⁸

Quando o embaixador Bernardes comentou sobre o problema de a Aliança para o Progresso não ter deixado clara a questão dos recursos disponíveis, o ministro Osório respondeu que a Aliança financiaria o país que desejasse criar tal comissão, de acordo com os termos de seu texto. Tal financiamento poderia ser feito em dinheiro ou em técnicos, para pagar as despesas administrativas da comissão ou para integrá-la, respectivamente.

A conversa terminou com San Tiago Dantas comentando que seria interessante um passo audacioso, no sentido de tentar um ‘rpto’ em relação à comissão. Primeiramente, esta deveria ser feita no Ministério da Fazenda, detentor dos controles financeiros. Em fase de formulação e negociação, poder-se-ia compor um grupo de alto nível que receberia pedidos de apoio para programas, vindos de diversos setores da administração, como os que já existiam por parte da Secretaria de Saúde de Minas Gerais. Na impossibilidade de receberem pareceres isolados, seria obrigatório fazer o quadro geral de um planejamento, considerando-se apenas o que pudesse ser obtido da Aliança para o Progresso. Esse plano exigiria, além desses, recursos provenientes da economia interna do país. À comissão caberia encaixar os assuntos apresentados a ela nesse quadro, negociar os tais recursos da economia interna, indo aos órgãos competentes pra gerá-los e indo ao organismo exterior para requerer financiamento.

Na sexta sessão, na tarde de 4 de novembro, três temas sensíveis foram analisados: Alemanha e Berlim, China e reatamento com a URSS. Apesar de sensíveis suas discussões não foram tão prolongadas como foram outras já vistas, pois as linhas de ação já estavam assentadas.

Quanto à Alemanha e a Berlim, no tocante ao muro que se erguia nesta cidade, representando a divisão física entre os mundos capitalista e socialista, houve ampla discussão, tendo San Tiago Dantas feito uma exposição a respeito do assunto, sendo seguido pelo embaixador Bernardes, participando todos os presentes. Depois de lido o memorando da divisão da Europa Ocidental sobre a questão de Berlim e os despachos por parte dos chefes de serviço competentes contidos nele, chegou-se a algumas conclusões.

⁵⁸Cf. *Ibidem*, pp. 387.

O Brasil não tomaria iniciativas de propostas ou soluções e se manteria, por enquanto, em declarações gerais. Não havia indiferença quanto ao problema, mas não haveria apoio a posições polêmicas, como as que reforçam o armamentismo da Alemanha Ocidental. Lembrou-se que, devido aos desenvolvimentos políticos e às decisões ainda a ser tomadas pela URSS, esse assunto não deveria ser levantado na ONU naquele mesmo ano de 1961.

As intenções de San Tiago Dantas eram apresentar aos embaixadores dos Estados Unidos, Grã-Bretanha e França as preocupações e apreensões do governo brasileiro quanto a essa situação e dizer que o Brasil não desejaria contribuir com nenhum pronunciamento para agravar a posição ocidental. Havia, portanto, um esforço de contenção para não enfraquecer o posicionamento do bloco 'capitalista'.

Como se disse, não era uma questão de negligência ou indiferença. Haveria, sim, a comunicação aos representantes dos três países ocidentais mais mergulhados na crise sobre as preocupações íntimas brasileiras e sobre o rearmamento alemão, a que se opunha o Brasil. San Tiago Dantas escreveria um telegrama a Afonso Arinos, informando-o dessa orientação.

Outra situação que precisou ser investigada foi se a eventual neutralização da Alemanha Ocidental afetaria favoravelmente ou desfavoravelmente o Brasil quanto ao fluxo de capitais. O embaixador Ouro Preto foi instruído a se interessar pelo tema, tendo em mente esse problema e mantendo a Secretaria de Estado informada.

San Tiago Dantas ordenou que o memorando da divisão da Europa Ocidental fosse atualizado ou reajustado em concordância com o despacho nele registrado pelo encarregado da Secretaria-Geral-Adjunta para Assuntos da Europa Ocidental e África, ministro Maury Valente, sendo aprovado pelo secretário-geral-adjunto para Europa Oriental e Ásia.

Foi uma posição um tanto quanto prudente por parte do governo brasileiro. Afinal, apesar de ser parte do bloco ocidental e ser uma voz menos enviesada que a das outras três potências envolvidas, preferiu nada falar para não comprometer o restante do bloco. Praticamente, não era uma briga em que o Brasil deveria se colocar, não havia muito que fazer e, se fizesse, corria o risco de piorar a situação.

