

5

Mudança e Continuidade no Processo de Construção da Tradição: O Caso da Política Externa Independente (PEI)

O nosso país tem assistido muitas vezes à cerimônia da transmissão do cargo de Ministro das Relações Exteriores, mas essa transmissão que em outros países e, porventura, em outros departamentos do nosso serviço público, pode significar uma sensível transformação, aqui, pela força das tradições consolidadas, pelo grau de definição a que atingiu o espírito dessa corporação profissional, tornou-se, na realidade, uma cerimônia que contém uma parcela diminuta de inovação. É o privilégio de uma chancelaria, atingida a maturidade dos seus métodos e a plena definição dos seus objetivos, impor-se ao homem público que é chamado eventualmente a dirigi-la. Aqui venho para ser um intérprete e um servidor dessa tradição.³⁶²

(Discurso de posse do ministro das Relações Exteriores, Francisco Clementino de San Tiago Dantas, proferido em 11/09/1961.)

Tradição nós não a rejeitamos, porque lhe conhecemos o sentido e a significação. Ao contrário do conservadorismo, tradição quer dizer, na acepção latina, entrega sucessiva, passagem periódica. Tradição não quer dizer estagnação num período, quer dizer depósito temporário e sucessivo. Honro a tradição do Itamarati, para declarar, explicitamente, que o Itamarati é uma casa de tradição.³⁶³

(Discurso do ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos de Mello Franco, aos funcionários da instituição.)

Nos capítulos anteriores, analisei o processo de construção dos mitos políticos elaborados sobre os personagens associados ao período fundacional da tradição diplomática do Itamaraty e indiquei que esse processo está sempre relacionado aos projetos políticos dos agentes que efetuam essa operação de releitura e atualização dos personagens. Analisei ainda, em seguida, como a sobrevivência da ideia de tradição, intimamente ligada ao movimento de produção da memória institucional e da história intelectual diplomática, depende da despolitização da atuação desses personagens (especialmente em seu relacionamento dentro da própria instituição) em acordo com um projeto comum de política externa ao qual foi associado então ao *pan-americanismo* - denominado posteriormente como processo de “americanização”.

³⁶² Franco, 2007, p.159.

³⁶³ Mello Franco Filho, 2001, p.144.

Se o estudo dos projetos políticos divergentes elaborados e defendidos por Nabuco, Rio Branco e Oliveira Lima, através da construção de sistemas conceituais que sustentavam diferentes concepções de “pan-americanismo”, implica disputar as narrativas associadas à história da política externa da Primeira República, o movimento realizado no presente capítulo demonstra, à luz da análise do período conhecido como “Política Externa Independente”, o funcionamento da construção da tradição. À diferença dos dois capítulos anteriores, não me deterei no estudo detalhado dos sistemas conceituais de cada protagonista e sim na análise do processo a partir do qual os agentes posteriores (intelectuais da academia de Relações Internacionais e diplomatas de carreira do alto escalão) atualizam o significado das ideias e dos conceitos elaborados durante as gestões de Afonso Arinos e San Tiago Dantas para defenderem uma concepção de continuidade e/ou mudança de acordo com os seus interesses expressos em seus projetos políticos contemporâneos.

Após realizar esse movimento, demonstrarei como as leituras elaboradas nessas dinâmicas, que caracterizam o processo de construção da tradição por meio de sua história intelectual e, assim, da própria memória institucional, obliteram uma chave relevante para a compreensão do período caracterizado pela adoção da Política Externa Independente (PEI). Ao recuperar a dimensão política dos discursos da PEI, chamo atenção para a re-significação e atualização do conceito de “pan-americanismo” em um movimento diacrônico realizado pelos seus protagonistas como forma de assegurar um modelo de inserção internacional específica que, apesar de procurar diversificar suas relações comerciais e culturais com países da África, da Ásia e da Europa Oriental, continua a privilegiar a política continental e a relação com os Estados Unidos na busca por elementos que auxiliem no processo de desenvolvimento econômico.

O conceito de “pan-americanismo” será, portanto, deliberadamente re-significado como forma de reposicionar a relação com os países do continente, em especial com os Estados Unidos, ao mesmo tempo em que é atualizado com o objetivo de distender as tensões no plano doméstico frente a grupos conservadores nas Forças Armadas, no Legislativo e na sociedade civil sinalizando continuidade com o governo Kubitschek por meio da recuperação da Operação Pan-Americana (OPA) através da Aliança para o Progresso (muito embora esta fosse uma iniciativa norte-americana) e garantindo a manutenção de vínculos especiais com

o hemisfério, bem como a identificação com o mundo ocidental-cristão-democrático.

A análise da construção da tradição é completada com esse duplo movimento. Mas não se esgota com ele. A construção da tradição é um processo contínuo e poderia ser observada através da análise de diferentes períodos e a partir de projetos políticos distintos. Escolhi o momento da PEI para observar os mecanismos de construção da tradição por ele ser majoritariamente definido na historiografia da política externa brasileira como um momento de inflexão sem precedentes a ponto de ser o início de um novo paradigma, consagrado pela literatura com o nome de *paradigma globalista*.³⁶⁴ Ao final, espero sinalizar que mesmo essa leitura é fruto de um tipo de intercâmbio específico entre a academia brasileira e a corporação diplomática e do reconhecimento, no âmbito acadêmico, dos argumentos produzidos em estudos de autoria de operadores de política externa³⁶⁵, em um movimento que contribui para a diluição das fronteiras entre a memória institucional e a história da política externa brasileira.

5.1.

As múltiplas faces da PEI no processo de produção da memória da instituição: Contando e Recontando a Tradição

De modo geral, todas as análises coincidem em apontar a Política Externa Independente, PEI, como uma inflexão significativa na política externa dos anos 1960. Contudo, vários elementos de continuidade já têm sido apontados, comparando-se com a política externa do governo JK [...]. Também já foram ressaltados os aspectos convergentes da PEI com as orientações posteriores do pragmatismo responsável do governo Geisel, que, por sua vez, tem sido analisado como uma quebra da política de alinhamento incondicional do primeiro governo militar, em 1964.³⁶⁶

As leituras realizadas sobre a natureza da Política Externa Independente - se ela representa continuidade em relação a princípios ou mesmo a governos anteriores, se ela é um ponto de inflexão na história da política externa brasileira e ainda se ela pode ser considerada como ponte de origem de diretrizes posteriormente assumidas estão associadas ao lugar que ela deve estrategicamente

³⁶⁴ Ver, por exemplo, Pinheiro, 2001, e Lima, 1994.

³⁶⁵ Ver Pinheiro e Vedoveli, 2010, e Vedoveli, 2010.

³⁶⁶ Lima, 2005, p.56.

ocupar na narrativa que sustenta a memória institucional e, assim, com a face³⁶⁷ que os agentes responsáveis por sua elaboração desejam enfatizar.

Contrariamente do que se poderia imaginar, participam desse debate não apenas os operadores de política externa, interessados diretamente na perpetuação de uma dada leitura e significação da política do período, mas também alguns intérpretes da academia de Relações Internacionais do Brasil que, por meio de seus estudos, foram os responsáveis em larga medida por consolidar a ideia de que a PEI não é apenas um ponto de ruptura na história da política externa, como ainda o momento inaugurador de um novo paradigma.

A produção de uma leitura da história da política externa pautada pela dominância de paradigmas implica, como já argumentei nesta dissertação, na domesticação das dinâmicas históricas no que tange ao obliteramento de ações que contrariem a lógica do paradigma supostamente em voga no período analisado e na formatação da atuação dos agentes históricos de acordo com diretrizes preconizadas pelo mesmo. Mesmo (e talvez especialmente) quando apresentada como um recurso didático-pedagógico, a narrativa dos paradigmas qualifica os processos históricos e os submete a uma lógica instituída *a posteriori* da qual se beneficiam os responsáveis pela atualização da memória institucional.

Em vários trabalhos da área³⁶⁸, está presente a ideia de que a PEI representava uma inflexão e um novo momento na dinâmica histórica da política externa brasileira. Dessa forma, consagrados como pais do paradigma globalista, que se contrapunha diretamente ao paradigma americanista inaugurado por Nabuco e Rio Branco³⁶⁹, Afonso Arinos e San Tiago Dantas são inseridos em uma narrativa que apresenta seu pensamento como inovador a ponto de marcar uma ruptura na maneira como a política externa brasileira era conduzida até então³⁷⁰.

Como veremos, a ideia de “universalização” das relações exteriores como marca principal da PEI foi instaurada em leitura posterior elaborada por um intelectual que veio a assumir a chancelaria do Itamaraty na década de 1990 e não corresponde exatamente ao sistema conceitual elaborado pelos protagonistas no período. Importante notar que a leitura de descontinuidade, como apresentada, por

³⁶⁷ Bonafé, 2008.

³⁶⁸ Lima e Moura, 1982; Cervo e Bueno, 2008, Lima, 1994, *inter alia*.

³⁶⁹ Ver, por exemplo, Pinheiro Lima, 2006.

³⁷⁰ Lima, *op. cit.*, p.57.

exemplo, por Gerson Moura e por Maria Regina neste e em outros artigos³⁷¹ encontra ampla ressonância no campo de estudos da política externa. Quando entendida como uma inflexão que representa ao mesmo tempo a evolução e o esgotamento do paradigma americanista na história da política externa, como apresentado por Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, por exemplo, é sublinhada a adoção de uma perspectiva universalista em contraste com o anterior predomínio das relações com os Estados Unidos.³⁷²

Há ainda uma vertente diferente que também entende a PEI como ápice de um processo evolutivo, não em termos das dinâmicas dos paradigmas americanista e globalista, mas sim concebendo a história da política externa como tendo sido pautada por iniciativas que tinham como preocupação principal a busca por desenvolvimento econômico.³⁷³ Nessa chave, a PEI pode remeter não mais apenas ao governo Kubitschek, mas ao primeiro governo Vargas³⁷⁴, quando se ensaiam as políticas voltadas para o desenvolvimento econômico do país através da ótica nacionalista³⁷⁵.

