

GUSTAVO BISCAIA DE LACERDA

**PANAMERICANISMOS ENTRE A SEGURANÇA E O
DESENVOLVIMENTO:
A OPERAÇÃO PANAMERICANA E A ALIANÇA PARA O PROGRESSO**

Dissertação entregue como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Sociologia Política, pelo Programa de Pós-graduação em Sociologia do Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal do Paraná.

Orientador: Prof. Dr. Rafael A. Duarte Villa

Curitiba

2004

AGRADECIMENTOS

Todos sabemos como é difícil sermos justos com todos aqueles que colaboraram, direta ou indiretamente, na confecção de uma dissertação. Talvez seja na produção do conhecimento que o caráter cumulativo e coletivo – vale dizer, histórico e social – do ser humano revela-se mais plenamente. Assim, creio que o melhor é indicar apenas algumas pessoas que por seu auxílio moral, intelectual e afetivo permitiram mais diretamente que eu realizasse esta pesquisa.

Inicialmente, como não poderia deixar de ser, à minha família: minha mãe Jô, meu irmão Leonardo e, *in memoriam*, minha avó Odette. Além disso, aos amigos Alexander Cardoso, Maurício Hirata e Antônio Carlos de Oliveira – o primeiro em Curitiba, o segundo em São Paulo e o terceiro no Rio de Janeiro.

Aos meus fraternais amigos e condiscípulos de Augusto Comte, sempre dispostos a ouvir e a apoiar: Ângelo Torres, Condorcet Rezende e Hernani Gomes da Costa.

À Rosângela, pelas pacientes horas em que passamos conversando e refletindo sobre a vida.

Aos professores Rafael Duarte Villa e Adriano Nervo Codato, que, mais e mais, passam de ex-mestres para colegas de profissão e amigos. Da mesma forma, aos meus colegas do programa de pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Federal do Paraná – nomeadamente Doacir Gonçalves –, pelos bons momentos de camaradagem e reflexão em conjunto. A todos eles, professores e colegas, pelo auxílio no amadurecimento intelectual e pessoal.

Menção especial deve ser feita ao Arquivo Histórico do Palácio Itamarati, que abriu as portas para minhas pesquisas; a Ricardo Sennes, que em um gesto de enorme desprendimento franqueou-me sua biblioteca para usar o que me fosse mais útil, e ao Núcleo de Documentação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, cujos funcionários desdobraram-se para obter alguns dos documentos aqui citados.

Finalmente, ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico, o CNPq, pela oportunidade de ser bolsista – que me permitiu o necessário ócio prático para um intenso labor intelectual.

Ao grande General Simón Bolívar, “El libertador”,

*Ao grande Toussaint L’Ouverture, o “General de ébano”,
fundador da República do Haiti, no bicentenário de sua morte*

e à Humanidade, objeto constante de nossos esforços contínuos.

ÍNDICE

<u>INTRODUÇÃO</u>	1
<u>I. DEFINIÇÕES FUNDAMENTAIS: POLÍTICA INTERNACIONAL E PODER</u>	8
<u>I.1. O ambiente internacional e o poder</u>	8
<u>I.2. “Regionalismo”, “hegemonia” e “áreas de influência”</u>	24
<u>II. O PANAMERICANISMO</u>	31
<u>II.1. A Doutrina Monroe e a ação estadunidense na América</u>	33
<u>II.2. Os corolários Polk e Roosevelt à Doutrina Monroe</u>	40
<u>II.3. O “movimento panamericano”: Bolívar; a União Panamericana</u>	42
<u>II.4. A Política da Boa Vizinhança; a comunidade hemisférica de segurança</u> .	47
<u>III. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A OPERAÇÃO PANAMERICANA</u>	59
<u>III.1. Etapas republicanas da política externa brasileira</u>	59
<u>III.2. Questões gerais da política externa brasileira</u>	73
<u>III.3. A Operação Panamericana</u>	85
<u>III.3.1. Juscelino Kubitschek e a Operação Panamericana</u>	87
<u>III.3.2. Elementos teóricos da Operação Panamericana</u>	96
<u>IV. A POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE E A ALIANÇA PARA O PROGRESSO</u>	102
<u>IV.1. Questões gerais da política externa dos EUA</u>	102
<u>IV.1.1. Traços e etapas da política externa dos Estados Unidos</u>	102
<u>IV.1.2. A América Latina para os Estados Unidos</u>	115
<u>IV.2. A Aliança para o Progresso</u>	122
<u>V. ANÁLISE COMPARATIVA E CONCLUSÕES</u>	134
<u>V.1. Análise comparativa</u>	134
<u>V.1.1. Retrospecto histórico</u>	134
<u>V.1.2. Modelos de relacionamento interamericano</u>	142
<u>V.1.3. Comparação entre a Operação Panamericana e a Aliança para o Progresso</u>	144

V.2. Conclusões gerais: regionalismo e o sistema americano	158
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	161

ÍNDICE DE QUADROS E ESQUEMA

QUADRO II.1 – Periodização do panamericanismo.....	32
QUADRO IV.1 – Formas do poder dos EUA na América Latina, por sub-região.....	121
QUADRO V.1 – Características dos modelos de relações interamericanas.....	153
QUADRO V.2 – Doutrinas de regionalismo e iniciativas hemisféricas, relativamente ao Brasil.....	154
QUADRO V.3 – Comparação entre as posições internacionais dos países proponentes.....	154
QUADRO V.4 – Situações do Brasil e dos Estados Unidos: política internacional e iniciativas.....	155
QUADRO V.5 – Comparação entre a OPA e a AP.....	156
ESQUEMA III.1 – Contínuo Hobbes-institucionalismo neoliberal-Grócio.....	76

LISTA DE ABREVIATURAS

ALCA – Área de Livre-comércio das Américas

AP – Aliança para o Progresso

CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe

FDR – Franklin Delano Roosevelt

JFK – John Fitzgerald Kennedy

JK – Juscelino Kubitschek

OEA – Organização dos Estados Americanos

ONU – Organização das Nações Unidas

OPA – Operação Panamericana

PBV – Política da Boa Vizinhança

PEB – Política externa brasileira

PEI – Política Externa Independente

RI – Relações internacionais

RESUMO

A presente dissertação visa a comparar duas iniciativas diplomáticas lançadas pelo Brasil e pelos Estados Unidos entre 1958 e 1963, respectivamente, conforme o país que lançou, a Operação Panamericana (OPA) e a Aliança para o Progresso (AP). A comparação realiza-se no quadro das relações hemisféricas americanas, em que o conceito de panamericanismo torna-se fundamental. Assim, o texto inicia-se com a apresentação dos conceitos teóricos fundamentais e prossegue com um histórico das relações interamericanas, desde o início do século XIX até meados do século XX. Em seguida, apresentam-se as características elementares da política externa do Brasil e a Operação Panamericana, lançada pelo Presidente Juscelino Kubitschek em 1958; na seqüência, apresentam-se as características fundamentais da política externa dos Estados Unidos e a Aliança para o Progresso, lançada pelo Presidente John Kennedy em 1961. A última etapa da dissertação corresponde à comparação entre as duas iniciativas, recuperando-se os diversos elementos apresentados ao longo do texto. O mote da comparação está nas diferentes transações entre combate ao comunismo e auxílio ao desenvolvimento nacional de cada uma das iniciativas.

Palavras-chave: Brasil; Estados Unidos; regionalismo; panamericanismo; combate ao comunismo; desenvolvimento nacional.

ABSTRACT

The present text compares two diplomatic initiatives, launched by Brazil and the United States between 1958 and 1963; respectively: Operation Pan-America (OPA) and Alliance for Progress (AP). The comparison bases itself on the American hemispheric relations and on the concept of "Pan-Americanism". The text presents at the beginning the basic theoretical concepts and follows with a brief historical recapitulation of the inter-American relations, from the beginning of the XIX Century until the middle of the XX Century. In the sequence, the elementary characteristics of Brazilian foreign policy and the Operation Pan-America are presented; then, the elementary characteristics of North-American foreign policy and Alliance for Progress are presented. The last moment of the text consists in the very comparison between the two initiatives, based on the elements previously presented and considering two basic and central elements of the initiatives: the fight against Communism and the help to the national development.

Keywords: Brazil; United States; regionalism; Pan-Americanism; fight against Communism; national development.