No que consta sobre a China, examinou-se a posição da presente questão na ONU. Havia dois itens na agenda da sessão da Assembléia Geral das Nações Unidas: a representação do país e sua restauração legal nas Nações Unidas. O primeiro ponto foi

pedido pela Nova Zelândia e incluído na agenda por unanimidade e o segundo foi incluído por iniciativa da URSS.

As instruções do Itamaraty para a delegação brasileira na Assembléia foram para que ela observasse o comportamento do Brasil diante do Artigo 18, alínea ‘b’, e 18, alínea ‘c’ da Carta das Nações Unidas. Era um estudo a ser feito a respeito da posição brasileira sobre a qualificação de ‘importante’ de determinado assunto submetido à apreciação da assembléia.⁵⁹

Decidiu-se que, quando esse estudo da delegação chegasse à Secretaria de Estado, tomar-se-ia definitivamente uma posição fundada perante a proposta estadunidense de considerar tal questão como ‘importante’ e como sujeita a decisão por maioria de dois terços de votos. Ficou claro que essa era a posição *a priori* sobre o assunto.⁶⁰

Viam os presentes na sessão que era essa uma questão de grande importância, cuja inclusão na agenda da Assembléia Geral só se havia realizado no ano de 1961, tendo havido tentativas há dez anos. San Tiago Dantas “determinou que o secretário-geral-adjunto para assuntos de Europa Oriental e Ásia e o secretário-geral-adjunto para assuntos de organismos internacionais preparassem um papel sobre a questão da China.”⁶¹

Quanto ao reatamento de relações com a União Soviética, San Tiago Dantas disse que os estudos estavam concluídos e que os soviéticos haviam aceitado as propostas brasileiras. Houve uma discussão, nessa sessão, sobre a apresentação dessa decisão de reatamento ao Congresso Nacional. Decidiu-se, portanto que, ao voltar da Argentina, o chanceler ia ao Congresso e falaria sobre três diferentes assuntos: resultados da viagem, medidas que o governo está tomando para a implementação da Aliança para o Progresso e, finalmente, o reatamento.

Definiu-se como San Tiago Dantas faria anunciaria tal ato brasileiro. Primeiramente, ele já o apresentaria como efetivado. Discutiu-se sobre a conveniência de se dizer que o reatamento se daria no dia seguinte, argumento defendido pelos embaixadores Gibson e Bernardes, pois não queriam correr o risco de reatar e, pouco depois, romper. San Tiago Dantas tinha a opinião de que o Congresso, em maioria, apoiaria a decisão e anunciá-la para o dia seguinte significaria “abrir caminho para

⁵⁹Cf. *Ibidem*, p. 390

⁶⁰Cf. *Idem*.

⁶¹*Idem*.

políticas ‘eleitoreiras’, no sentido de apoiar a substância da política, mas considerá-la inoportuna.”⁶² Em sua opinião, era melhor anunciar a decisão como realizada e esperar a reação contrária de alguns poucos, como, de fato, aconteceu.

A sétima e última reunião dos Colóquios da Casa das Pedras, na manhã do dia 5 de novembro de 1961, dedicou-se à questão cubana e contou com a presença de Vasco Leitão da Cunha, embaixador brasileiro em Havana. Outros presentes eram os embaixadores Carlos Alfredo Bernardes, Mario Gibson Barbosa, Henrique Valle, o ministro Maury Gurgel Valente e o secretário Castro Alves.

Seria convocada uma reunião de consulta com o fim de indagar Cuba sobre suas definições a respeito do sistema pan-americano, das ligações extracontinentais, democracia e assim por diante. Em um segundo momento, então, os Estados americanos pensariam em uma linha de ação.

Vasco Leitão da Cunha pediu que fosse informado sobre o ponto exato em que se encontrava o governo em relação a Cuba, quanto ao problema fundamental, apresentado por ele a seguir:

- 1) o Brasil tem esperança de ver Cuba recuperada à amizade continental, por meios diplomáticos suasórios;
- 2) é necessário o retorno de Cuba ao sistema continental por meios coercitivos, os únicos eficazes para resolver o caso cubano.⁶³

San Tiago Dantas declarou que o Brasil estava na primeira posição. Vasco Leitão da Cunha disse que essa era a posição que o governo havia adotado até o último 31 de maio, data até a qual havia sido secretário-geral do Ministério das Relações Exteriores.