Por sua vez, a leitura de que, mesmo como um ponto de inflexão e como princípio do paradigma globalista, a Política Externa Independente resgata alguns elementos do paradigma americanista, contribui para inserir a perspectiva de mudança nas diretrizes de política externa em uma narrativa de continuidade que salienta a coerência dos projetos políticos implementados e, especialmente, a *rationale* que orienta a atuação do Ministério das Relações Exteriores, pautado ainda pelos princípios tradicionais da diplomacia brasileira.³⁷⁶ A acepção de um “acervo diplomático permanente”³⁷⁷, constituído por ideias e conceitos produzidos ao longo da história da política externa brasileira, é benéfica para o movimento de construção da memória institucional na medida em que aponta para o fato de que essas ideias e conceitos podem ser utilizados sem ser atualizados ou re-significados de acordo com as contingências dos projetos políticos do presente e, assim, também facilitam o processo de elaboração genealógica de determinadas

³⁷¹ Ver especialmente Lima, 1994, até então um dos artigos mais citados nos trabalhos da área.

³⁷² Pinheiro Lima, 2006, p.110-111.

³⁷³ Nascimento, 2005, p.123.

³⁷⁴ Vizentini, 1994, p.24.

³⁷⁵ Weis, 2001, p.327.

³⁷⁶ Silva, 1995, p.110.

³⁷⁷ Idem.

escolhas políticas que são despolitizadas e apresentadas então como de acordo com a tradição de atuação brasileira na arena internacional.

Ruptura, descontinuidade, evolução e resgate de princípios, a PEI ainda pode ser apresentada no âmbito acadêmico como um celeiro de ideias e diretrizes capazes de formular uma nova agenda que, por sua vez, será continuamente resgatada pelas décadas subsequentes na execução da política externa brasileira.³⁷⁸ A ideia de que a PEI lançou as bases conceituais da política externa a ser implementada nas décadas seguintes somada à concepção de que há um acervo diplomático permanente a orientar as ações nesse campo autorizam, direta ou indiretamente, narrativas que remetem, aos princípios da PEI, projetos políticos posteriores de forma a designá-la como um novo momento na história da política externa. Assim como no capítulo 3, em que vimos que os personagens da Primeira República são continuamente atualizados à luz do que se procura sustentar de acordo com os projetos políticos contemporâneos, também a PEI é vista como ruptura quando se apresenta como ponto de partida de um novo tipo e estilo de política externa a ser praticado em governos subsequentes. Nesse sentido podemos ler a defesa feita por Vizontini de que “[...] a PEI revelou-se muito mais precoce que equivocada”³⁷⁹, ao ter seus postulados retomados pelos governos militares na década de 1970 com o “Pragmatismo Responsável” e a afirmação de Pinheiro Lima de que “[a] semente do universalismo lançada com maior sofisticação na PEI foi desenvolvida com maior dinamismo na década seguinte [...]”.³⁸⁰

A ligação entre os princípios da PEI e do Pragmatismo Responsável³⁸¹, já anunciada por Gerson Moura e Maria Regina em “A trajetória do pragmatismo”, foi retomada por um embaixador e diplomata de carreira cujas obras têm grande aceitação na comunidade acadêmica. Gelson Fonseca Jr., em artigo intitulado “Mundos Diversos, Argumentos Afins: aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável” e publicado primeiramente em 1996, aponta justamente para a correspondência dos “aspectos doutrinários” e das “formulações conceituais” apresentados pela política externa brasileira nos dois

³⁷⁸ Wrobel, 1993 p.205.

³⁷⁹ Vizontini, *op. cit.*, p.34.

³⁸⁰ Pinheiro Lima, *op. cit.*, p.111-112.

³⁸¹ Houve quem remontasse ao Barão do Rio Branco uma atitude própria do pragmatismo responsável em relação à sua posição na solução dos problemas de fronteira brasileiros no princípio do século XX. Ver Lampreia, 2010, p.27.

períodos³⁸². Embora reconheça diferenças nas estruturas do ambiente doméstico e no sistema internacional nos dois momentos, o que permanece para Fonseca Jr. é justamente o fato de que “[n]ão é difícil comprovar a hipótese de que as formulações conceituais da política interna (sic) independente e do pragmatismo são muito próximas”.³⁸³

Reconhecer as diferenças estruturais internas e externas entre os dois períodos não impede o autor de pautar uma identificação de princípios que, contudo, só puderam ser plenamente postos em exercício uma vez que o país estivesse mais amadurecido para este tipo de exercício internacional. Exercício este que dá o tom da semelhança entre as formulações conceituais da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável uma vez que, segundo Fonseca Jr., os dois teriam em comum o fato de que “o objetivo diplomático que sustenta as [duas] alternativas de inovação é a da ampliação da autonomia, explorando a margem de manobra adquirida ao longo das décadas de 1960 e 1970 pelos países do Terceiro Mundo”.³⁸⁴ A semelhança entre os dois períodos ocorre, portanto, através da idéia de “autonomia” que, ao atuar como denominador comum entre a PEI e o Pragmatismo Responsável, expressaria o desejo de uma política verdadeiramente independente e diversificada.

Coincidentemente, em 1998, dois anos depois da primeira publicação do artigo de Fonseca Jr., durante o governo Fernando Henrique Cardoso (no qual atuou primeiramente como Chefe de gabinete do Ministro das Relações Exteriores e, posteriormente, como Assessor da Presidência), a idéia de *autonomia* será apontada pelo então Ministro das Relações Exteriores, Luiz Felipe Lampreia, em seu artigo “A política externa do governo FHC: *continuidade e renovação*”³⁸⁵, como o elemento fulcral que define as diretrizes da política externa do governo do qual participava ao caracterizá-la conceitualmente por meio da expressão “autonomia pela integração”³⁸⁶.

A coincidência entre os dois textos, expressa ainda no título do artigo do ex-chanceler, condiz com o argumento até aqui elaborado. “Continuidade e

³⁸² Fonseca Jr., *op. cit.*, p.295.

³⁸³ Fonseca Jr., 1998, p.340.

³⁸⁴ Idem, p.303.

³⁸⁵ Grifo meu.

³⁸⁶ Lampreia, 1998, p.11. O autor faz inclusive referência implícita ao livro de Gelson Fonseca Jr. “A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e ética entre as nações” publicado no mesmo ano e que contém a reprodução do artigo acima analisado.

Renovação” tem sido a marca externa do mecanismo de construção da tradição, como já apontou o embaixador e ex-ministro Azeredo da Silveira em sua famosa frase - “a tradição do Itamaraty é saber se renovar”. Nenhuma peculiaridade pode então ser atribuída ao governo Fernando Henrique. O diplomata de carreira, Celso Amorim, nos dois governos em que foi chanceler, teve oportunidade de realizar o mesmo exercício. Em artigo intitulado “Uma Diplomacia Voltada para o Desenvolvimento e a Democracia”, no qual discorre sobre seu pronunciamento na abertura da Assembléia Geral das Nações Unidas em 1993, afirma que a política externa implementada durante sua gestão como ministro das Relações Exteriores do governo Itamar Franco esteve “[...] voltada para o desenvolvimento do País, para a afirmação de valores democráticos e tem sentido universalista. É uma política externa sem alinhamentos outros que não aqueles que estejam ligados à ética e aos interesses do povo brasileiro”³⁸⁷.

Se correlacionarmos esse discurso com os princípios da Política Externa Independente de forma como são enunciados por San Tiago Dantas (a busca pelo desenvolvimento econômico, a afirmação da democracia, a atuação sem alinhamentos, a importância da política africana e da soberania³⁸⁸), as aparentes coincidências não são meras especulações por parte do leitor. Amorim deixa claro o parentesco, senão a paternidade, da PEI com a política externa da qual esteve à frente no início dos anos 1990:

O sonho/projeto de San Tiago Dantas tornou-se missão do Itamaraty. Hoje, quando a democracia e o pluralismo se consolidam e nosso país, quando a honradez, a sensibilidade social e o sentido de dignidade nacional são as marcas do governo, falar em Política Externa Independente parece pleonástico. Mas a missão segue válida: contribuir para a construção de um país livre, dinâmico, criativo, com presença ouvida e respeitada no concerto das nações.³⁸⁹

Ao lado da autonomia, o universalismo será um tópico constante dos textos de operadores de política externa no pós Guerra Fria no Brasil. Aproximadamente uma década depois, então ministro das Relações Exteriores do governo Lula, Celso Amorim novamente traçará as semelhanças entre as diretrizes de sua atual gestão à frente do Itamaraty e o conteúdo da PEI³⁹⁰, em

³⁸⁷ Amorim, 1997, p.16.

³⁸⁸ Ibidem, p.17.

³⁸⁹ Ibidem, 1997, p.19.

³⁹⁰ Amorim, 2005, p.46.

especial sob orientação de San Tiago Dantas. O conteúdo universalista - conceito a partir do qual muitos autores caracterizam a PEI seguindo a leitura feita por Celso Lafer³⁹¹ - e humanista da política externa do governo Lula denotam, segundo o autor, que a influência da gestão de San Tiago Dantas não pode ser restringida ao período do pragmatismo responsável. E ela também não deve ser limitada a princípios gerais. Dessa forma, Amorim atribuirá a genealogia de seu conceito de “não-indiferença” às definições de San Tiago Dantas do conceito de “não-intervenção” como ele foi aplicado ao caso da consulta da expulsão de Cuba comunista do sistema interamericano, momento de crise na política continental.³⁹² E finalmente, após conduzir uma análise dos princípios da PEI sob a gestão de San Tiago Dantas, conclui que, embora haja descontinuidades proporcionadas pela mudança do Brasil e do sistema internacional nos últimos 50 anos, o que permanece é a identificação de interesses, objetivos e de princípios de orientação da política externa.³⁹³

O que pudemos observar, portanto, é que o período da história da política externa brasileira conhecido como “Política Externa Independente” foi e continua sendo entendido através da lógica de mudança e continuidade, cara ao processo de construção e atualização da memória institucional. Se, por um lado, a comunidade acadêmica de Relações Internacionais estabeleceu o princípio de que a narrativa histórica teria que ser caracterizada e elaborada a partir da indicação de que o binômio continuidade-mudança demarca as dinâmicas históricas, o que vimos foi um encontro entre esse posicionamento intelectual e os mecanismos assumidos pela instituição para renovar e preservar o conteúdo da tradição. Assim, de acordo com a idéia definida de que a PEI marcou um período de inflexão ou mesmo constitui o nascimento de um novo paradigma em política externa, ela passa a ser caracterizada *a posteriori* como um novo momento de ação diplomática cujos princípios serão retomados na década de 1970, com o Pragmatismo Responsável, quando o Brasil estaria *de facto* pronto para assumir uma postura autonomista.