INTRODUÇÃO

O continente americano caracteriza-se, desde meados do século XIX pelo menos, e certamente após a 2ª Guerra Mundial, por uma situação muito específica: ao norte do continente situa-se uma das grandes potências mundiais (durante algumas décadas uma das duas superpotências), polarizando de modo radical as relações entre os países americanos, em que a rivalidade, ainda que às vezes ambicionada, no todo não é factível. Por outro lado, dependendo da zona geográfica, lingüística e social, potências menores são possíveis, polarizando regiões específicas à sombra do “gigante do Norte”.

São conhecidas as pretensões brasileiras a “liderar” a América Latina, no sentido de liderar a América do Sul¹, ao mesmo tempo buscando maior autonomia frente aos Estados Unidos, em termos políticos, econômicos e diplomáticos. Nesse sentido, o Brasil ocuparia, no continente americano, um papel intermediário: ao mesmo tempo à frente do conjunto da América do Sul (ainda que com resistências e nuances) e sofrendo a influência dos Estados Unidos (estes sim “líderes” incontestes).

Desde princípios do século XIX, quando, em seqüência à independência das antigas colônias ibéricas, o então Presidente norte-americano James Monroe declarou a região isenta das pretensões neo-colonialistas das potências européias – a chamada Doutrina Monroe –, várias foram as propostas de união fraterna entre os novos países, isto é, de panamericanismo. A declaração de Monroe, a par da constituição social norte-americana, foi depois instrumentalizada no sentido de tornar todo o continente americano uma região de influência dos Estados Unidos, mas as propostas de panamericanismo, a par das atribuladas histórias políticas e sociais dos países latino-americanos, caíram no esquecimento, até o fim do século XIX, quando houve uma I Conferência Panamericana – considerada “despropositada” e idealista demais por seus contemporâneos. O

¹ A América Latina há alguns anos foi restringida a e delimitada na América do Sul, excluindo-se, portanto, o México e a América Central, por serem mais sensíveis à dominação norte-americana.

resultado dessa conferência foi a constituição de um escritório regional de negócios, que, alguns anos depois, evoluiu para a União Panamericana; esta, por sua vez, transformou-se na Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948. Essas organizações tinham e têm o objetivo de reunir os países americanos em um fórum permanente para discutirem seus assuntos, às vezes enfatizando os aspectos políticos, às vezes os econômicos, em outras ocasiões os temas de segurança.

O que importa notar, de qualquer maneira, é que a América tem uma longa tradição de regionalismo, talvez mesmo a primeira do mundo. O Escritório de Assuntos Econômicos, a União Panamericana e a OEA são organizações formais, de caráter multilateral e permanente, com toda uma estrutura burocrática; todavia, elas não esgotam o panamericanismo, pois houve diversas outras iniciativas com esse caráter, em contextos e com resultados variados. Dentre essas outras iniciativas, duas em particular interessam-nos: a Operação Panamericana (OPA), lançada em 1958 pelo Presidente brasileiro Juscelino Kubitschek, e a Aliança para o Progresso (AP), lançada em 1961 pelo Presidente estadunidense John F. Kennedy.

Lançadas com uma pequena diferença de tempo, tinham objetivos expressos muito próximos entre si, indicando a necessidade de desenvolvimento para os países latino-americanos com o objetivo de manterem-nos distantes do comunismo. Além disso, tinham um discurso essencialmente multilateral e regionalista, pois dirigia-se a todos os países latino-americanos. Assim, seus elementos em comum são dados: propostas regionais, postulavam o desenvolvimento econômico como instrumento de segurança.

Propostas por dois países em particular, cada uma das iniciativas tinha, a par de suas enormes semelhanças, suas diferenças: a proposta brasileira visava antes de mais nada ao desenvolvimento, utilizando o “perigo vermelho” como justificativa para obter o apoio norte-americano aos projetos desenvolvimentistas; a proposta estadunidense, por sua vez, invertia a equação, mais preocupada em evitar que regimes comunistas ou pró-soviéticos instalassem-se no Novo Mundo, optando por uma política de cooperação ao

invés da atividade militar. Os contextos em que cada uma foi lançada também diferiram: a OPA foi lançada após a constatação da hostilidade latino-americana aos Estados Unidos, em um período em que a superpotência ocidental largara o subcontinente à própria sorte; além disso, o Brasil em particular implementava um ambiciosíssimo projeto de desenvolvimento econômico, necessitando de apoio externo para sua consecução. A AP, por seu turno, foi uma reação dos EUA à vitória da revolução cubana de Fidel Castro e à subsequente passagem da ilha caribenha à órbita política da União Soviética, ao mesmo tempo que um esforço da nova presidência para recuperar a popularidade de seu país entre os latino-americanos, (re)constituindo o “bloco americano” coeso, pelo uso do *soft power* de Joseph Nye Jr.².

Nosso objetivo é comparar as duas iniciativas em seus vários elementos: discurso, contexto, relações hemisféricas (especialmente as estabelecidas entre a potência hegemônica e a potência média). Todavia, os contextos são diversos, o que dificulta a empreitada: por esse motivo, consideramos que a noção de “regionalismo” é adequada, a fim de estabelecer parâmetros analíticos conforme nossos propósitos. Assim, tanto a OPA quanto a AP serão examinadas como duas formas de regionalismo, ou melhor, no caso americano: de panamericanismo, e tal será nosso objeto de estudo. A esse respeito, algumas observações substantivas e outras metodológicas.

Foi a própria noção de regionalismo – entendida, nos casos apreciados, como panamericanismo – que justificou a constituição das duas iniciativas político-econômicas. Assim, por um lado, há que se determinar os diferentes conteúdos das noções de regionalismo ou, de maneira mais precisa, de panamericanismo – a brasileira e a estadunidense. Por outro lado, importa notar também os objetivos estratégicos que cada nação tinha – desenvolvimento no caso brasileiro, segurança no estadunidense. Dessa forma, duas são as etapas: a

² No período em que Kennedy lançou a AP, o governo brasileiro lançava a Política Externa Independente (PEI), cujo contexto e preocupação foram bastante diferentes, ainda que com um objetivo de longo prazo semelhante (o desenvolvimento econômico). Devido a essas diferenças, não abordaremos essa iniciativa diplomática nesta pesquisa.

primeira consiste em determinar as preocupações estratégicas de cada qual, dando particular ênfase à forma como os dois atores integravam-se no hemisfério, ou seja, como corporificavam o regionalismo. Uma análise das relações de dependência e dominação do Brasil e dos EUA é importante, centrando-se na percepção de que o Brasil era já uma potência média com pretensões a grande potência (via industrialização), superior à massa latino-americana mas inferior à estadunidense, e que, por outro lado, os Estados Unidos, sendo hegemônicos nas Américas³, tinham suas atenções voltadas para um grande jogo político verdadeiramente mundial, ao mesmo tempo em que buscavam recuperar seu tempo perdido na América Latina (quando da OPA e da AP). A segunda etapa é algo próximo de uma análise de discurso, estabelecendo os elementos de cada concepção de panamericanismo, indicando, evidentemente, suas semelhanças e suas diferenças.

Um traço desta pesquisa que facilmente salta aos olhos de quem a vê é sua extensão e a variedade de percursos que realiza. Ainda que se possa, a respeito de um trecho ou outro, afirmar que deveria ser menor ou mais direto, importa desde já explicar e justificar a extensão conferida a esta pesquisa.

Tomemos, por exemplo, a bibliografia relativa à Operação Panamericana, estendendo-a um pouco à relativa à política externa do governo de Juscelino Kubitschek como um todo: no conjunto, não percebermos mais que cinco ou seis volumes ou textos mais substantivos (BUENO, 1992; MELLO E SILVA, 1992a; 1992b; CALDAS, 1996; CERVO, 2001; PENNA FILHO, 2002⁴). De modo

³ Cabe notar que nesta pesquisa reservaremos – como deve ser, aliás – a expressão “América” para o conjunto do “Novo Mundo”, e “Américas” para referirmo-nos às três grandes divisões que se aceita no continente (Américas do Norte, Central e do Sul). Os Estados Unidos serão, portanto, denominados dessa forma e não como sendo “à América”, como fazem alguns (os próprios norte-americanos, inclusive).