Leitão da Cunha enfatizou que o ponto de partida para conversa com Cuba deveria ser baseado no fato de que ela era signatária da chamada Declaração de Santiago, da V Reunião de Consulta, referente à manutenção das instituições democráticas nos Estados americanos, mas desde que ficasse entendido que não haveria violência no tratamento da questão cubana, como lembrado pelo embaixador Bernardes. San Tiago Dantas classificou a declaração assinada no Chile como uma ‘ilha’ a que o Brasil precisava se agarrar nessa matéria, pois era o único ato que o novo governo de Cuba havia assinado. Assim, o Brasil via que não era pela força que se deveria

⁶²*Ibidem*, pp. 390-391.

⁶³*Ibidem*, p. 392

convencer o governo cubano a tomar medidas que lhe fossem mais interessantes, mas pelo direito internacional, lembrando os compromissos assumidos por Cuba.

San Tiago Dantas disse que o papel brasileiro deveria ser de ‘retardador’ quanto a propostas apressadas para resolver a questão cubana de forma violenta. “Temos de funcionar com um retardador e atuar nesse sentido, em Buenos Aires, junto ao chanceler Cárcano.”⁶⁴ Sabia o chanceler que, se o Brasil, a Argentina e o México fossem contra uma posição precipitada, o continente não se envolveria em uma ação coletiva contra Cuba. Sem tais países, não haveria uma ‘aventura’ em nome do continente. O embaixador Gibson comentou que talvez fosse interessante pedir pelo menos um mês de trégua.

Em seguida, Vasco Leitão da Cunha explanou a posição da Finlândia e sua situação diante da URSS e trouxe à tona o plano brasileiro – Plano Fino. De acordo com este, os Estados Unidos aceitariam não aplicar a força contra Cuba, embora não houvesse garantia de que essa posição se manteria por tempo indeterminado. Pediria, então, o Brasil uma ‘moratória’ na violência e, depois desses dois primeiros passos, começariam os trabalhos na substância do Plano, que seria:

- 1) As conquistas de Cuba serão mantidas. A Revolução Cubana, em sua essência, terá sua existência garantida.
- 2) Deverão ser restabelecidas as ‘exterioridades’ democráticas de Cuba.
- 3) Desmilitarização de Cuba. Este item trata de ‘desarmar’ Cuba, ou limitar seus armamentos, ou parar suas compras de armamentos na União Soviética. Em suma, algo nesta linha, a exemplo do que aconteceu com países como Áustria e Finlândia, etc.
- 4) ‘Desarmamento político’ de Cuba. Cuba não seria um regime político hostil aos demais países latino-americanos. Aí entra o conceito de ‘propaganda nacional’ e ‘propaganda ideológica’. O primeiro é aceito, o segundo não o é.
- 5) Com o andamento da questão até este ponto, a moratória ficaria então definitiva.
- 6) Nessa fase, dar-se-ia o restabelecimento de relações diplomáticas entre os Estados Unidos da América e Cuba, e simultaneamente, como assinalou o embaixador Bernardes, ocorreria o ponto que se segue.
- 7) Seria resolvido o problema das relações econômicas entre os Estados Unidos da América e Cuba no que tange ao açúcar. Pelo menos metade do que os Estados Unidos importavam de Cuba, em açúcar, voltaria a ter assegurado seu mercado nos Estados Unidos.
- 8) Dever-se-ia pensar no problema dos asilados cubanos anticomunistas nos Estados Unidos (cerca de 100.000). A este propósito, o embaixador Vasco lembrou que a legislação interna norte-americana não permite o chamado internamento. Se o governo federal limitasse a residência a asilados, eles certamente veriam sua causa vencedora nos tribunais. Mas, assinalou o embaixador Vasco, seria interessante que o governo federal dos Estados

⁶⁴ *Idem.*

- Unidos desse mostras de boa vontade de resolver o assunto e encaminhasse projeto de lei sobre o assunto no Congresso.
- 9) Entre Cuba e União Soviética deveria ficar entendido, um ‘tecido de relações econômicas’, que permitisse a efetivação de um certo comércio de açúcar.
- 10) Não estaria fora de cogitações negociarmos, também, com a própria União Soviética. A ela deveria ser dito que já é uma grande vantagem soviética o estabelecimento de um regime socialista no hemisfério ocidental e que ela deveria interessar-se pela afirmação desse regime para provar a tese da coexistência. Cuba poderia tornar-se um *show-case* de seu mundo socialista. Caberia, pois, preservar seu sistema. A fórmula prevista no Plano Fino viria a esse encontro.⁶⁵

É interessante observar a postura do governo brasileiro nesse plano, em que ocorre o argumento diplomático. O Brasil, como dito, valorizava as políticas de não-intervenção e de autodeterminação dos povos. É certo que o Direito Internacional Público é sujeito a diversas interpretações, e uma delas poderia julgar haver uma incompatibilidade entre a defesa exaltada dos princípios supracitados e um plano como o apresentado.