Esta leitura produzida na década de 1990 é própria para construir a trajetória de um determinado projeto político implementado durante o governo

³⁹¹ Fonseca Jr., *op. cit.*, p.296.

³⁹² Amorim, *op. cit.*, p.44-5.

³⁹³ Ibidem, p.47.

FHC remetendo-o à década de 1970 e, primordialmente, ao período da PEI³⁹⁴ como seu momento fundacional - daí a importância de estabelecê-lo como um momento de ruptura. A mudança torna-se a possibilidade de estabelecer uma nova forma de continuidade na história da política externa brasileira. Ao que pese ainda que esse movimento não é específico de uma administração. Nas gestões de Celso Amorim como chanceler, o suposto conteúdo universalista e multilateral, assim como sua aproximação com a África, tornam-se as principais características da PEI que, por seu turno, serão retomadas nos governos Itamar Franco e Luís Inácio Lula da Silva. A PEI é entendida como um momento de inflexão no enfoque continental e bilateral que tradicionalmente assumia a política externa até a década de 1960 e espelha a crescente participação brasileira nos fóruns multilaterais e nos organismos internacionais durante o início da década de 1990.

5.2.

A Política Externa de Afonso Arinos e San Tiago Dantas

Uma vez que a PEI recebeu tantas e tão diversas interpretações na décadas seguintes - muitas delas relacionadas ao projeto de política externa que desejava então se implementar - cabe perguntar então como ela foi construída no momento de sua elaboração e implementação frente aos cenários políticos especialmente durante as gestões de Afonso Arinos de Mello Franco e de Francisco Clementino de São Tiago Dantas. Cabe analisarmos a construção dos projetos políticos associados ao que denominamos de “Política Externa Independente” - termo cunhado por San Tiago Dantas em sua gestão como chanceler - através do estudo de seus sistemas conceituais e de como eles foram manipulados frente aos desafios impostos à diplomacia brasileira no início da década de 1960.

A aceção de que a PEI se constitui em um “[...] projeto **coerente, articulado e sistemático visando transformar a atuação internacional do Brasil**”³⁹⁵ é predominante na literatura³⁹⁶. Mesmo com a grande rotatividade de ministros para a pasta de Relações Exteriores (um para o governo presidencialista

³⁹⁴ Interessante observar que perguntado se Afonso Arinos acreditava que o Pragmatismo Responsável seria uma nova versão da PEI, responde que “[d]e maneira nenhuma, não seria nunca. Entre uma e outra existe a mesma diferença que entre um conceito e uma atitude. [...] Acho que nossas posições são diferentes”. Camargo, 1983, p.184.

³⁹⁵ Vizontini, *op. cit.*, p.30, grifo do autor.

³⁹⁶ Franchini, 2005, p.18.

de Jânio Quadros e cinco para o regime presidencialista de João Goulart) o que permanece é o entendimento de que a continuidade foi preservada a despeito das oscilações políticas, argumento que se baseia na ideia de que o Itamaraty conseguiu se manter isolado da crise institucional que marcou o período - o qual é justamente uma construção estratégica de Arinos e Dantas para tentar legitimar a ação do governo frente às pressões no período.³⁹⁷ O que predomina na leitura é a ideia de que

[f]ormulada pelo presidente Jânio Quadros e seu chanceler, Afonso Arinos, a PEI adquiriu essa designação posteriormente, já na gestão de San Tiago Dantas. Mesmo assim, convencionou-se denominar todo o período com a expressão “Quadros-Goulart”, devido à continuidade que se pôde observar.³⁹⁸

O que veremos, contudo, é que a despeito da manutenção de certos conceitos principais associados à atuação da Política Externa Independente no discurso político dos dois chanceleres, há diferenças substantivas³⁹⁹ na construção desses conceitos que não podem ser correlacionadas apenas a uma divergência ideológica e pontual entre o pensamento de Afonso Arinos e aquele de San Tiago Dantas, mas especialmente à natureza das demandas que o ambiente doméstico e o cenário internacional colocavam à atuação do Itamaraty e, principalmente, de seus chanceleres. Assim, seguindo a ideia de Renato Petrocchi de que houve uma variação do conteúdo político formulado neste período, posso afirmar com ele que

Da mesma forma, diferentemente da ideia de que a Política Externa Independente representava um “[...] projeto diplomático autonomista que visava libertar a margem de ação da diplomacia brasileira da lógica da Guerra Fria”⁴⁰⁰, veremos que os “conteúdos políticos”, como o denomina Petrocchi, e os sistemas conceituais da PEI de Afonso Arinos e San Tiago Dantas estão intimamente ligados à dinâmica do conflito Leste-Oeste ao início da década de 1960 e, especialmente, à percepção de suas consequências para a política continental e para a margem de manobra do governo brasileiro no sistema internacional. Assim, torna-se inverosímil a afirmação de que “[a] independência significava a diminuição da influência do confronto ideológico na formulação da política

³⁹⁷ Nascimento, *op. cit.*, p.95.

³⁹⁸ Franchini, *op. cit.*, p.15.

³⁹⁹ Petrocchi, 1995, p.92.

⁴⁰⁰ Nascimento, *op. cit.*, p.93.

externa”⁴⁰¹ principalmente no que tange ao fato de que a atuação “soberana”, como era definida, implicava sim uma postura ativa e propositiva perante os desdobramentos da Guerra Fria para a política externa brasileira. O que não significa, contudo, dizer que a PEI tenha sido uma resposta automática e/ou subordinada ao conflito bipolar ou mesmo determinada por ele.

As diferenças até então assinaladas contribuem para entendermos em especial a posição dos próprios agentes históricos perante a construção da tradição, dois parlamentares que sempre estiveram ligados indiretamente à política externa, mas que nunca haviam assumido cargos oficiais dentro da estrutura do Ministério das Relações Exteriores. Nesse processo, frente à sua própria fragilidade diante da inserção institucional já marcada por forte corporativismo, e dos conflitos domésticos, será fundamental re-significar e atualizar diacronicamente o conceito de **pan-americanismo**, símbolo dos períodos anteriores de forma a inseri-lo em seus projetos políticos para demonstrar continuidade com a política externa e neutralizar a oposição.

5.2.1.

O problema do desenvolvimento econômico na política nacional e na política externa brasileira da década de 1950

Afonso Arinos de Melo Franco provinha de uma das famílias supostamente mais tradicionais de Minas Gerais, os Melo Franco. Seu pai, Afrânio de Melo Franco, foi o diplomata encarregado de negar a entrada condicionada do Brasil na Liga das Nações, processo que o filho acompanhou de perto em Genebra, e um dos imortais a ocupar as primeiras cadeiras da Academia Brasileira de Letras. Afonso Arinos seguiu de perto os passos do pai ao também ser eleito para a ABL e, assim como Afrânio, a ocupar a pasta das Relações Exteriores. Divergiu da trajetória paterna, contudo, ao se imiscuir entre o círculo modernista de 1922 e a tentar se projetar antes como um intelectual do que um político e a escolher o Parlamento como o espaço principal a partir do qual construiria a sua ação como político. San Tiago Dantas, por sua vez, mineiro de família rica, fará sua carreira como jurista, professor da Faculdade de Direito da

⁴⁰¹ Franchini, *op. cit.*, p.18-9.

Universidade do Brasil e consultor do Itamaraty em assuntos legais em diversas conferências e comissões.

Afonso Arinos, assim como San Tiago Dantas, participa do movimento de fortalecimento na relação entre a intelectualidade e o aparato estatal inaugurada durante o governo Vargas⁴⁰², quando diversos intelectuais serão cooptados pelo Estado para assumir ministérios e secretarias. Esse movimento não esmaecerá ao final do Estado novo, mas assumirá uma nova dimensão a partir da criação, na década de 1950, de centros de estudos independentes mas ligados ao Estado, que se dedicavam à reflexão sobre os problemas nacionais, como o Instituto Brasileiro de Economia, Sociologia e Política (IBESP), criado em 1953 e posteriormente transformado no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB) em 1955, e o Instituto Brasileiro de Política Internacional (IBRI), criado em 1954. Os dois primeiros chanceleres da PEI têm em comum, portanto, não só a sua formação jurídica enquanto bacharéis de direito e sua atuação parlamentar, mas também a inserção nestes institutos. Enquanto Afonso Arinos ajudou a fundar o IBRI, San Tiago Dantas já participava ativamente tanto do IBRI quanto do ISEB⁴⁰³ e,

[a]o que parece, portanto, a criação quase que simultânea dessas três organizações permitiu a união de intelectuais [...] e tomadores de decisão – que estavam de posse dos meios necessários para transformar em ação as idéias defendidas pelos pensadores com que conviviam nesses *loci*.⁴⁰⁴

E essas ideias giravam em torno da busca pelo desenvolvimento econômico do Brasil, embora conceituadas de maneiras múltiplas. Embora não participando do núcleo oficial dos tomadores de decisão que implementava a política externa brasileira, tanto Arinos quanto Dantas já tomavam lugar nos debates que pensavam o tipo de inserção internacional que poderia possibilitar o desenvolvimento do país.⁴⁰⁵ O fato de o tema do desenvolvimento ter sido uma constante ao longo da década de 1950 na reflexão intelectual ao mesmo tempo em que faz com que a tônica colocada pela PEI neste tema não seja exatamente uma

⁴⁰² Miceli, 1979.

⁴⁰³ Nascimento, *op. cit.*, p.61 e 62.

⁴⁰⁴ Ibidem, p.63.