⁴ Deveríamos, talvez, incluir nessa relação o estudo que Míriam Limoeiro Cardoso (1978) fez dos discursos e depoimentos de Juscelino Kubitschek a respeito do desenvolvimento nacional, incluindo longas análises a respeito da OPA. Todavia, escrito em finais da década de 1960 e princípios da de 1970, esse texto, ainda que academicamente competente, é por demais marcado pelas preocupações da época, procurando (denunciar) a todo instante sinais de apego à “ordem”

geral, são historiográficos e altamente informativos, indicando a evolução da PEB ao longo do tempo ou suas variações face a conjunturas internas ou externas específicas. Todavia, faltam neles uma certa conjugação entre teoria política e pesquisa empírica, no sentido de unir em um mesmo texto análises das posições dos atores e explicações sobre seu comportamento político: foi essa conjugação ao que também nos propusemos neste texto. Um exame sumário do índice logo indicará que foi esse, precisamente, o percurso que seguimos; indo do mais geral para o mais específico, do mais abstrato para o mais concreto, do longo prazo para o curto prazo, examinamos passo a passo a inserção tanto do Brasil quanto dos Estados Unidos na política internacional. Dessa forma, ao invés de apresentarmos tão-somente uma comparação entre a Operação Panamericana e a Aliança para o Progresso (precedida, talvez, de uma apresentação geral das políticas externas respectivamente do Brasil e dos Estados Unidos), desejamos fazer uma apresentação geral dos dois países na vida internacional.

A literatura científica, em que pesem os apelos contemporâneos às abordagens “holísticas” e “multi” e “transdisciplinares”, caracteriza-se cada vez mais pela fragmentação e pela perda de visão de conjunto, especialmente no Brasil. Nesta pesquisa procuramos, na direção oposta, ter exatamente essa visão de conjunto, realizando um trabalho de síntese de diversos esforços particulares anteriores; a partir de um projeto relativamente simples – a comparação entre as duas iniciativas diplomáticas – tencionamos formular um painel geral de algumas questões políticas e sociais. Assim, se fôssemos brincar com títulos, ao invés de termos somente uma “Comparação entre a OPA e a AP”, poderíamos dizer que se trata, aqui, incluir um subtítulo: “Comparação entre a OPA e a AP: introdução geral às práticas políticas internacionais do Brasil e dos Estados Unidos”.

Em termos de método de pesquisa, isto é, de procedimentos que adotamos para levar a cabo este empreendimento, ele foi fundamentalmente bibliográfica,

e ao *status quo* da parte de Juscelino Kubitschek, como um certo prenúncio do autoritarismo inaugurado em 1964. Seguindo a terminologia marxista, poderíamos qualificá-la de “ideológica”, em uma busca que nos parece a um tempo descabida e desinteressante para os fins a que nos propomos.

pois sem pesquisas empíricas. Baseando-nos em interpretações e em levantamentos anteriores é que realizamos nossas considerações. A ausência de pesquisa empírica prende-se a alguns fatores de ordem operacional: a exigüidade do tempo e dos recursos disponíveis e a existência prévia de pesquisas empíricas ricamente documentadas. Em outras palavras: uma pesquisa rigorosa do ponto de vista documental exigiria gastos superiores aos que podemos pessoalmente suportar (entre os quais viagens a cidades tão distantes entre si quanto Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo, além de uma estada nos Estados Unidos, em Washington, D. C.). Correlatamente, o prazo concedido à pesquisa, ou melhor, ao programa de mestrado, é pequeno: apenas dois anos, dos quais um dedicado ao cumprimento dos créditos. Como se sabe, a política externa é uma das áreas mais envoltas em segredos, em qualquer país, e nem o Brasil nem os Estados Unidos excluem-se disso: os contatos eventualmente necessários com os operadores das respectivas políticas externas, para obtenção de informações com um mínimo de segurança, por exemplo, demandariam um tempo razoável, que julgamos poder considerar em muito superior àquele de que dispusemos. Por outro lado, como já indicamos, pesquisas empíricas sobre a OPA e mesmo sobre a AP já se realizaram, permitindo-nos, nesse sentido, abreviar alguns esforços, quando menos para não repetirmos ou duplicarmos, pura e simplesmente, pesquisas anteriores (especialmente quando tal não é nosso objetivo).

Comparar as duas iniciativas diplomáticas em si é um empreendimento relativamente fácil e simples. Exige-se apenas que: 1) delimitem-se os objetos de estudo e conheçam-se suas características e 2) estabeleçam-se os aspectos semelhantes entre eles, de modo a efetivar-se uma verdadeira comparação. Dedicar-nos-emos à descrição dos objetos – as duas iniciativas diplomáticas – nos capítulos IV e V. Todavia, como a descrição dos objetos é etapa preliminar ao verdadeiro trabalho científico, isto é, à comparação dos fenômenos em apreço, essas descrições serão precedidas por algumas revisões teóricas e históricas. O sentido dessas revisões é indicar o “arcabouço teórico” e histórico de nossa pesquisa; de maneira menos pomposa, é apresentar as características gerais da realidade a que nos referimos, ou, ainda, as propriedades dos fenômenos em

questão. O capítulo I, de cunho essencialmente teórico, apresentará algumas das tradições de pesquisa em Política Internacional e algumas de suas mútuas relações, da mesma forma que algumas das características das relações entre as grandes potências e as pequenas potências (ainda que a última expressão seja quase um oxímoro). No capítulo II recapitularemos em linhas gerais o panamericanismo, desde seus primórdios no início do século XIX até meados do século XX, quando tiveram lugar a Operação Panamericana e a Aliança para o Progresso; além das fases por que passou o panamericanismo, apresentaremos dois padrões de relacionamento interamericano.

Como dissemos antes, os capítulos III e IV tratarão respectivamente da OPA e da AP. Mesmo nesses capítulos, previamente à apresentação dessas iniciativas, indicaremos os traços gerais e algumas etapas das políticas externas do Brasil e dos Estados Unidos, de modo a inserir as iniciativas nas vidas políticas de seus países e torná-las inteligíveis. Finalmente, no capítulo V faremos a comparação entre as duas iniciativas e formularemos as conclusões gerais de nossa pesquisa. Em outras palavras, ao invés de simplesmente comparar duas políticas, tencionamos ligá-las às realidades a que se referiram, em um trabalho, efetivamente, de Sociologia Política.

Em todo caso, desde já deve ficar claro que *não* procuramos *explicar* os fatos em questão, no sentido científico da palavra, estabelecendo relações de causa e efeito entre antecedentes e subseqüentes; melhor diríamos que procuramos tornar *inteligíveis* esses fatos. Conforme Aron (1991) definiu, faremos um relato e uma análise – talvez uma interpretação: um esforço de explicação ficará, sem dúvida, para um momento posterior⁵.

⁵ Afirmar que tentativas de explicação devem ficar para “depois” é algo recorrente nas Ciências Sociais e a Política Internacional não é exceção. Todavia, encontramos exercícios rigorosos e exemplares de explicação, em seu sentido científico, em textos de Robert Keohane (1993).

I. DEFINIÇÕES FUNDAMENTAIS: POLÍTICA INTERNACIONAL E PODER

O objetivo deste capítulo é apresentar algumas concepções teóricas fundamentais para nossa pesquisa, especialmente as relativas ao ambiente internacional e ao poder. Esse, aliás, é o modo como organiza-se este capítulo: inicialmente apresentaremos a concepção geral que adotamos do que seja o ambiente internacional para, na seqüência, abordarmos o sempre central conceito de “poder”. Na outra seção, trataremos das questões teóricas mais diretamente relacionadas ao tema de nossa pesquisa, isto é, o conceito de “regionalismo” e das “áreas de influência”.

1.1. O ambiente internacional e o poder

Goza de certa fama a opinião de *Sir* Bertrand Russell acerca do “poder” como sendo o conceito fundamental da Ciência Política, da mesma forma como a noção de “energia” é fundamental na Física (RUSSELL, 1957, p. 4). De fato, qualquer teoria que trate de fenômenos políticos focaliza o poder, apresentando uma concepção dele mesmo que subjacente à argumentação desenvolvida. A política internacional não é uma exceção e falar de teorias de política internacional exige, necessariamente, indicar o conceito de poder que consideramos – o que é? Como surge? Como opera? Correlatamente e na verdade como antecedente lógico, indicar qual o ambiente internacional que consideramos: quais são seus atores? Qual sua dinâmica? Quais seus fenômenos fundamentais?