Pretendia o Brasil ‘parar’ o comércio de armas com a URSS por parte de Cuba. Como pretendia fazer não está claro no plano, nem com que autoridade. Mas a pergunta que cabe seria se a comunidade internacional teria o direito de intervir em relações comerciais de outras nações, como o fez no caso de Cuba. Discorria o plano de que não houvesse hostilidades entre esta e o resto dos países latino-americanos e de restringir os tipos de propaganda realizada por essa nação. Tinha ainda a pretensão de que Cuba criasse um ‘tecido de relações econômicas’ com a URSS. Tais observações são apenas a respeito daquilo que restringiria a ação internacional cubana, sem mencionar aquilo que lhe melhoraria os resultados.

Claramente, era do interesse brasileiro que Cuba mantivesse uma postura ‘comportada’, que a revolução não se espalhasse para o restante do continente e que essa nação restaurasse por completo seu *status* de participante ativo das relações internacionais – fato que até hoje não se consumou. Não só o Brasil, mas diversos outros países tinham esse interesse.

Não é a intenção deste capítulo discorrer sobre tal discussão, porque seriam necessários muitos desvios de assunto, mas, sim, chamar a atenção sobre o quão delicado é se dizer totalmente contrário a um certo procedimento internacional. Não se procura, tampouco, justificar uma política intervencionista. Mas nas relações

⁶⁵*Ibidem*, pp. 393 e 394.

internacionais, nunca se deve dizer nunca ou sempre, pois os interesses dos Estados variam de acordo com as diversas situações apresentadas.

No caso brasileiro, haveria a argumentação de que não houve incoerência em sua política externa e a de que houve. Mais uma vez, questiona-se o que é melhor para uma nação: agir de acordo com seus interesses ou de acordo com os princípios que defende. O Brasil tentou conciliar as duas situações – atender seus interesses e não ser partidário do intervencionismo, como é de tradição de sua política externa.

O embaixador Gibson, quanto à consulta que estava por acontecer, disse que só haveria disposição em concordar com ela se se chegasse ao um consenso a respeito da linha de ação a ser adotada nela. Se isso não acontecesse, o sistema interamericano estaria sujeito ao enfraquecimento proveniente de dissensões na reunião

Definiu-se que a posição brasileira, inicialmente, será no sentido da apresentação do binômio ‘não-violência *versus* Declaração de Santiago’ e tal idéia ficaria clara em uma carta enviada por San Tiago Dantas ao chanceler colombiano, Caicedo Castillo:

Não duvida o Brasil que o governo colombiano esteja imbuído dos mais nobres e altos propósitos ao sugerir a conveniência de ação diplomática conjunta por parte dos estados americanos. Mas não podemos ignorar os riscos a que ficamos todos expostos se, ao iniciar-se o processo de consulta, não tiverem sido tomadas as cautelas necessárias para que seu curso não venha a ser desviado, com severo prejuízo para as conquistas pacientemente acumuladas em séculos de esforço e luta pelo direito.⁶⁶

Estabeleceu-se, também, o plano de ação de San Tiago Dantas. No dia 14 de novembro, conversaria com o chanceler argentino; no dia 27, com o venezuelano; no dia 28, com o colombiano; no dia 30, com o mexicano e, posteriormente, com o chileno. Como diz no documento dos colóquios: “Temos, pois, de primeiramente ‘vender nosso binômio’. Depois é que entraríamos com o Plano Fino.”⁶⁷

A pedido do embaixador Bernardes registrou-se a seguinte frase: “Cuba é problema do hemisfério somente quando se busca uma solução pacífica.” Em outras palavras, se os Estados Unidos quisessem uma solução violenta, Cuba não seria problema do hemisfério. Acrescentou, ainda, o embaixador: “E qualquer solução só será duradoura se for pacífica.”⁶⁸

San Tiago Dantas disse que tudo o que se havia previsto foi baseado na hipótese de uma interação favorável e que se deveria pensar, também, na possibilidade de os

⁶⁶FRANCO, Álvaro da Costa. *Op. cit.*, p. 193.