⁴⁰⁵ Embora não concorde inteiramente com o argumento do autor de que a ideia de uma “política externa independente” ou de conteúdos conceituais a ela associados já vinha da década de 1950, no que tange especificamente a associação com uma atuação independente já neste período, é importante lembrar, como Petrocchi (1995) aponta, que muitas vezes esse debate estava associado ao debate doméstico sobre o nacionalismo na política brasileira, do qual participavam os oficiais do Clube Militar, membros do IBESP e membros do ISEB.

surpresa, não explica a forma que ela assumiu ou como foi apresentada no discurso político, muito menos as apropriações individuais de Afonso Arino e San Tiago Dantas. No campo da política externa, a busca pelo desenvolvimento é construída no âmbito da política hesmisférica durante o governo Juscelino Kubitschek por meio da Operação Pan-Americana (OPA)⁴⁰⁶, apresentada como uma iniciativa que visava proteger os países americanos da influência comunista ao incentivar o seu desenvolvimento econômico. Através dessa leitura, como parte do ocidente, o Brasil se posicionava perante a situação da Guerra Fria e contava com os embates ideológicos para sensibilizar Washington a seu favor.⁴⁰⁷

Se a temática do desenvolvimento e a associação do perigo do subdesenvolvimento em vista da expansão internacional do comunismo com a busca por auxílio financeiro dos Estados Unidos para o resto do continente não era novidade na política brasileira, certamente o será a re-significação do pan-americanismo para comportar esses elementos durante a candidatura e a presidência de Jânio Quadros.

5.2.2.

A Política Externa de Jânio Quadro e Afonso Arinos: a evolução histórica do pan-americanismo

Durante a campanha presidencial de 1960, na qual concorriam Marechal Henrique Lott, candidato do Juscelino pelo PTB e PSD, e Jânio Quadros, candidato da oposição apoiado por uma grande coligação (UDN, PTN, PDS e PL), Afonso Arinos foi convidado pelos seus “pares” senadores a explicar o conteúdo de um discurso publicado pelo candidato do seu partido na *Revista Manchete* em julho de 1960. Jânio Quadros lançava uma campanha polêmica de oposição afirmando que seria o herói do combate a corrupção, que enxugaria os gastos públicos, que moralizaria a sociedade brasileira e que mudaria os rumos da política externa adotada por Juscelino justamente por não ter dado a ênfase correto à busca por desenvolvimento econômico. Afonso Arinos, líder da UDN no

⁴⁰⁶ Lançada em 1958 como iniciativa conjunta dos países americanos, insere a temática do desenvolvimento dos países latino-americanos no campo da Guerra Fria ao apontar que o subdesenvolvimento é um fator de perigo frente à infiltração comunista. Ver Silva, 1992, Weis, *op. cit.*, p.325, e Franchini, *op. cit.*, p.8.

⁴⁰⁷ Ver Petrocchi, *op. cit.*.

Senado, em plenária poucos dias após o mencionado discurso do seu candidato, se posiciona como intérprete das propostas da candidatura de Quadros junto ao Senado. Inicia seu discurso procurando acalmar os ânimos ao recorrer simultaneamente ao conteúdo de tradição do Itamaraty e ao argumento de continuidade à política anterior:

Quero na verdade, chamar a atenção do Senado para a importância desta manifestação [o discurso de Quadros], que tanto na sua forma quanto no seu contexto *constitui um padrão de conformidade e de prosseguimento das mais autênticas, das mais eficazes, das mais vitoriosas tradições da nossa diplomacia*. [...] Esta inclinação [de isolar a política externa dos conflitos internos] se manifesta pela *determinação proclamada, expressa, de estabelecer um nexo de continuidade no encaminhamento da política internacional brasileira*, em todos aqueles pontos em que, como é de razão e de justiça, a nossa posição de oposição não se afaste da linha de orientação seguida pelo Governo da República.⁴⁰⁸

Como Afonso Arinos demonstrará que de fato, apesar de representar a coligação de oposição ao governo anterior, seu candidato manterá a continuidade no encaminhamento da política internacional ao mesmo tempo em que preservará as tradições do Itamaraty? É neste momento que ele re-significa o **pan-americanismo**, conceito importante ao longo de toda metade do século XX para a política externa brasileira⁴⁰⁹. Para realizar esse movimento, remete primeiramente à ação de Alexandre de Gusmão a predominância que o Brasil confere à região para, a partir daí, construir uma narrativa de progressiva integração com o continente que tem na Doutrina de Monroe e na OPA algumas de suas fases. Em seguida, Arinos prossegue elaborando a sua ideia de que o pan-americanismo seria pautado por diferentes fases, a atual sendo marcada pela busca por desenvolvimento econômico pelos países da região.⁴¹⁰

Essa é base de dois argumentos. Primeiro, de que o desenvolvimento econômico tem que ser buscado no âmbito continental, junto com os demais países da região - e, indiretamente, sob os auspícios dos EUA - preconizando um tipo de inserção que manteria continuidade com os governos anteriores⁴¹¹. Em

⁴⁰⁸ Camargo, *op. cit.*, p.291-2, grifos meus.

⁴⁰⁹ Vários são os livros publicados por diplomatas brasileiros e não diplomatas contando a evolução do pan-americanismo por meio das reuniões interamericanas em direção a uma progressiva união continental. Ver, por exemplo, Lobo, 1939, e Andrade, 1950.

⁴¹⁰ Camargo, *op. cit.*, p.293.

⁴¹¹ *Ibidem*, p.294 e 295.

segundo que, embora o Brasil compartilhe com os países africanos e asiáticos do problema do subdesenvolvimento, deles nos distanciamos devido à maturidade de nossos processos jurídicos e políticos e da maturidade de nossas instituições democráticas⁴¹². Os dois argumentos implicam na primazia do âmbito continental para a política externa brasileira e da contínua relevância do pan-americanismo, embora re-significado. Por isso, “[h]á, assim, *necessidade de dinamizar, de dilatar, de transformar o espírito do pan-americanismo [...]*.”⁴¹³

O movimento de atualização, ou melhor, de transformação do “espírito do pan-americanismo”, não é propriamente justificado como uma inovação, pois o conceito já possuiria essa dimensão para a qual atenta Arinos. O argumento que o então senador procura sublinhar para mascarar a sua estratégia de re-significação está colocado na afirmação de que o pan-americanismo já contém a dimensão de “ação econômica e social”, própria de sua fase atual, cabendo ao governo apenas a iniciativa de “dinamizá-la, enfatizá-la, colocá-la na linha avançada das preocupações e das tratativas”⁴¹⁴, uma vez que

[...] nós da Oposição não colocaremos jamais a questão dos interesses internacionais do nosso país em função de qualquer paixão político-partidária, estaremos ao lado do Governo no propósito de prestigiar e de *dinamizar as iniciativas que tomou no sentido de democratizar, social e economicamente, a tradição da Doutrina de Monroe*.⁴¹⁵

A eleição de Jânio Quadros vai confirmar a escolha de Afonso Arinos para a pasta de Relações Exteriores, papel que ele já indicava realizar em seu pronunciamento no plenário do Senado. E, assim como realizou a re-significação do conceito de pan-americanismo para inseri-lo dentro da tradição e da continuidade da política externa, essa escolha também será estratégica para estabelecer um interlocutor entre o Presidente o o Itamaraty (com o qual tem ligação por meio de seu pai) de um lado, e o Legislativo, de outro, de forma a tentar diluir a oposição⁴¹⁶. Em uma entrevista de história oral 20 anos depois, ao ser perguntado sobre o que o teria levado à sua indicação para o Ministério das Relações Exteriores, Afonso Arinos afirma que “Jânio precisava de um nome repousante, que oferecesse garantias de segurança, ou pelo menos de confiança ao

⁴¹² Camargo, *op. cit.*, p.293.

⁴¹³ Idem, grifo meu.

⁴¹⁴ Ibidem, p.294.

⁴¹⁵ Ibidem, p.301, grifo meu.

⁴¹⁶ Franco, *op. cit.*, p.37-8.

elemento conservador, fazendo uma política anti-conservadora”⁴¹⁷. Poderíamos adicionar *sob* os auspícios da tradição e da continuidade.

Em seu discurso de posse como ministro, Arinos vai novamente ressaltar a importância da continuidade em relação a governos anteriores, especialmente de medidas como a OPA.⁴¹⁸ Mas esta não será a tônica do discurso. Diferentemente da sua alocução no Senado, o texto sublinhará a relação entre “soberania”, “democracia” e “desenvolvimento” em um país cujas heranças são claramente ocidentais e que está inserido (de forma não subordinada) nas dinâmicas da Guerra Fria. Antes que independente, a política externa brasileira tem que ser *soberana*⁴¹⁹, mas sem esquecer, contudo, que “o Estado brasileiro soberano tem-se afirmado historicamente, desde a independência, vinculado à democracia”⁴²⁰.

É soberana, segundo o então chanceler, na medida em que não se limita “[...] hoje, à sua exclusão da influência política de outra autoridade, especialmente de outro Estado, senão que significa a preocupação do Estado com o desenvolvimento nacional [...]”.⁴²¹ Dessa forma, a política soberana é aquela que não está subordinada a nenhum bloco, sem significar sua exclusão da lógica da Guerra Fria, pois não há dúvida da filiação do Brasil ao ocidente no que Afonso Arinos ressaltava seus valores democráticos e cristãos⁴²². A preocupação, nesse sentido, com o *desenvolvimento* das nações *democráticas* (que, como o Brasil, distinguem-se pelo que Arinos denomina de “amadurecimento democrático” de suas instituições e processos⁴²³) recupera a associação do subdesenvolvimento com o perigo do comunismo colocando, portanto, a “necessidade do desenvolvimento como base da democracia”⁴²⁴ no cenário do conflito ideológico bipolar. O que conduz, como expresso na mensagem presidencial ao Congresso de 15 de março à reafirmação da primazia do sistema americano e da política continental para a política externa brasileira.⁴²⁵

⁴¹⁷ Camargo, *op. cit.*, p.162.

⁴¹⁸ Ibidem, p.38.

⁴¹⁹ Ibidem, p.27.

⁴²⁰ Ibidem, p.33.

⁴²¹ Ibidem, p.34.

⁴²² Franco, *op. cit.*, p.50.

⁴²³ Ibidem, p.35-7.

⁴²⁴ Ibidem, p.36.

⁴²⁵ Expresso também na entrevista do ministro Afonso Arinos à imprensa em janeiro de 1961. Ver Franco, *op. cit.*, p.41.