Na área de política internacional (ou, segundo uma certa tradição de origem estadunidense, “relações internacionais” – RI) há dois ou três grandes núcleos teóricos, ou tradições de análise, que orientam mais ou menos todas as elaborações correntes. São elas o idealismo, o realismo, e – na falta de nome mais apropriado – a tradição grociana. Pode-se remontar suas origens às elaborações dos filósofos modernos Hugo Grócio, Thomas Hobbes e Immanuel

Kant, ainda que tenham tido elaborações específicas ao longo do século XX, com a subsequente (ou concomitante) aplicação prática pelos operadores da política internacional. Cada uma delas apresenta uma visão de mundo, uma visão da sociedade e uma visão do ser humano cujas conseqüências são mais ou menos diversas entre si.

Enquanto a Sociologia (e as ciências sociais de modo geral) surgiu como um projeto teórico de constituição de uma ciência da sociedade como etapa preliminar à aplicação prática, distinguindo com clareza a etapa teórica da prática (COMTE, 1972), a elaboração em relações internacionais obedece claramente a um imperativo de aplicação prática. Nesse sentido, alguns autores (por exemplo, VIGEVANI, VEIGA & MARIANI, 1994) já chegaram a postular o caráter de “mapas da realidade” para as teorias de RI, em que não se buscam teorias gerais sobre a realidade social, mas esquemas explicativos adaptados a cada momento histórico, invertendo-se, portanto, o percurso lógico habitualmente postulado entre a teoria e a prática⁶. Sem chegarmos a tais extremos – que em certo sentido parecem-nos negar as pretensões científicas das teorias de política internacional – cumpre indicar a *preocupação operacional* das teorias em RI, em que grande parte de seu valor relaciona-se à capacidade de orientação dos responsáveis pela condução dos “assuntos estrangeiros”, isto é, como *instrumentos de trabalho*.

As observações acima têm por objetivo, mais que relativizar as teorias, indicar que sua formulação obedece a critérios bastante concretos, variáveis de acordo com situações específicas a cada um dos atores internacionais. Nesse sentido, discutir a concepção de poder conforme algumas formulações significa considerar que alguns atores têm, de fato, a possibilidade de atuação e manipulação do poder (quaisquer que sejam seus atributos ou manifestações).

O idealismo, de inspiração kantiana, postula uma racionalidade generosa preponderante no ser humano, além de as diferenças entre os seres humanos serem mais aparentes que reais; também considera que os homens possuem a

⁶ Uma conseqüência mais ou menos clara de tal formulação é que as teorias em RI são, em certo sentido, “descartáveis”, haja vista que se os dados concretos alterarem-se em demasia, o modelo adotado já não será mais válido e haverá que se encontrar um novo.

capacidade e a possibilidade efetiva de, por meio do diálogo e do mútuo (e pacífico) convencimento, resolverem as diferenças entre si, mantendo-se a paz e evitando-se as guerras.

A matriz idealista não teve nenhum desenvolvimento teórico comparável às duas outras, mas resultou em duas formulações diferentes que no século XX concorreram com o realismo. A primeira foi o juridicismo, aplicado pelo ex-Presidente norte-americano Woodrow Wilson em seguida à 1ª Guerra Mundial. Para ele, o estabelecimento de uma legislação internacional livremente acordada por todos os países, mantida por uma associação universal dos povos, seria adequada para a manutenção da paz. A outra vertente, sem se concentrar nas questões éticas, é a do liberalismo clássico, cuja postulação básica é que, por meio do comércio internacional, livremente estabelecido entre as nações, alcança-se a paz (cf. HAYEK, 1981). O comum a ambas as formulações é uma espécie de negação do fenômeno do poder, tanto no sentido de desconsiderá-lo factualmente como no sentido de o desprezar teoricamente: o poder não é uma realidade nem prevista nem reconhecida, devendo mesmo ser extinta ou neutralizada⁷.

A segunda corrente busca suas raízes em Hugo Grócio, que postulava que, em meio a disputas de soberanias, há um fundo comum de instituições e valores que as une e, se não evita, ao menos diminui as possibilidades e a intensidade dos choques (*i. e.*, das guerras). Essa matriz considera, além dos poderes materiais, do que se costuma denominar “poder” propriamente, também as instituições que vinculam esses poderes, levando em consideração, portanto, um aspecto “espiritual”, mais ou menos independente do outro. Tal foi, em suma, uma certa formulação de Hedley Bull, teórico de RI que laborou a partir de meado do século XX (BULL, 2000): o poder, como soemos entender, é apenas um aspecto de uma realidade no mínimo dupla, controlável por sua contraparte.

⁷ Foi exatamente essa característica que levou os críticos “realistas” a denominar essa escola de “idealista”.

A terceira matriz é a realista, originária dos escritos de Maquiavel, mas principalmente dos de Thomas Hobbes: ela afirma a disputa entre as unidades políticas, fontes autônomas de decisão, como fenômeno iniludível da realidade social. Essas “unidades políticas, fontes autônomas de decisão” podem ser as mais variadas: cidades-Estado, impérios em competição, estados nacionais; o que importa é que sejam “fechados” em si mesmos, de modo que haja uma vida político-social interna, em oposição a que haverá uma política externa⁸ e, principalmente, que não se submetam a um poder superior em um regime semelhante ao do Estado weberiano. Assim, como inexistente essa instância superior, os estados estão em uma condição por excelência “anárquica”, cabendo a cada unidade política individualmente a manutenção de sua própria segurança e existência em relação às demais. Nesse sentido, no quadro de permanente disputa entre os estados, o poder é uma categoria fundamental do sistema – e por tal motivo os autores da tradição realista⁹ são os que mais se dedicaram ao estudo do fenômeno. Por isso, basear-nos-emos basicamente nela, acrescentando, em seguida, alguns elementos grocianos.

A área de RI, tendo um desenvolvimento vigoroso pelos acadêmicos norte-americanos, é natural que o que acontece nos Estados Unidos, em termos políticos e em termos teóricos, reflita-se poderosamente nas reflexões acadêmicas de política internacional.

A tradição idealista, por efeito da ação diplomática do ex-Presidente norte-americano Woodrow Wilson, foi a que viveu nos anos que vão do fim da 1ª Guerra Mundial, em 1919, até o início da 2ª conflagração mundial, em 1939 (nos “vinte anos de crise”, na expressão de Edward Carr – CARR, 1981). Em

⁸ Uma formulação alternativa ao “fechamento em si mesmo” – proposto apenas com fins heurísticos – é a seguinte: que cada unidade política seja suficientemente autônoma e consciente de si de maneira que haja uma distinção entre os negócios internos e os externos.

⁹ O nome da escola origina-se em conhecer a realidade humana a partir de seus elementos factuais e não teleológicos, de como ela realmente é e não como deveria ser. Sua antropologia é essencialmente negativa, sendo os homens “ò que são”: seres violentos e freqüentemente mesquinhos.

oposição direta ao idealismo, constituiu-se após 1945 o realismo nos Estados Unidos, ao mesmo tempo como disciplina acadêmica e como reflexão teórica sobre as relações internacionais, sempre tendo em vista a condução da política externa (norte-americana, bem entendido). O autor fundamental nessa transição foi o alemão naturalizado norte-americano Hans Morgenthau, que em 1946 escreveu o clássico *Política entre as nações – a luta pelo poder e pela paz* (MORGENTHAU, 1986), podendo-se referir ainda como “autores canônicos” o já citado Edward Carr (1981), Raymond Aron (1986b), Henry Kissinger (1997), Samuel Huntington e diversos outros.

Talvez a formulação mais direta – em todo caso a mais crua – do que seja a política internacional em termos de poder seja de Hans Morgenthau, para quem essa área funda-se no comportamento dos países que se movem internacionalmente perseguindo objetivos nacionais, redutíveis em última análise à busca de poder (MORGENTHAU, 1986, p. 13). Em contraposição aos idealistas, essa formulação, para o autor, tem a vantagem de permitir a análise racional da conduta externa de países tão diversos entre si como os EUA, a Rússia ou a Inglaterra¹⁰.