⁶⁷FONSECA JÚNIOR, Gelson. *Op. cit.*, p. 394.

⁶⁸*Idem.*

planos não terem sucesso. “Assim, se os movimentos que estão sendo gestados no sentido da imediata convocação de uma reunião de consulta atingirem seus resultados positivos, então não teremos ‘chance’ de pôr em funcionamento nossos ‘retardadores’.”. Deveria o Brasil avançar na apresentação do Plano Fino, caso o Plano Lleras se positivasse.

Ainda segundo o chanceler, não poderia deixar de haver a conjugação de esforços para fazer funcionar o Plano Fino, devendo haver contato, em estágio avançado, com funcionários do governo norte-americano, como Goodwin, Schlesinger, Gordon e Walter Lippman. Decidiu-se que San Tiago Dantas mandaria um telegrama ao embaixador brasileiro em Caracas e conversaria com o embaixador venezuelano acreditado no Brasil, senhor Bastardo.

Apesar dos planos discutidos na Casa das Pedras, em dezembro, Fidel Castro pronunciou-se a favor da filiação ideológica de Cuba à União Soviética, o que tornou impossível o retorno daquela aos termos da Declaração de Santiago. Tal ato pôs fim ao Plano Fino elencado acima.

A história encarregou-se de levar todos os acontecimentos a termo, mas é importante notar os esforços envidados para uma boa condução do assunto cubano por parte do Brasil, especialmente por San Tiago Dantas e seus companheiros da Casa das Pedras. Denota-se, da leitura dos documentos utilizados, um comprometimento com a busca pelos interesses brasileiros, mesmo que sob a perspectiva dos presentes.

Não só nos interesses cubanos buscou-se atender àquilo que os embaixadores acreditavam ser o futuro da nação. Nas outras sessões registradas, por mais intrincados que possam ter sido os colóquios entre os presentes no recinto, sabe-se que o simples fato de estarem reunidos os altos escalões da política externa brasileira já mostra um compromisso em se atingir a melhor solução para os desafios, que não eram pequenos, enfrentados pelo Brasil, pois, por dialogarem e trocarem percepções acerca da realidade, puderam ter visões múltiplas a respeito de diferentes assuntos, o que auxilia na tomada de decisões úteis.

Conclusão

Nesta pesquisa, procuraram-se os significados da Política Externa Independente no pensamento de San Tiago Dantas. Para tal fim, fez-se uma análise da Política Externa Independente em geral no primeiro capítulo. Viu-se que ela foi implementada a partir do governo de Jânio Quadros, sendo uma conduta inovadora na forma de o Brasil conduzir sua política externa.

Por inovadora não se quer dizer, porém, que houve ruptura na conduta brasileira. Buscou-se, sim, maior inserção do Brasil nas relações internacionais, maior prestígio para a política externa e mais autonomia do processo decisório da diplomacia brasileira, mas a essa busca a PEI soube amalgamar a tradição do MRE.

Desde Vargas, quando se inaugurou o Estado desenvolvimentista, passando por Kubitschek, em que foi proposta a Operação Pan-Americana, a vontade de se desenvolver a nação esteve presente nos discursos dos chefes de Estado. Vê-se que a PEI não foi uma quebra dos rumos ao buscar o desenvolvimento. Não apresentou tampouco mudança drástica ao propor políticas de não-intervenção. Assim, já na Assembléia Geral das Nações Unidas de 1960, o Brasil, sob o comando de JK, defendeu em seu discurso o princípio da não-intervenção, que, apesar de ser parte de suas tradições diplomáticas, tornou-se um dos principais, se não o principal, argumentos da PEI. Da mesma forma, o embaixador Horácio Lafer já tinha em mente a necessidade do desenvolvimento e o fato de que este está relacionado com a paz, como San Tiago Dantas defenderia mais adiante, quando da discussão sobre o desarmamento nuclear.

É notável que o contexto internacional em que se instaurou a PEI no Brasil não era muito tranquilo, pois se estava em plena Guerra Fria, nos momentos imediatos após a queda de Batista em Cuba e a revolução cubana. Os Estados Unidos, preocupados com o futuro do continente, que não queriam ver sob o socialismo, passaram a dar maiores atenções à região.

Oposicionistas políticos e ideológicos da PEI afirmavam que a postura adotada pelo governo brasileiro, a partir de 1961, com a posse de Quadros, tinha sido irresponsável, pois não se alinhava com os Estados Unidos, buscando maior autonomia para as suas posições nos foros multilaterais e diante de vários assuntos sensíveis para as relações internacionais no período como forma de decisão em política externa.