Se a solução dos problemas do continente depende do progresso econômico⁴²⁶, este por sua vez depende da ajuda financeira dos Estados Unidos, sem a qual não há como financiar projetos de desenvolvimento. Por isso a argumentação de que o desenvolvimento é a base da democracia em uma nação soberana. É nesse sentido também que podemos entender a estratégia do governo de aventar a revitalização do pan-americanismo. Em um dos famosos bilhetinhos do presidente dirigido ao ministro das Relações Exteriores, datado de 20 de março de 1961, fica explicitada a estratégia de associar o pan-americanismo ao combate do comunismo frente a uma audiência norte-americana:

Solicitar do senhor ministro, tendo em vista o informe confidencial de 27/2/61, sob o título *providências relativas à retomada de iniciativa quanto à OPA*, um discurso conciso, que eu reveria para os ajustes recomendáveis, *definindo o pensamento do atual governo sobre a OPA, com o propósito de revitalizá-la e revitalizar o pan-americanismo*. [...] Em fase especial para os aspectos [± 7 caracteres] os princípios de autodeterminação. *Signifi-[± 7 caracteres] [impo]rtância que o Brasil dá às relações continentais [e o temor bras]ileiro de que a miséria e a ignorância atuem como forças [± 13 caracteres]entes*. [...] Não vejo, ainda, qualquer inconveniente em referências justas ao presidente Juscelino no discurso, cuja elaboração ora peço, como observo que *o mesmo discurso deixará bem claro a soberana decisão do governo brasileiro de manter relações com todos os povos, enquanto condena todo e qualquer movimento imperialista e colonialista*.⁴²⁷

Em outro de seus bilhetinhos endereçados ao ministro, datado do início de abril de 1961, o Presidente afirma que o conteúdo pan-americanista da sua política externa compreenderia não apenas a defesa ao direito ao desenvolvimento, mas também “dirá respeito à solidariedade con[tinen]tal, à autodeterminação dos povos americanos, à sua [eman]cipação econômica e política com a condenação do colonialismo, e à OPA”⁴²⁸. A posição será ligeiramente diferente em artigo publicado sob autoria do Presidente na *Foreign Affairs* em 25 de agosto de 1961, intitulado “Nova Política Externa do Brasil”.

Destinado a uma audiência bem específica, o governo dos Estados Unidos, Quadros - e Arinos, visto que é bem provável que ele tenha redigido o documento - enfatizará especialmente o perigo ideológico do subdesenvolvimento do continente americano dentro da lógica da Guerra Fria. Sem deixar de sublinhar

⁴²⁶ Franco, *op. cit.*, p.57.

⁴²⁷ Cadernos do CHDD, 2005, p.340-1, grifos meus.

⁴²⁸ Ibidem, p.348.

que “nossa nação é predominantemente ocidental”⁴²⁹ e alinhada com o modo de vida democrático, sendo esta “afinidade [ao bloco ocidental] é sublinhada pela nossa participação no sistema regional interamericano”⁴³⁰, nada poderia ser mais direto do que a seguinte afirmação:

Os interesses materiais não conhecem doutrina e o Brasil está atravessando um período em que sua própria sobrevivência como nação, ocupando uma das áreas mais extensas e privilegiadas do globo, depende da solução dos seus problemas econômicos. Nossa própria fidelidade ao sistema democrático de vida está em jogo nessa luta pelo desenvolvimento.⁴³¹

Já que “[q]uando nações, competindo com o grupo democrático, fazem oferta de auxílio econômico, desinteressado, real ou falso, esse problema parece mais agudo, sob a pressão do conflito de interesses”⁴³², o desequilíbrio econômico deixa de ser um problema local, reservado às finanças de cada país, e passa a ser um problema continental⁴³³ que possui implicações para a posição dos países latino-americanos no conflito da Guerra Fria. Ao governo dos EUA compete, portanto, prestar ajuda financeira e, assim, o governo brasileiro “está convencido de estar lutando pela recuperação do pan-americanismo e de que isso deve começar pelos setores econômico e social”⁴³⁴.

Para a audiência americana, portanto, o *pan-americanismo* é o principal traço da política externa de Jânio Quadros e Afonso Arinos e está assentada na necessidade de prestar auxílio financeiro para combater o subdesenvolvimento econômico e reforçar a democracia frente o perigo do comunismo. Para audiências domésticas, por seu turno, especialmente perante o Senado e a Câmara de Deputados, o *pan-americanismo* também será associado à busca de desenvolvimento econômico, mas é atualizado de forma a ser apresentado como uma fase de sua evolução histórica e, portanto, como parte da tradição e como continuidade da política externa brasileira.

O que desafiará essa lógica conciliatória será o posicionamento do governo brasileiro no caso de Cuba. Desde 1959, o mundo não sabia qual será o destino do regime cubano, uma vez que a enunciação de um regime marxista-leninista não é

⁴²⁹ Franco, *op. cit.*, p.147.

⁴³⁰ Ibidem, p.148.

⁴³¹ Ibidem, p.154.

⁴³² Ibidem, p.150.

⁴³³ Ibidem, p.148-9.

⁴³⁴ Ibidem, p.150.

imediate. Quanto mais as suspeitas norte-americanas se aproximam da realidade, mais os países latino-americanos são pressionados para considerar a possibilidade de expulsar Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA). O governo brasileiro manterá sua adesão aos princípios de auto-determinação e não-intervenção expressos na Carta da OEA afirmando que a preservação do sistema jurídico é a base do sistema interamericano. O que não significava necessariamente apoio a Cuba, mas sim uma postura ambígua que fica ainda mais acentuada após a condecoração de Ernesto “Che” Guevara pelo Presidente Quadros em 19 de agosto de 1961. Como isso pode significar pertencer ao sistema interamericano, ser ocidental e valorizar os valores democráticos?

Esses questionamentos levarão a Comissão de Relações Exteriores da Câmara dos Deputados a convocar, em 17 de maio de 1961, o ministro em atividade, Afonso Arinos, a explicar o conteúdo da posição brasileira frente ao caso cubano perante a bancada da Câmara. Na primeira de suas convocações (a segunda será menos de três meses depois, em 28 de julho de 1961) o ofício convocatório fala que o ministro deve vir “esclarecer a real posição do governo, face aos problemas e acontecimentos cubanos, considerada esta posição dentro do limite dos tratados e compromissos internacionais do Brasil”⁴³⁵.

Afonso Arinos estabelece a posição de que a defesa da autodeterminação de Cuba, assim como de qualquer Estado americano, deve ser equilibrada com a luta pela democracia de forma a combater o perigo do comunismo internacional⁴³⁶. E a posição brasileira será soberana nesse quesito, embora não neutralista. Como afirmado, a idéia de uma política externa independente não significa o abandono da lógica da Guerra Fria, o alinhamento aos chamados países do Terceiro Mundo⁴³⁷, nem a adoção de um neutralismo⁴³⁸. Assim, em um pronunciamento final que resume o posicionamento brasileiro perante a política continental, Afonso Arinos afirma aos deputados que

[n]osso presidente serve aos ideais democráticos do pan-americanismo da única maneira pela qual esse serviço é possível, a maneira compatível com o nosso tempo. Convencido, como o presidente Kennedy e como Vossa

⁴³⁵ Franco, *op. cit.*, p.77.

⁴³⁶ Ibidem, p.86.

⁴³⁷ Para uma defesa de que essa posição seria considerada como a de um “quase neutralismo” e se expressa em uma posição terceiro mundista sem precedentes dentro da política externa brasileira ver Vizentini, 2008, p.22.

⁴³⁸ Franco, *op. cit.*, p.87, grifos meus.

Excelência, de que a liberdade da América está ligada à estabilidade democrática na América e de que esta estabilidade democrática é inseparável da prosperidade econômica e da dignidade humana, o presidente Quadros luta porfiadamente para utilizar todos os instrumentos de nossa efetiva soberania, no sentido de estimular o nosso desenvolvimento, que é base da nossa prosperidade econômica, que é base do nosso progresso social, que é base de nossa estabilidade democrática.⁴³⁹

A política hemisférica, isto é, o pan-americanismo, volta a ter importância, mesmo que a retórica do governo aponte para a decisão soberana de manter relações com países independentemente de seu estatuto jurídico e de sua posição ideológica como forma de acelerar o desenvolvimento econômico ao alargar suas relações comerciais. Não é que o governo de Jânio Quadros não tenha de fato procurado estabelecer relações com outros países, mas o âmbito continental continua a ser prioritário mesmo que reposicionado para reforçar o apelo ao auxílio financeiro⁴⁴⁰ em vista mesmo dos acontecimentos que demandam a atenção para os problemas do hemisfério e da situação política conturbada no cenário doméstico. O debate que se seguirá ao pronunciamento será emblemático dessa circunstância ao colocar justamente a preocupação de setores da sociedade brasileira no impacto que a posição brasileira em relação a Cuba possa ter no relacionamento com os Estados Unidos⁴⁴¹. Ao ser questionado pelos deputados de ter uma posição ideológica e partidária contrária aos interesses da nação, Afonso Arinos recorrerá ao Barão, já patrono do Itamaraty:

Há uma frase do Barão do Rio Branco, num discurso proferido no dia em que chegou ao Brasil para tomar posse no Itamaraty. [...] Veja V. Exa. como se aplica a posição de um Ministro de Estado, que comparece à Câmara, sem qualquer veleidade de comparar-se ao grande padrão da nossa diplomacia, ao grande, ao eterno, ao permanente representante da política internacional brasileira. Tomo como grande lição, quando [o barão do Rio Branco] diz: “Se pude prestar alguns serviços ao meu País, no terreno internacional, reconhecido pela dignidade do Congresso, foi porque sempre tive a preocupação de trabalhar desvinculado de compromissos partidários e no interesse da Nação”. Esta é a minha posição.⁴⁴²

A oposição ao governo de Jânio Quadros não ficou restrita ao terreno de sua política externa, mas certamente esta arena contribuiu para acirrar os ânimos,

⁴³⁹ Franco, *op. cit.*, p.92, grifo meu.

⁴⁴⁰ Ver, por exemplo, Weis, *op. cit.*, p.327-328.

⁴⁴¹ Franco, *op. cit.*, p.342.