Por outro lado, “el realismo supone que su concepto clave de interés definido como poder es una categoría objetiva de validez universal, pero no otorga al concepto un significado inmutable” (MORGENTHAU, 1986, p. 19). Conquanto “objetivo”, o interesse é relativo, ou seja, muda de acordo o lugar e a época; da mesma forma, seu “fenômeno-índice”, o poder, é variável, podendo

¹⁰ Morgenthau, procurando uma base objetiva de análise, considera que esse princípio ainda permite criticar duas falácias correlatas entre si na condução das políticas externas, ambas vinculadas ao um certo voluntarismo político: as políticas externas como derivadas das motivações pessoais dos atores políticos ou das ideologias por eles perfilhadas. Essa perspectiva de Morgenthau é interessante para fins polêmicos, no sentido de combater o voluntarismo político e o institucionalismo jurídicista, mas não é adequado a uma análise das políticas externas dos estados, pois, declaradamente, afasta a possibilidade de ação dos atores políticos, sendo mesmo contrária a alguns dos resultados mais recentes de pesquisas em política externa (por exemplo, LIMA, 1994). Como ficará claro no capítulo III, nossa pesquisa igualmente rejeita esse “objetivismo”,

assumir as mais diversas características e formas, dependendo do contexto. Em outras palavras: o poder é uma relação entre dois (ou mais) agentes, cujo conteúdo é determinável apenas em cada situação concreta. Importa notar que *um* interesse nacional mínimo impõe-se, conquanto Morgenthau não o apresente nessas palavras: a manutenção da unidade política.

Embora defenda a especificidade da análise política nas relações internacionais, Morgenthau não avança o conteúdo específico desse gênero de pesquisa além do já comentado “interesse [nacional] definido em termos de poder”¹¹. Contudo, como ele defende a perspectiva política frente a outras, incluindo-se aí a moral e a jurídica, é de se supor que a política caracteriza-se, além do poder, pelas disputas, pelo conflito.

Como indicamos acima, o realismo no século XX constituiu-se em grande medida como reação ao idealismo prevalecente no início dos 1900. Contrariamente à postulação generosa do juridicismo institucionalista, o realismo afirmou a crueza da política de poder – e foi nesse sentido que reproduzimos alguns argumentos do realismo. Contudo, as formulações realistas, da maneira como foram expostas acima, exigem um reparo teórico fundamental: elas não indicam a especificidade da política internacional, apenas a do fenômeno político em particular (em contraposição ao jurídico e ao moral). Nesse sentido, os manuais de RI elaborados nesse modelo seriam manuais gerais de política (de Ciência Política), e não tanto de Política Internacional.

O autor dessa crítica foi Raymond Aron, no seu clássico *Guerra e paz entre as nações*, de 1962. Para ele, descrever as relações entre as nações como

¹¹ Muitas das críticas feitas a Morgenthau referem-se, precisamente, à indefinição do que sejam de maneira concreta os “interesses nacionais”, por um lado, e o poder, por outro. Embora como postulação fundamental e com preocupações polêmicas os conceitos de interesse nacional e poder, conforme definidos por Morgenthau, sejam importantes, analiticamente se revelam problemáticos: por exemplo, não se pode, com um mínimo de rigor, afirmar que todos os objetivos de todas as nações são os mesmos e que todas as modalidades de poder, nesse sentido, são “intercambiáveis”. Para comentários mais extensos, cf. Aron (1986b, p. 721ss.) e Keohane (1993, cap. 3); para uma apresentação bastante didática das idéias de Hans Morgenthau, cf. Whelan (1999).

caracterizadas pela busca do próprio interesse (mesmo que seja o interesse nacional), não explica muita coisa – “como se bastasse ligar o adjetivo ‘nacional’ ao conceito de ‘interesse’ para torná-lo unívoco” (ARON, 1986b, p. 64) –: seja porque a política em geral pode ser assim caracterizada, seja porque em vários momentos da história os interesses nacionais de países específicos orientaram-se no sentido de perderem a autonomia ou a soberania, ou pelo menos não se opondo a tal acontecimento, seja, ainda, porque o “interesse nacional” pode orientar-se em pelo menos três direções diferentes, ainda que não excludentes: a segurança, a potência ou a glória (*idem*, p. 128-130), ou, ainda, a obtenção de espaço (territórios a serem ocupados), homens (exércitos ou força de trabalho) e idéias (populações a serem convertidas) (*idem*, p. 131).

Dessa forma, sua pergunta fundamental é: o que distingue a política internacional das demais formas de política? Mais precisamente, o que separa a política *inter*-nacional da política *intra*-nacional? A linha demarcatória está na existência do Estado nacional, daquele agrupamento humano que, “dentro de um certo território, detém o monopólio do uso legítimo da violência física” (WEBER, 1977). No interior desse território, todos os indivíduos (e demais agrupamentos sociais, é evidente) subordinam-se compulsoriamente ao poder soberano do Estado. Todos os grupos no interior dessa soberania relacionam-se (mais ou menos) pacificamente; no caso de insurgência contra essa subordinação, o Estado pode legitimamente a reprimir (exceto no caso de guerra civil, que se caracteriza, até certo ponto, pela profunda contestação e crise dessa legitimidade).

Isso no interior das fronteiras nacionais; atravessando-se a fronteira, estaremos subordinados a outra soberania, cujo princípio de funcionamento é o mesmo. Porém, há um tipo de relacionamento que se estabelece não entre indivíduos ou grupos sociais e o Estado, mas entre os próprios estados: nesse caso inexistente a possibilidade de um poder superior efetivo, que possa legitimamente usar a violência para impor uma ordem legal. Não há, assim, ordenamento jurídico internacional, nesse sentido *de facto*; há somente alguns princípios baseados na força, valores compartilhados que mais ou menos limitam

os conflitos no sistema e tréguas convenientes. Isso é que Aron chama de “anarquia internacional” – o que em nenhuma hipótese corresponde a desordem ou a caos. “Anarquia”, no caso, corresponde à sua acepção própria, de ausência de governo, de instância superior capaz de impor uma ordem eficazmente, que perdure no tempo. Ainda assim, como dissemos, há alguns princípios que regem *de facto* o comportamento dos estados entre si, mantendo alguma ordem, ou pelo menos diminuindo os conflitos¹².

Uma consequência imediata da formulação aroniana é que os estados “vivem à sombra da guerra”: “As relações interestatais apresentam um traço original que as distinguem de todas as outras relações sociais: elas se desenrolam à sombra da guerra; para empregar uma expressão mais rigorosa, as relações entre estados implicam essencialmente a guerra e a paz” (ARON, 1986b, p. 52). Mais adiante ele aduz que “em suas relações mútuas, os estados não deixaram ainda o estado natural. Só por isso existe ainda uma teoria das relações internacionais” (*idem*, p. 54).

A riqueza de tais passagens é fora de discussão. Em poucas frases ele estabelece um tipo específico de relação social, seu caráter distintivo e os meios

¹² Rapidamente, a partir de Sardenberg (1982) e Pistone (1986, p. 1090-1091): esses princípios são três: a oligarquia, a hierarquia e o equilíbrio de forças. A noção de oligarquia é bastante direta e sugere que em todos os momentos há sempre poucos atores relevantes que têm, de fato, a capacidade de ditar as regras de comportamento do sistema. Em segundo lugar, a hierarquia estabelece as relações entre os grandes e os pequenos, e é em certo sentido uma decorrência do princípio anterior, da oligarquia. A hierarquia reforça a idéia de concentração dos recursos, mas indica, além disso, que há um sentido muito claro na direção das decisões e do poder no sistema: ele flui de cima para baixo, dos mais fortes para os mais fracos. Esses dois princípios sugerem uma certa geometria piramidal nas relações internacionais: poucos em cima, que mandam, e cada vez mais abaixo, que se submetem uns aos outros. O terceiro princípio é um pouco mais complexo: é o do equilíbrio, ou da balança de poder. Em um universo internacional caracterizado pela multiplicidade de poderes, cada qual preocupado minimamente com a manutenção de sua existência, é de interesse do conjunto das nações que nenhum em particular possua mais poder que os demais, isto é, que nos cálculos relativos de recursos, nenhum país sozinho possua mais que os demais em condições tais que um outro, apenas com seus próprios recursos ou em coalizão, consiga superá-lo.

de realização, além de praticar uma Sociologia da Sociologia das Relações Internacionais. A influência hobbesiana nessa concepção também é mais ou menos clara – ainda que a preocupação de Hobbes tenha sido constituir um modelo justificativo exatamente para os homens saírem da anarquia e que pouco tenha tratado de política internacional¹³.