Não havia negligência do Brasil quanto à potência do norte, mas um período de diferenças mais acentuadas entre as duas nações. A PEI foi respaldada internacionalmente, pois, apesar dos desentendimentos com os Estados Unidos, as atenções destes estavam, também, focadas nas tensões sino-soviéticas.

A diplomacia dos dois presidentes, Quadros e Goulart, é contada como uma unidade, mas, ao se observar mais de perto os acontecimentos, ver-se-á que, em apenas quatro anos, passaram pelo Ministério das Relações Exteriores vários diferentes chanceleres, inclusive San Tiago Dantas. Ainda assim, mesmo com os diferentes nomes que passaram pela pasta, a linha de ação manteve-se uma, reflexo da consciência da necessidade pelo desenvolvimento que tinham os homens de governo da época.

Quadros soube aproveitar a divisão mundial em leste e oeste para formular a PEI. Sabendo da vontade dos Estados Unidos de não ver países que antes eram aliados ou capitalistas tornarem-se zona de influência do comunismo, usou o argumento do subdesenvolvimento para tentar obter a preocupação norte-americana com o Brasil e para projetar os interesses do país na arena internacional.

Goulart deu continuidade à política externa do governo anterior, implementando algumas diferenças, a começar pelo ministro das Relações Exteriores. Algumas das intenções de Jânio Quadros somente foram concretizadas no governo seguinte, como o reatamento com a União Soviética.

Algumas das indecisões, porém, mantiveram-se. Apesar da continuidade da política de ampliação dos contatos com a África, percebeu-se que não haveria uma vontade política de arriscar laços políticos com países europeus, especialmente Portugal, em uma política que defendesse a autonomia africana tão veementemente.

Apesar das críticas à PEI, há que se reconhecer que as posições adotadas pelo Brasil nesse período foram de coragem e de determinação. Considerando-se todo o histórico brasileiro de relações com os EUA, que vem desde o Império, passando pela Primeira República, por Vargas e por JK, Quadros e Goulart buscaram implementar suas políticas de forma a pelo menos tentar atender aos interesses que julgavam ser nacionais.

É necessário que se atribua boa parte das realizações do período ao chanceler Francisco Clementino de San Tiago Dantas. Homem de sua época, é lembrado até os dias correntes como um dos maiores chanceleres que já passaram pela pasta do Ministério das Relações Exteriores. Ao se considerarem o tamanho da sua memória para

as relações internacionais do Brasil e o tempo que permaneceu no ministério, menos de um ano, nota-se que grandes foram as suas contribuições para as relações exteriores do país.

Segundo San Tiago Dantas, porém, apesar do trabalho que realizara à frente do MRE, a política externa posta em prática durante sua gestão nada tinha de pessoal, sendo obra de um governo e dos profissionais à sua volta. Para ele, a política externa não sofreu solução de continuidade, porque a Chancelaria brasileira não se inspirara em outro objetivo que não fosse a defesa da soberania e da independência do Brasil. Assim, pôde o país, dentro de suas possibilidades, contribuir crescentemente para a construção de uma ordem internacional mais pacífica e justa.

BIBLIOGRAFIA

FONTES PRIMÁRIAS:

DANTAS, San Tiago. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

FONSECA JÚNIOR, Gelson. Os colóquios da Casa das Pedras: argumentos da diplomacia de San Tiago Dantas. In: FUNAG. *Cadernos do CHDD*. Brasília: A fundação, 2007, n. 11.

FONTES SECUNDÁRIAS:

ALTEMANI, Henrique de Oliveira. *Política Externa Brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Saraiva, 2008.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 2002.

FRANCO, Álvaro da Costa (org.). *Documentos da Política Externa Independente*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007, v. 1.

GADAMER, Hans-Georg. *Verdade e Método: traços fundamentais de uma hermenêutica filosófica*. 3. ed. Petrópolis: Vozes, 1997.

HIRST, Monica. 'Os cinco 'As' das relações Brasil - Estados Unidos. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de & LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. 1. ed. São Paulo: Saraiva, 2006. v.1.

LAWN, Chris. *Compreender Gadamer*. Petrópolis: Vozes, 2007.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. *Política externa brasileira*. São Paulo: Saraiva, 2005.

San Tiago Dantas. Disponível em http://www.cpdoc.fgv.br/nav_jgoulart/htm/biografias/San_Tiago_Dantas.asp. Acessado em 9 de outubro de 2008.