⁴⁴² Camargo, *op. cit.*, p.336.

especialmente quando o caso cubano parecia, para os grupos conservadores, ameaçar a posição brasileira perante os Estados Unidos⁴⁴³. Se, em um primeiro momento, o conceito de pan-americanismo foi atualizado por Afonso Arinos mesmo antes do início de sua gestão para se revestir de tradição e continuidade e apaziguar as brigas, ao final de seu mandato a acusação de que estaria corrompendo a política externa por sua posição ideológica e partidária o fez recorrer à imagem do barão do Rio Branco. Sendo provável que Jânio Quadros o tenha nomeado para fazer a ponte entre o Executivo e o Legislativo e entre estes e o Itamaraty, com o último certamente não obteve sucesso. Em depoimento posterior, quando Arinos menciona que “[n]o início, fui recebido com uma certa bonomia paternal [pois] [e]les achavam que eu era um meninão no meio daquilo, que não era um profissional”, fica claro que o fato de um *outsider* ser indicado como chanceler incomodava os membros da instituição⁴⁴⁴. Entende-se o fato de Afonso Arinos afirmar não ter sido bem recebido, sobretudo por aqueles que “estavam no gabinete e ali em redor [que] vinham do governo Juscelino e [que] não eram fanáticos da investidura de um udenista no Itamaraty”⁴⁴⁵.

Tanta oposição explica a epígrafe de Afonso Arinos no início desse capítulo. Importante observar ainda que, se atualmente a PEI é vista como um marco de princípios implementados ao longo dos governos posteriores, como uma política inovadora e a frente de seu tempo, então era considerada uma heresia aos valores mais caros ao Itamaraty.

Eles não concordavam com aquilo. A máquina do Itamaraty, as chefias todas, aquele pessoal que se jactava de vir do Barão, aqueles embaixadores mais antigos achavam que eu era um bárbaro, que estava escangalhando com tudo, quebrando todos os credos. Eu me lembro de, mais tarde, ter lido na revista do Instituto Histórico estudos sobre história diplomática em que os embaixadores atacam a minha gestão no Itamaraty.⁴⁴⁶

A forte oposição ao governo de João Goulart não esteve reservada ao Ministério das Relações Exteriores que, na figura de seu chanceler Afonso Arinos, não conseguia articular apoio entre os quadros mais antigos do Itamaraty - dependendo da contribuição de diplomatas mais novos, como o próprio Araújo

⁴⁴³ Sobre isso ver Camargo, *op. cit.*, p.60.

⁴⁴⁴ Ibidem, p.172.

⁴⁴⁵ Ibidem, p.173-4.

⁴⁴⁶ Ibidem, p.173.

Castro⁴⁴⁷ - nem mobilizar o legislativo a favor do programa de política externa de Jânio Quadros. Em temas de política doméstica, o governo também sofria ataques de grupos mais conservadores, especialmente nas Forças Armadas e na sociedade civil. Mesmo acusado de esquerdista, o desfecho não deixou de causar surpresa e ainda hoje segue como uma incógnita na história da política brasileira.

5.2.3.

A Política Externa San Tiago Dantas: reforma social e desenvolvimento econômico em seu pan-americanismo

A renúncia de Jânio Quadros a 25 de agosto de 1961 não só causou perplexidade dentre os espectadores leigos e políticos experientes, mas provocou uma crise institucional sem precedentes. A posse de seu vice-presidente, João Goulart, político tributário da herança trabalhista de Getúlio Vargas, que se encontrava em visita oficial na China comunista, encontrou resistência no Legislativo e nas Forças Armadas, tendo sido garantida por uma ampla campanha liderada por Leonel Brizola - a “Campanha pela Legalidade” - à custa da redução de seus poderes na forma de um regime parlamentarista. Dessa forma, a nomeação de Francisco Clementino de San Tiago Dantas para a pasta das Relações Exteriores foi realizada pelo então primeiro-ministro, Tancredo Neves. Se antes a indicação do senador Afonso Arinos poderia ser compreendida como uma tentativa de estabelecer um canal entre o Ministério, a Presidência e o Legislativo, a escolha do deputado federal San Tiago Dantas pode revelar uma estratégia, por parte do parlamento, de garantir maior controle sobre os rumos da política externa brasileira, vide às inúmeras críticas que o governo anterior sofreu nesse campo.

De certo, a escolha não seria uma inteira novidade. Grande amigo de Afonso Arinos desde a sua juventude enquanto aluno de Direito, renomado jurista e membro do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), o mesmo partido do atual presidente João Goulart, Dantas já tinha alguma participação no governo anterior,

⁴⁴⁷ Sua amizade com Araújo Castro vem do apoio que este ofereceu durante sua gestão no Itamaraty. Questionado se, frente a oposição dos “quadros mais antigos”, Afonso Arinos teria “recebido o apoio da corrente do Araújo Castro e dos quadros novos que surgiram no pós-guerra”, o entrevistado atribui sua amizade com a diplomata a este fato. Camargo, *op. cit.*, p.185

fosse através de Arinos ou mesmo do ex-Presidente Quadros⁴⁴⁸. Ainda assim, o novo chanceler permanecia como um “estranho no ninho”. Frente à oposição experimentada por seu amigo dentro do Itamaraty, em seu discurso de posse proclamado a 11 de setembro de 1961, San Tiago Dantas sublinha que se colocará como um “intérprete” da tradição da Casa e que preservará a continuidade da política externa apesar das mudanças na chancelaria, o que seria garantido pelas tradições administrativas da instituição. Para além da epígrafe citada, o discurso do novo ministro está repleto de menções à tradição e à continuidade da política externa, denotando o esforço de angariar apoio para a sua administração após a grande oposição realizada dentro da instituição ao chanceler anterior. Se “[n]o campo da política externa, a atitude do novo governo não pode deixar de exprimir a continuidade perfeita com aquilo que se vinha praticando, por meio desta Secretaria de Estado”⁴⁴⁹, a promessa de respeito à tradição não poderia ser mais claramente enunciada:

Possa eu corresponder ao compromisso que comigo mesmo assumo de ser, nesta casa de Rio Branco, em que se ilustraram tantos brasileiros, cujos nomes se inscrevem entre os nomes da nacionalidade, um ministro dedicado, um servidor obediente às tradições que aqui encontra implantadas e que espera não deslustrar.⁴⁵⁰

As promessas de que suas ações não seriam heresias perante o conteúdo da tradição da política externa brasileira e que manteria a coerência com os acertos dos governos anteriores se expressam também na seção de “Política Internacional” do novo programa de governo apresentado à Câmara dos Deputados pelo presidente do Conselho de Ministros, Tancredo Neves, em 28 de setembro de 1961. Prossegue afirmando que, enquanto “[a] definição de um programa de política exterior no governo parlamentarista deve responder simultaneamente a uma preocupação de continuidade e a uma formulação de objetivos imediatos”⁴⁵¹, o novo governo reafirma que

[a] política exterior do Brasil tem respondido a essa necessidade de coerência no tempo. Embora os objetivos imediatos se

⁴⁴⁸ Veja o bilhete do Presidente Jânio Quadros endereçado ao ministro Afonso Arinos, em 23 de agosto de 1961, às vésperas de sua renúncia, em que convoca o embaixador San Tiago Dantas (que acabara de ser nomeado para ocupar o cargo na ONU) para participar das discussões sobre as diretrizes de sua política externa. Cadernos do CHDD, *op. cit.*, p.481-2.

⁴⁴⁹ Franco, *op. cit.*, p.161.

⁴⁵⁰ Ibidem, p.164.

⁴⁵¹ Ibidem, p.170.

transformem sob a ação da evolução histórica de que participamos, a conduta internacional do Brasil tem sido a de um Estado consciente dos próprios fins, graças à tradição administrativa de que se tornou depositária a chancelaria brasileira, tradição que nos tem valido um justo conceito nos círculos internacionais.⁴⁵²

Embora certos conceitos-chave permaneçam no discurso dos dois governos - autodeterminação, não-intervenção, coexistência pacífica, soberania, independência, democracia, emancipação/desenvolvimento econômico e pan-americanismo - seu conteúdo político variará conforme a ênfase que Dantas conferirá à relação, por exemplo, entre subdesenvolvimento, desigualdade social e o perigo do comunismo para os regimes democráticos da América Latina, por um lado, e ao significado das dinâmicas da Guerra Fria para a política continental. San Tiago Dantas decerto manterá um posicionamento caro ao período em seus discursos, qual seja, a identificação do Brasil com o ocidente⁴⁵³ por meio dos seus valores cristãos e do seu regime democrático e reafirmará a independência a blocos político-militares, bem como a negação de uma posição neutralista ou terceiro-mundista⁴⁵⁴. O que não significa a compreensão de que a política externa brasileira esteja isolada dos conflitos ideológicos entre o Ocidente e o Oriente, mas sim um posicionamento que depende especialmente da re-significação da atitude brasileira em relação à política continental e às suas relações com os Estados Unidos em vista dos seus objetivos.

Na trilha de Afonso Arinos, que havia estabelecido a ideia de que o pan-americanismo poderia ser compreendido em sua evolução histórica e apreendido em fases nas quais se inseriria a busca por desenvolvimento econômico, Dantas não só retomará a associação entre pan-americanismo e *emancipação econômica* em sua narrativa histórica, como aventará a posição de que o signo do pan-

⁴⁵² Camargo, *op. cit.*, p.170.

⁴⁵³ O embaixador Araújo Castro, ainda durante a gestão de Afonso Arinos, escreveu um relatório enquanto observador brasileiro à Reunião Preliminar da Conferência de Chefes de Estado e Governo de Países Não-Alinhados para o Itamaraty em que aponta que o melhor caminho para o Brasil seria evitar a identificação com o Ocidente e enfatizar sua filiação ao sistema interamericano, pois “juridicamente, não poderíamos a ele fugir e, politicamente, o seu abandono enfraqueceria consideravelmente o Brasil dentro do continente em que terá de viver.” Por isso, sua reafirmação é indispensável, cada vez que sejamos chamados a explorar novos caminhos na vida da comunidade das nações” (Franco, *op. cit.*, p.95-6, grifo do autor). Assim podemos compreender simultaneamente na gestão de San Tiago Dantas a ênfase nos valores democráticos como forma de pertencimento ao continente/ocidente e a afirmação de independência de blocos político-militares.