Afirmar que *por definição* os estados nacionais vivem à sombra da guerra já indica uma necessidade inelutável – qual seja, a de manterem-se armados ou capazes de se defenderem, sozinhos ou por meio de alianças. Em outras palavras, concede à partida, senão primazia, pelo menos preponderância aos temas político-estratégicos nas análises. Enquanto não houver uma instância superior capaz de impor a ordem aos estados, a guerra será uma constante; aliás, mesmo assim ela existirá, pois “impor a ordem a um Estado” é o mesmo que fazer a guerra contra ele, o que mantém o problema mais ou menos intocado. Em suma: é mais ou menos incontornável a análise estratégica quando se trata de política internacional.

A propósito da causalidade militar nessa formulação aroniana, ou seja, da preponderância do elemento militar sobre os demais ou da capacidade de mudança do poder militar em outras formas equivalentes, a posição de Aron era bastante clara: não há exatamente o intercâmbio entre uma forma e outra. Sem dúvida que o poder econômico, por exemplo, influencia e é influenciado pelo poder militar; uma análise que indique causas econômicas a problemas políticos é sempre possível. Contudo, pelo mesmo motivo porque a disciplina de RI ainda permanece, a política continua uma variável independente, irreduzível a quaisquer outras (ARON, 1987).

O poder militar ser uma variável básica no cálculo dos países e a razão última no tabuleiro das nações não implica sua utilização necessária, automática ou primária para resolverem-se as polêmicas entre as unidades políticas. Poder é

¹³ A despeito disso, comenta Hedley Bull que todos os escritos teóricos de Hobbes que tratam de “indivíduos” podem ser lidos como se se referissem aos estados nacionais, tornando válida a equação: indivíduos = estados nacionais. Para uma apresentação geral das idéias de Hobbes como aplicáveis à política internacional, cf. Bull (1981).

a capacidade de um agente político fazer que outro realize algo, mesmo contra sua vontade: há virtualmente infinitos meios de se alcançar tal desiderato, variáveis de acordo com o lugar e a época, e que não se reduzem necessariamente à força física. Assim, ‘poder’ (e ‘potência’) não se confunde com ‘força’ (embora, especialmente no âmbito internacional, não se a dispense, em absoluto).

É na importância relativa a atribuir-se à força nas relações internacionais que se torna útil apresentar as concepções do grocianismo, por meio de um de seus mais importantes autores do século XX, Hedley Bull. Como se verá mais adiante, especialmente nos capítulos III e IV, embora em diversas ocasiões as relações entre os Estados Unidos e a América Latina tenham-se caracterizado pelo franco uso da força, no período e para as iniciativas políticas que nos interessam isso não ocorreu – aliás, muito ao contrário¹⁴.

A despeito de alguns autores considerarem que o modelo grociano seja simplesmente uma fusão talvez não muito original do realismo e do idealismo (cf. GONÇALVES, 2002) – erroneamente, em nossa opinião –, é interessante apresentarmos-lo em linhas gerais, tanto em virtude de sua descrição do mundo, como porque, conforme alguns autores, a política externa brasileira segue um padrão grociano (cf. LACERDA, 2001; LAFER, 2001, cap. IV)¹⁵.

Hedley Bull (2002) foi quem elaborou no século XX esse modelo grociano e, embora possa ser apresentado apenas em termos de ‘modelo’, também é possível apresentá-lo a partir de uma perspectiva histórica, haja vista supor uma filosofia da história.

Comenta Bull que durante a Idade Média a organização social baseava-se em termos políticos no feudalismo, ou seja, na multiplicidade de unidades

¹⁴ Além disso, há outra questão justificando a importância de apresentar-se aqui o modelo grociano: é o caráter de descrição da realidade que toda teoria científica implica. Pessoalmente, cremos que esse modelo, como descrição da realidade, é mais factível que o realismo, por motivos apresentados na seqüência.

¹⁵ É curioso notar que esse modelo, afirmado no século XX por Hedley Bull, foi apresentado com preocupações e características um pouco diferentes no século XIX por Augusto Comte (cf. COMTE, 1934; 1972), que incorporou até certo ponto a filosofia da história de Grócio.

políticas, mais ou menos definidas geograficamente e governadas por líderes guerreiros que deviam, uns aos outros, obrigações e deveres mútuos, por meio do mecanismo da suserania e da vassalagem. Assim, o que havia era uma *rede política*, complexa e intrincada, não muito delimitada – ao contrário da existente na era moderna, que já foi caracterizada, um pouco jocosamente, como um sistema de “bolas de bilhar”. Apesar da constituição do Império Carolíngio na Europa Centro-ocidental e dos esforços subseqüentes do Imperador do Sacro Império Romano-germânico, o fato é que havia realmente uma descentralização política nesse período.

O interessante a notar é que Bull enfatiza a comunidade de valores existente na Idade Média – valores mais ou menos compartilhados por todos os senhores feudais, a partir da religião católica, única instituição verdadeiramente universal na Europa de então. Procurando evitar um estrutural-funcionalismo, Bull observa que, de qualquer maneira, a comunidade de valores desempenhava um papel fundamental na regulação e na regulamentação das relações entre os senhores feudais, pois dava uma “linguagem cultural” comum sobre a qual operar: todos sabiam quais os interesses e os objetivos que os demais perseguiram – além de determinar sanções positivas e negativas a eles, isto é, coisas a serem feitas e coisas a serem evitadas. Evidentemente, esses valores permitiam a criação de uma “ordem internacional” entre os atores políticos. Mesmo que houvesse disputas entre os diversos atores – e sabemos bem como houve inúmeras, durante toda a Idade Média – o fato é que havia uma certa regulação nessas relações, mais ou menos acatada (CARNEIRO, 1940).

A decadência do catolicismo e do feudalismo, com a constituição dos modernos estados nacionais unificados e o progressivo movimento de nacionalização das igrejas, seguido das laicizações nacionais, teve como conseqüência a crise desse sistema de regulação, substituído pela diplomacia, ou seja, pela representação estrangeira permanente, de um estado no território de outro. Nesse quadro histórico, o realismo faz sentido pleno a partir dessa conjuntura – não por acaso, foi então que Maquiavel escreveu seu *O príncipe*, e certamente foi com olhos em tal situação que Hobbes escreveu o *Leviatã*.

Enquanto o realismo enfatiza os choques entre as unidades políticas autônomas, explicando a ordem a partir da conveniência dos agentes (e apenas enquanto durar essa conveniência), o modelo grociano postula que em um sistema de unidades políticas autônomas, a comunidade de valores funciona como um canal de ligação entre os agentes, estabelecendo (ou permitindo) certas regras comuns¹⁶ e eventualmente criando também uma identidade comum. Os exemplos históricos dados por Bull são bastante representativos, nesse sentido: as disputas entre católicos e protestantes nos séculos XVI e XVII eram conflitos violentíssimas porque os partidos rivais não se reconheciam como membros da mesma comunidade, uns desejando a extinção pura e simples dos outros. Por outro lado, já no século XIX o concerto das nações inaugurado com o Congresso de Viena, em virtude da história e dos interesses comuns, estipulava algumas regras de conduta entre os estados partícipes, aceitas de maneira mais ou menos livre e unânime. Essas regras, válidas para os estados europeus, não eram estendidas para os reinos ou impérios extra-europeus: reinos africanos, o Grã-Sultão, o Imperador chinês; apenas a muito custo, após trezentos anos de conflitos e relacionamentos é que o Império Turco foi aceito no concerto europeu, na segunda metade do século XIX, e apenas em virtude de sua vitória na Guerra da Criméia.

Uma definição extremamente útil que surge a partir dessas postulações é a que Bull estabeleceu entre o “sistema internacional” e a “sociedade internacional”: o primeiro refere-se às interações mais ou menos contínuas entre dois ou mais estados, em que uns levam os demais em consideração ao efetuarem seus cálculos; a segunda refere-se à comunidade de valores, compartilhados pelos estados;

[...] reconhecendo certos interesses comuns, eles se consideram vinculados a determinadas regras no seu inter-relacionamento, tais como a de respeitar a independência de cada um, honrar os acordos e limitar o uso recíproco da força. Ao

¹⁶ Este é para ser um exercício de Sociologia Política: assim, as regras não são necessariamente escritas nem tampouco explícitas, podendo, simplesmente, serem tácitas ou ainda consuetudinárias.

mesmo tempo, cooperam com o funcionamento de instituições tais como a forma dos procedimentos do direito internacional, a maquinaria diplomática e a organização internacional, assim como os costumes e as convenções das guerras (BULL, 2002, p. 19).