⁴⁵⁴ Camargo, *op. cit.*, p.170.

americanismo (e do sistema interamericano) seria a sua organização político-jurídica expressa na carta da Organização dos Estados Americanos:

Essa posição constitui uma das constantes de nossa política exterior e o novo governo deseja permanecer fiel a essa tradição, procurando introduzir no sistema os aperfeiçoamentos que ele reclama para poder atingir um grau mais alto de eficiência. Assim é que *o pan-americanismo corre o risco de perder o sentido progressista que o animou desde as primeiras conferências interamericanas, se não se tornar um instrumento de luta pela emancipação econômica e social das nações deste hemisfério.*⁴⁵⁵

Assim como Arinos, Dantas conclui que a primeira fase do pan-americanismo foi essencialmente jurídica e política durante a qual os Estados americanos construíram, pela cooperação, a estrutura normativa do sistema interamericano. Como ficará claro quando o ministro tiver que lidar com o caso cubano mais diretamente, esse é um ponto mais relevante do que no sistema conceitual de Afonso Arinos, pois San Tiago atribui a sobrevivência do sistema interamericano à preservação dessa estrutura jurídica, especialmente a obediência dos princípios de autodeterminação e não-intervenção, consubstanciada em tratados e em normas assinados pelos Estados-membros da OEA⁴⁵⁶. Por outro lado, outra diferença precisa ser notada entre os dois chanceleres: enquanto Arinos associa o combate ao subdesenvolvimento ao fortalecimento da democracia e, assim, à luta contra o comunismo, Dantas adicionará um novo fator a essa equação: a *emancipação social* através da cooperação entre os países americanos⁴⁵⁷. Para San Tiago Dantas, o que enfraquece as democracias americanas frente a ameaça comunista não é apenas o subdesenvolvimento, mas também as desigualdades sociais produzidas durante o processo de desenvolvimento econômico. Estas só seriam equacionados na medida em que houvesse, no plano externo, iniciativas de cooperação técnico-econômica entre os países do continente, como a Aliança para o Progresso, que representa “uma etapa mais evoluída do pan-americanismo”⁴⁵⁸, e uma conciliação, no plano interno,

⁴⁵⁵ Camargo, *op. cit.*, p.171-2, grifo meu.

⁴⁵⁶ Ver discurso pronunciado na Comissão Geral em 24 de janeiro de 1962. Dantas, 1962, p.116.

⁴⁵⁷ Franco, *op. cit.*, p.172.

⁴⁵⁸ Ibidem, p.177. A ideia de apresentar programas de auxílio técnico-financeiro como uma fase da evolução do americanismo aparece novamente no discurso realizado na Academia Nacional de Direito de Buenos Aires em 13 de novembro de 1961. Ver Dantas, *op. cit.*, p.35.

“entre o regime democrático representativo e uma reforma social capaz de suprimir a opressão da classe trabalhadora pela classe proprietária”⁴⁵⁹.

Dessa forma, San Tiago Dantas atualiza mais uma vez o conceito de “pan-americanismo”⁴⁶⁰ para comportar não só a luta pelo desenvolvimento econômico - e, indiretamente, o apelo ao auxílio financeiro dos Estados Unidos uma vez que também completa seu raciocínio apresentando iniciativas como a OPA e a Aliança para o Progresso como fases do movimento de cooperação no hemisfério -, mas também a necessidade de reforma social no âmbito interno para fortalecer a posição internacional do país tanto no continente quanto perante as ameaças do comunismo⁴⁶¹. O *pan-americanismo*, em seu formato ideal dentro dessa narrativa de evolução, é apresentado como uma conquista crucial do processo de luta contra o subdesenvolvimento e contra as desigualdades sociais que tem que ser conduzido tanto no plano interno quanto no externo⁴⁶² e que, no seu estado atual, enfraquece os estados democráticos e, por sua vez, o continente⁴⁶³. Mas todo esse processo só será concluído se não houver interferência de estados estrangeiros no desenvolvimento nacional, dando aos povos o direito de autodeterminar que sentido terá esse processo e, dessa forma, garantindo que preservaria a independência e não seria uma forma de subordinação⁴⁶⁴.

Esse pan-americanismo re-significado não sobreviverá, contudo, ao debate produzido por ocasião da convocação da VIII Reunião de Consulta dos Estados americanos em Punta del Este, a ser realizada em fins de janeiro de 1962, e que tinha em sua pauta a discussão do posicionamento dos países do continente perante a declaração de Havana de que Cuba havia se tornado um regime marxista-leninista. Enquanto os Estados Unidos e alguns outros países do continente consideravam a possibilidade de intervenção militar em Cuba - após o fracasso do episódio do desembarque norte-americano na Baía dos Porcos - o governo brasileiro mantinha a ideia de que a obediência aos princípios de não-intervenção era essencial para preservação do sistema americano e de que a expulsão de Cuba da OEA a conduziria a buscar apoio do campo soviético, não

⁴⁵⁹ Dantas, *op. cit.*, p.5.

⁴⁶⁰ Nascimento, *op. cit.*, p.104.

⁴⁶¹ Petrocchi, *op. cit.*, p.88.

⁴⁶² Ver Minuta de relatório sobre a política externa do Brasil a partir do estabelecimento do governo parlamentar preparado por Dário Moreira de Castro Alves. Franco, *op. cit.*, p.317.

⁴⁶³ Ver discurso pronunciado na Comissão Geral em 24 de janeiro de 1962. Dantas, *op. cit.* p.119.

⁴⁶⁴ Dantas, *op. cit.*, p.13.

tendo resultados eficazes para a segurança do continente⁴⁶⁵. Esse posicionamento aparecia ainda ambíguo para a sua audiência no governo Jânio Quadros e levantou vozes contrárias em diversos setores da sociedade, que acusavam o governo de estar manchando a “tradição de Rio Branco” ao conduzir uma “diplomacia suicida” que tinha se deixado infectar pela “diplomacia rubro-amarela de Jânio Quadros”, como coloca um deputado de oposição em 23 de novembro de 1961⁴⁶⁶.

A mobilização da oposição ao governo não se restringiu à bancada oposicionista no Senado e atingiu ainda altos oficiais do próprio Ministério das Relações Exteriores⁴⁶⁷. Dias antes da Conferência de Punta del Este uma carta, assinada por cinco ex-chanceleres (José Carlos de Macedo Soares; João Neves da Fontoura; Vicente Ráo; Horácio Lafer), é publicada n’*O Globo* com críticas vociferantes à posição do governo brasileiro e dirigindo-se diretamente ao então ministro San Tiago Dantas. Os ex-chanceleres procuram defender que a existência de um governo comunista ou ligeiramente vinculado a um país comunista no continente é uma ameaça para o sistema interamericano e que, por isso, o governo brasileiro tem que tomar uma posição indiscutível de ojeriza a Havana. Servem-se de um entendimento próprio do significado do pan-americanismo que não comunga da concepção atualizada do chanceler:

Até agora, o Brasil foi sempre defensor infatigável do sistema interamericano e, não tendo pendências com vizinhos próximos ou distantes, nem aspirando à hegemonia ou predominância, pôde constituir-se em sustentáculo de grande obra esboçada por Bolívar [...]. Sabiamente, o Pan-Americanismo aspira a atingir dois objetivos fundamentais: a consolidação dos regimes democráticos e da liberdade e a proscrição de todos os regimes totalitários que suprimam a independência das nações e os direitos da pessoa humana.⁴⁶⁸

Caso os seus argumentos de ordem jurídica e/ou histórica não surtam efeito na cúpula do governo e não o mobilizem para que este mude a posição já anunciada a ser assumida na Conferência de Punta del Este, os ex-chanceleres, na

⁴⁶⁵ Ver “Exposição aos chefes de missão dos estados americanos no Itamarati”, documento da reunião convocada pelo governo brasileiro antes da realização da Conferência de Punta del Este para esclarecer sua posição perante os demais Estados americanos. Dantas, *op. cit.*.

⁴⁶⁶ Ibidem, p.93.

⁴⁶⁷ Ver também “Carta do ministro João Augusto de Araújo Castro para o ministro de Estado San Tiago Dantas”, de 19 de setembro de 1961, no qual o futuro chanceler critica abertamente a idéia de “independência” através da qual a política externa de Dantas foi, por ele mesmo, caracterizada. Franco, *op. cit.*, p.168.

⁴⁶⁸ Dantas, *op. cit.*, p.111.

qualidade de servidores da tradição e agora também membros dessa tradição, formalizam um apelo ainda mais apaixonado.

Dirigindo-nos ao Governo da República para rogar-lhe que considere as questões em debate no resguardo da posição tradicional do Brasil, sempre na primeira linha dos construtores da O.E.A., de sustentáculo da unidade continental, sob a égide de duas grandes memórias - Rio Branco, Joaquim Nabuco - não nos anima outro pensamento senão colaborarmos para o lustre de nossa Pátria e o bom nome de seu Governo.⁴⁶⁹

San Tiago Dantas, contudo, responde aos seus companheiros de pasta em publicação oficial do Itamaraty mantendo-se fiel à tese de que o isolamento de Cuba, ao invés de expurgar o perigo do comunismo, o fortalecerá ao incentivar uma aliança Havana-Moscou dentro do próprio continente⁴⁷⁰. Recorreu ainda à sua tese da “coexistência competitiva” por meio da qual a competição entre os blocos não significaria nenhuma perda ideológica, mas “tenderia a fortalecer o regime democrático no país e no hemisfério, inserindo o problema continental dentro da lógica de funcionamento da Guerra Fria”⁴⁷¹ ao demonstrar a eficiência do modelo democrático perante seu competidor na área do desenvolvimento econômico e na superação das desigualdades sociais. Tanto a sua aceção de pan-americanismo e, por isso, de política continental, e o seu posicionamento frente ao problema cubano provocaram críticas no Congresso de que seus princípios ameaçavam a aliança com Washington, “tradição fundamental da política externa brasileira”⁴⁷².