Nesse sentido, torna-se claro que uma sociedade internacional pressupõe um sistema internacional, embora o inverso não seja necessário.

Perceba-se que a comunidade de valores não impede os conflitos: de uma lista quase interminável, podemos citar que no século XIX França e Inglaterra uniram-se contra a Rússia, na Guerra da Criméia, e Bismarck fez sucessivas guerras contra a Dinamarca, a França e a Áustria. Entretanto, se não impede os conflitos, como já comentamos, a comunidade de valores permite um canal de comunicação e de entendimento poderoso, cuja importância *a contrario* torna-se evidente¹⁷.

Embora com outros objetivos, Aron (1986b, p. 159ss.) elaborou uma tipologia dupla: sistemas homogêneos e sistemas heterogêneos, referindo-se em certa medida à comunidade de valores e visões de mundo acima referidas. Nesses termos, torna-se bastante manipulável o modelo grociano, e a partir dele pode-se entender as dificuldades da Guerra Fria, por exemplo, como devidas a ter sido um sistema heterogêneo: as visões de mundo radicalmente diferentes do comunismo e das democracias liberais do Ocidente não permitiam uma comunicação mais efetiva. Ainda assim, em virtude dos problemas concretos resultantes do potencial destrutivo das armas atômicas, criou-se empiricamente uma estrutura de diálogo, e a partir daí uma certa coexistência.

O modelo grociano, como se viu, não nega a multiplicidade de centros de poder nem a anarquia internacional. Por outro lado, não põe como apenas decorativo ou nega a importância dos valores compartilhados para a regulação do

¹⁷ Bull argumenta da seguinte maneira, fazendo expressamente uma advertência: “[...] é sempre um erro interpretar os acontecimentos como se a sociedade internacional fosse o elemento exclusivo ou dominante. [...] O elemento da sociedade internacional é real, mas os elementos do estado de guerra e das lealdades e divisões transnacionais são também reais, e é uma ilusão reificar o primeiro elemento, ou vê-lo como se anulasse o segundo e o terceiro” (BULL, 2002, p. 63).

sistema internacional – importância percebida melhor, como dissemos, *a contrario*. Da mesma forma, ao realçar o peso dos valores compartilhados, o modelo grociano não afirma a eficácia atribuída a eles pelo idealismo, nem, tampouco, preza os arranjos puramente jurídicos – que, em uma realidade “anárquica”, são natimortos.

Em certo sentido, a formulação grociana teve um continuador em Joseph Nye Jr. e Robert O. Keohane, com sua postulação de “poder duro” e “poder brando” (“*hard power*” e “*soft power*”, respectivamente), que vale a pena esboçarmos aqui.

Essa distinção é bastante simples e, para os objetivos desta pesquisa, muito instrumental. O poder duro corresponde ao poder “tangível”, isto é, àquele que pode ser “possuído”: um cargo político de importância, um exército com grande efetivo e/ou armamento moderno, grandes quantias de dinheiro. Ao poder duro associamos freqüentemente o uso da força e, mesmo em situações em que as fontes do poder possam estar nas mãos de particulares – caso dos recursos financeiros ou, de modo mais geral, do “poder econômico” – o Estado tem amplas condições de controlá-lo. Como vimos anteriormente, o realismo pauta suas elaborações levando bastante em consideração o poder duro.

Até o momento nossa exposição mais ou menos reafirmou o papel central do Estado na política internacional: mesmo que em algumas situações ele submeta-se a uma dinâmica que não consegue controlar – como são os valores comuns da “sociedade internacional”, na definição de Bull – sua condição de operador político principal – ou básico – não é contestada¹⁸. A noção de “poder

¹⁸ Evidentemente, há uma enorme bibliografia, por sinal crescente, que enfatiza a perda da centralidade do Estado na política internacional; mesmo os autores de que ora tratamos, Nye e Keohane, elaboraram um modelo que pressupõe exatamente esse fenômeno – é a “interdependência complexa” (VIGEVANI, VEIGA & MARIANO, 1994). Todavia, o objeto desta pesquisa reside nas interações que dois países, na condição de estados-nação, mantiveram entre si em um certo período de tempo: a centralidade do Estado é aqui incontestável. Dessa forma, não fazemos referência aos novos fenômenos, “extra-estatais”, pelo simples motivo de não haver necessidade dessa referência – mesmo, em rigor, no caso do “poder brando”, como se verá logo mais abaixo.

duro” reafirma essa condição do Estado na política internacional: mesmo que em algumas situações ele não detenha o controle dos recursos dessa forma de poder, sua capacidade de intervenção em seu funcionamento não é, em absoluto, desprezível.

O ‘poder brando’, ao revés, não é propriamente controlado nem gerado pelo Estado. Ele é um elemento ao mesmo tempo infra e extra-estatal, emanando “[...] em grande parte dos nossos valores” (NYE JR., 2002, p. 37), a partir de cultura, ideologia e instituições atraentes. ‘Ele coopta as pessoas em vez de coagi-las’ (*idem*, p. 36). Nye apresenta uma esclarecedora comparação com o amor: ambos são difíceis de mensurar ou de definir, mas nem por isso são menos importantes. O esclarecedor da comparação reside no simples fato de que o poder brando exerce-se ao fazer os demais apaixonarem-se pelo estilo de vida, pelas instituições, pelo ‘modo de vida’ do país em questão, de tal maneira que se deseje imitá-lo. Alguém já disse, por exemplo, que durante muito tempo a França exerceu notável poder e influência no Ocidente apenas a partir da atração que sua cultura exercia (e exerce): eis aí um bom exemplo de poder brando.

Uma consequência importante do poder brando é sua capacidade de formulação da agenda e de definição dos termos em que os debates são levados a cabo. Os demais atores concordam com os termos das discussões não em virtude de pressões ou ameaças, porém sim porque concordam com eles e consideram-nos adequados e preferíveis a outros (mesmo não sendo os seus próprios). Embora não se reduza nem à ‘legitimidade’ nem à ‘influência’, o poder brando guarda relações muito próximas a elas, ao permitir que determinados países e/ou instituições tenham maiores ou menores legitimidade e influência que outros, a respeito de determinados assuntos.

As características do poder brando já indicam como, de fato, o Estado não é seu produtor nem o controla. Isso, contudo, não implica que o Estado não se beneficie dele nem que, portanto, seja um operador desse poder: ações específicas dos estados podem confirmar, na perspectiva de quem aceita o poder brando, a correção de seu fascínio por ele ou, inversamente, pode negá-lo: no primeiro caso o Estado que exerce o poder brando mantém-no ou aumenta-o (se é

possível dizê-lo assim), facilitando suas ações; no segundo caso, o poder brando diminui, tornando as ações do Estado em questão mais difíceis, requerendo, eventualmente, a utilização do poder duro.

Os conceitos de sistema e sociedade internacionais, formulados por Hedley Bull, e de poderes duro e brando, de Joseph Nye e Robert Keohane, guardam, não resta dúvida, diversas relações entre si. Não nos interessa indicar todas elas mas apenas sugerir uma em particular, entre a “sociedade internacional” e o “poder brando”. A sociedade internacional compõe-se de vários estados que mantêm relações mais ou menos estáveis e duradouras entre si, comungando valores, perspectivas e conceitos. Nesse sentido, a “sociedade internacional” é uma realidade que ultrapassa o Estado, que o “cerca” e, atravessando fronteiras nacionais, é patrimônio comum de um grupo em particular. O poder brando é mais específico em sua origem, podendo ser específico de um país e operado por um Estado. É claro que uma sociedade internacional pode deter o poder brando: o fenômeno da ocidentalização por várias áreas não-ocidentais reflete em parte essa possibilidade. Considerando o interior de uma sociedade internacional específica, é sempre possível que um Estado em particular seja o irradiador do poder brando ou “possua mais” poder brando que os outros. Nesse caso, ele de certa maneira dominará os demais. O que desejamos propor é uma espécie de hipótese inversa: a de que os demais estados lancem mão do poder brando do país dominante, ou seja, que se valham dos conceitos e dos valores irradiados pelo país dominante em seu próprio benefício: nesse caso, sugerimos que o poder brando transforma-se em um princípio da sociedade internacional, em virtude de transformar-se de fato em linguagem comum, usada por alguns países, da sociedade internacional em questão. Se fosse o caso, poderíamos dizer que esse poder brando recebeu “legitimidade”. Em suma, subjaz ao nosso raciocínio a assunção de que se define o poder brando pelo exercício unilateral, ao passo que a sociedade internacional constitui-se a partir de um uso multilateral de certos valores, então tornados linguagem comum.