Essas críticas foram especialmente contundentes durante a exposição de San Tiago Dantas na Câmara dos Deputados em 07 de fevereiro de 1962 em sessão convocada para que o chanceler justificasse (e defendesse) o posicionamento assumido pelo governo na VIII Reunião de Consulta. Após ser indagado variadas vezes por deputados da oposição e também da situação se o posicionamento brasileiro não indicava leniência ou mesmo apoio ao comunismo de Havana, traindo a amizade com os Estados Unidos, Dantas afirma que manteve coerência com os argumentos assumidos e a tradição assumida pelos governos anteriores de obediência às normas jurídicas do sistema interamericano, o que em sua leitura

⁴⁶⁹ Dantas, *op. cit.*, p.114.

⁴⁷⁰ Ibidem, p.112-4.

⁴⁷¹ Petrocchi, *op. cit.*, p.88.

⁴⁷² Wrobel, *op. cit.*, p.201. Ver também Weis, *op. cit.*, p.335-6.

significava a defesa do princípio de não-intervenção *per se*, sem nenhum aposto que pudesse abrir um precedente perigoso na política continental⁴⁷³.

Quero dizer, Senhor Presidente, para encerrar as minhas considerações, que estou certo de que a VIII Reunião de Consulta, pela unidade de propósitos que revelou entre as nações americanas, pelo alto nível de respeito mútuo que nela se manteve, desde a sua instalação até o seu momento final, e pela atitude desassombrada mantida por todos os Estados na luta contra o comunismo subversivo e na luta em defesa da democracia e do fortalecimento do regime democrático, há de contar entre os episódios do pan-americanismo mais construtivos, mais produtivos de resultados e que mais aproximaram, inclusive, os Estados que divergiram em algumas votações.⁴⁷⁴

Antes, porém, de se apresentar à Câmara dos Deputados, San Tiago Dantas estrategicamente articula um pronunciamento oficial no rádio para apresentar a posição tomada pelo governo na Conferência em questão - o que não deixa de despertar a ira manifesta dos deputados. Nesse pronunciamento, Dantas procurará dissipar as críticas e angariar apoio popular antecipando a natureza de sua apresentação, poucos dias depois, na Câmara. Procura desfazer a idéia de que esse posicionamento teria enfraquecido as alianças com os países do continente, em especial, com os Estados Unidos. Pois, como Dantas coloca, “não seria o atual Governo do Brasil, não seria o atual Ministro das Relações Exteriores que iriam arrastar o nosso país a uma atitude em desacordo flagrante com os antecedentes de nossa política internacional”⁴⁷⁵. O Brasil havia de respeitar as tradições ao manter-se fiel aos princípios jurídicos que sustentam a OEA e com isso, ao invés de enfraquecer a unidade dos Estados americanos, como aventariam seus críticos, teria contribuído para fortalecê-la. E assim,

[a]quilo que nos pareceu ser a posição correta, aquela que correspondia às nossas tradições jurídicas e à nossa compreensão do sistema americano, nós a assumimos e mantivemos inalterada até o final. [...] Não nos afastamos dos Estados Unidos nessa Conferência. Pelo contrário, dele nos aproximamos, porque aumentamos ainda mais o cabedal de respeito [...]. Foi também positiva para a América, porque demonstrou a unidade dos povos americanos na defesa da democracia. Demonstrou a sua confiança nos métodos de

⁴⁷³ Dantas, *op. cit.*, p.168.

⁴⁷⁴ Ibidem, p.170.

⁴⁷⁵ Ibidem, p.178.

combate contra o comunismo, baseados na luta contra o subdesenvolvimento econômico e contra a miséria [...].⁴⁷⁶

San Tiago Dantas podia não ser um diplomata de carreira, não ter sido socializado na Casa de Rio Branco, mas rapidamente apreendeu a força dos argumentos da tradição, fosse pelo exemplo dos episódios passados com seu amigo Afonso Arinos, fosse com o uso dos mesmos para críticas à sua gestão, como manipulados pelos ex-chanceleres em nota conjunta na imprensa. Um estranho no ninho, não poderia ter feito melhor. Seu pronunciamento se encerra com o registro de que, como homem público, estaria sofrendo oposição e injustiças de uma política externa acertada, mas ainda não reconhecida por algo que poderíamos qualificar de sua natureza *avant la garde*, em que ele reconhece a semelhança de causa, situação e posição com outro renomado jurista e parlamentar que também atuou na política internacional representando o Brasil em uma Conferência internacional:

Rui Barbosa defendeu o princípio de igualdade contra aqueles que pretendiam uma fórmula de participação desigual. E houve um momento em que o nosso grande embaixador naquele certame enfrentou a dura, a difícil situação de se ver seduzido a votar vencido, contra todos os outros Estados. Neste momento falou-lhe a voz da Chancelaria brasileira, expressa não por outro senão pelo Barão de Rio Branco, nesses termos inesquecíveis: “Agora que não podemos ocultar a nossa divergência com a Delegação norte-americana, cumpre-nos tomar aí, francamente, a defesa do nosso direito e o das demais nações americanas”. Estes são os antecedentes da diplomacia brasileira. É dentro dessa linha imperturbável, dessa linha ininterrupta de obediência ao direito de intangibilidade dos Tratados, das Normas e dos Princípios que hoje, como ontem, em Punta del Este, como em qualquer outra das nossa grandes Conferências do passado, atuou e atua o Itamarati.⁴⁷⁷

“Política Externa Independente” (1962), o livro que San Tiago Dantas publicou poucos anos antes de sua morte com a compilação de textos relativos à sua gestão contém um prefácio escrito por ele um mês após ser retirado da pasta de Relações Exteriores, em agosto de 1962. Deve ser lido não como um registro imparcial, mas como a forma que o ex-chanceler encontrou para estruturar, para a posteridade, a sua contribuição à política externa brasileira ao construir um

⁴⁷⁶ Ibidem, p.180-1.

⁴⁷⁷ Dantas, *op. cit.*, p.182.

depoimento que superasse os críticos e as críticas do momento e que moldasse o seu legado para a história.

Estou certo de que a política exterior brasileira não sofreu, ao passar a ser chamada independente, nenhuma solução de continuidade, pois jamais a Chancelaria brasileira se inspirou em outro objetivo que não fosse a defesa da soberania e da independência do Brasil. O qualificativo apenas indica o alargamento voluntário de uma área de iniciativa própria e, conseqüentemente, de responsabilidades.⁴⁷⁸

5.3. Considerações Finais

Tanto Afonso Arinos quanto San Tiago Dantas passaram a ser admirados, após o fim do regime militar, como exemplo de grandes chanceleres que conseguiram implementar uma política externa de sucesso em meio a tantos obstáculos no cenário internacional e no ambiente doméstico. Se Dantas é cultuado por personalidades como Celso Amorim, Gelson Fonseca Jr. e Luiz Felipe Lampreia, a gestão de Afonso Arinos é definida, nos “Cadernos do Centro de História Documentação e Diplomática” (publicado por órgão do próprio MRE) como “um importante marco de nossa história diplomática” ao que ele soube “dar coerência, equilíbrio e forma diplomática” às idéias do Presidente Jânio Quadro “sem provocar uma ruptura nas sólidas tradições diplomáticas do país”⁴⁷⁹.

O que passou a ser admirado nessas duas gestões são elementos valorizados posteriormente pela política externa brasileira em algumas administrações a partir da década de 1990: o *universalismo* e o *multilateralismo*. São esses os elementos destacados para constituir o novo “paradigma globalista” como um momento de inflexão que, segundo Vizentini, permitirá então ao país “transitar de uma diplomacia voltada primordialmente ao sistema regional, para o âmbito de uma diplomacia realmente mundial”⁴⁸⁰ e de privilegiar a ação em organismos multilaterais a despeito da atuação bilateral.

Muito embora a política externa durante as gestões de Afonso Arinos e San Tiago Dantas de fato afirmava querer expandir as relações econômicas, políticas e culturais com países africanos e asiáticos, reatar as relações com a União Soviética e talvez ainda com a China comunista, na lógica de que o

⁴⁷⁸ Dantas, *op. cit.*, p.14.

⁴⁷⁹ Cadernos do CHDD, *op. cit.*, p.316.

⁴⁸⁰ Vizentini, *op. cit.*, p.32.

posicionamento ideológico não pode impedir o país de estabelecer relações que impulsionassem o seu desenvolvimento, o que vimos é que de fato a política externa brasileira teve primordialmente uma atuação no continente. A necessidade de auxílio técnico e financeiro proveniente dos Estados Unidos em programas como a Aliança para o Progresso e o grande impacto da Revolução Cubana, com a posterior declaração de assumida identidade marxista-leninista por Havana, são fatores que mantêm ainda o foco brasileiro na política do hemisfério.

O conceito de *pan-americanismo* permanece importante. É através de sua atualização que Afonso Arinos procurará inserir a idéia da busca por desenvolvimento econômico como uma fase do americanismo que requer uma nova postura dos Estados Unidos perante os países do continente. É também através dessa atualização que ele afirmará ser o programa de política externa do candidato, e posteriormente Presidente, Jânio Quadros, parte da tradição diplomática e marca da continuidade com governos anteriores. Uma estratégia que não foi totalmente bem-sucedida.

A radicalização do debate e da crise cubana colocaram constrangimentos ainda maiores para o sucesso da re-significação do mesmo conceito proposta por San Tiago Dantas de forma a inserir o conteúdo da reforma social e, assim, da intensa relação entre política doméstica e política externa. Disputado por grupos oposicionistas, dentre dos quais se inseriam aqueles que tinham capital político para defender um determinado significado de pan-americanismo ao se colocarem como intérpretes e membros dessa tradição diplomática, o conceito perde progressivamente a sua capacidade de comportar significados diferentes, isto é, a possibilidade de ser manipulado e atualizado de acordo com o conteúdo dos projetos políticos em questão. Em vista desse enfraquecimento, coube a Dantas cada vez mais divulgar-se como membro dessa tradição ao ponto de se identificar com uma de suas figuras emblemáticas em cadeia nacional.

Cinquenta anos depois de ser consagrado com o marco da política do barão do Rio Branco, assistimos ao crepúsculo do conceito de “pan-americanismo” no debate internacional e, especialmente, no debate político nacional, capturado por novas dinâmicas, disputas e interesses. E ainda é a produção de mais um capítulo na memória institucional, a ser escrito e reescrito por aqueles que lerão, em posição privilegiada, o livro da *tradição*.