1.2. “Regionalismo”, “hegemonia” e “áreas de influência”

Nas páginas anteriores apresentamos os conceitos fundamentais de “poder” e da realidade internacional que consideramos para nossa pesquisa; abaixo trataremos de alguns outros conceitos, cujo valor para nós é operacional: “regionalismo”, “hegemonia” e “áreas de influência”. Assim, nesta seção nosso objetivo é mais estrito: ainda do ponto de vista teórico, apresentaremos algumas concepções de maneira a fornecer um quadro analítico capaz de avaliar, nos capítulos seguintes, o relacionamento estabelecido entre os Estados Unidos e o Brasil – em particular por ocasião da Operação Panamericana e da Aliança para o Progresso.

As formulações mais recentes a respeito do regionalismo levam em consideração o fenômeno do “neo-regionalismo”, que são as associações regionais que tiveram e têm lugar após os eventos de 1989-1991, ou seja, após o término da Guerra Fria. Essas formulações têm uma vantagem óbvia em relação às formuladas no período do “arqueo-regionalismo”, que é o acúmulo de experiência histórica. Esse “arqueo-regionalismo” a que fizemos referência é o que ocorreu no mundo a partir da experiência comunitária europeia, da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA) e do Mercado Comum Europeu, ao longo dos anos 1950, a partir do núcleo franco-germânico sob a proteção econômica e militar dos Estados Unidos. Após o exemplo europeu, o regionalismo espalhou-se por outras regiões do mundo, obtendo particular sucesso no Terceiro Mundo (MACE & BÉLANGER, 1999, p. 1-2). Em relação à América, Mace indica que, nos dias que correm, os Estados Unidos implementam sua terceira rodada de regionalismo, com a Iniciativa para as Américas e a ALCA, após os esforços – fracassados, segundo o autor – de 1889 e 1948 (MACE, 1999, p. 20), ou seja, da União Panamericana e da Organização dos Estados Americanos (de que trataremos adiante, no capítulo II).

Ao analisar esse fenômeno do neo-regionalismo americano, Andrew Hurrell (1993) comentou que muitas das polêmicas sobre o tema giram em torno das definições (*idem*, p. 3), de modo a apresentar logo a sua própria definição de

‘regionalismo’: ele é “um conjunto de políticas de um ou mais estados, destinadas a promover a emergência de uma sólida unidade regional, a qual desempenha um papel definidor nas relações entre os Estados dessa região e o resto do mundo, bem como constitui a base organizativa para políticas no interior da região, numa ampla gama de temas” (*ibidem*). Além disso, há a referência a um grau de interdependência entre os países integrantes do regionalismo, considerando que a importância dessa interdependência “[...] deriva não de algum padrão obsoleto [...], mas na medida em que esta (e a possibilidade de sua ruptura) impõe custos significativos a atores importantes” (*ibidem*), bem como cria uma separação entre os países membros do bloco regionalista e os de fora (criando uma espécie de “fronteira regional” e “internacional”); é claro que os países “de fora” dessas associações têm, também, que definir suas próprias políticas relativamente ao grupo regionalizado e aos países que o compõe. Em outras palavras, para ser efetiva a “região” (ou o bloco de países), ela tem que se constituir em um grupo em relação à qual tanto seus membros quanto terceiros países formulem cálculos diferenciados daqueles que fariam caso a “região” não existisse.

Importa notar que não há necessidade de estabelecerem-se relações simétricas entre os países da “região”, a despeito das possíveis e necessárias interdependências entre eles, isto é: pode haver a preponderância – mesmo a hegemonia – de um país sobre os demais.

*A coesão [do bloco regional] pode ser o resultado de conjuntos superpostos de acordos intergovernamentais ou de uma rede de regimes de dimensão regional numa variedade de áreas temáticas. Da mesma forma, pode derivar do funcionamento bem-sucedido de instituições regionais. Ou pode depender da efetiva liderança de um Estado hegemônico regional. Com efeito, é importante lembrar que o regionalismo hegemônico tem sido historicamente muito mais comum que o regionalismo espontâneo (*idem*, p. 4; sem grifos no original).*

É fora de dúvida a importância que a observação acima tem para o conjunto das relações americanas, haja vista ser a posição estadunidense determinante na constituição, ou não, dos regionalismos americanos.

Aliás, já adiantando um tema desenvolvido no capítulo II, é interessante indicarmos aqui que, tanto Hurrell quanto Mace e Bélanger indicam haver duas modalidades de regionalismo na América: um levado a cabo pelos países latino-americanos, segundo uma inspiração de Simón Bolívar, cujo conteúdo, além de político e jurídico, é também econômico e desenvolvimentista; o outro levado a termo pelos Estados Unidos, de caráter mais político e jurídico e, quando econômico, visando mais ao livre-comércio.

Relativamente às teorias sobre o regionalismo, Hurrell identifica três principais grupos de explicações para o fenômeno: 1) o realismo e o neo-realismo; 2) o neofuncionalismo e os transnacionalistas (além dos liberais) e 3) uma linha teoricamente mais fraca, ainda que importante a título de complemento, enfatiza os elementos comuns aos países que decidem pelo regionalismo; são os teóricos do “transbordamento” das instituições e valores internos, que se ampliam do escopo interno para o externo, criando vínculos que levam à integração (*idem*, p. 5). Para os nossos fins, é importante indicar essas abordagens a respeito do regionalismo não tanto por efetivamente as usarmos, mas para saber que existem. Como o objetivo desta dissertação é, por meio da comparação entre duas iniciativas hemisféricas, perceber as relações entre os Estados Unidos e o Brasil (e, em certo sentido, por extensão, a América Latina), a abordagem que mais nos interessa dentro das indicadas por Hurrell é, de fato, a realista – ou uma versão do realismo, matizada pelos elementos do grocianismo, como propusemos na seção anterior¹⁹. Também nos interessa desde já indicar que

¹⁹ Assim, os realistas percebem o regionalismo como uma forma de aliança política, constituídos em função de desafios externos (políticos, econômicos). “O realismo também salienta as muitas formas em que padrões de regionalismo refletem a distribuição de poder no seio da região: por exemplo, a medida em que mesmo arranjos regionais institucionalmente complexos repousam em um arranjo de barganha intergovernamental entre os estados mais importantes; ou a tendência à formação de agrupamentos sub-regionais como meio de aprimorar a balança de poder *vis-à-vis* os estados localmente dominantes; ou o modo como os estados mais fracos podem buscar acomodação regional face ao Estado hegemônico local, seja na esperança de alcançar recompensas especiais (“atrelando o carro” ou *bandwagoning*, no jargão realista), ou,

a Operação Panamericana e a Aliança para o Progresso foram propostas de regionalismo (mais ou menos realizadas) pois visavam a integrar os vários países do continente, de maneira que, de fato, o que se passasse em um fosse politicamente importante para os demais e para o conjunto das relações mútuas. Na verdade, a OPA e, depois, sob seu influxo, a AP visaram a re-instituir alguma forma de regionalismo americano, valendo-se do título de “panamericanismo” para indicar essa intenção e um pouco de seu conteúdo.

A passagem do conceito de regionalismo para o de “hegemonia” e o de “liderança hegemônica” não é difícil de realizar: tomando como pressuposta a existência de um núcleo de enorme poder na América, qualquer iniciativa regionalista que se deseje exitosa deve passar por ele. Além disso, repetimos uma observação de Andrew Hurrell apresentada há pouco: “A coesão [do bloco regional] pode [...] depender da *efetiva liderança de um Estado hegemônico regional*. Com efeito, é importante lembrar que o *regionalismo hegemônico tem sido historicamente muito mais comum que o regionalismo espontâneo*” (*idem*, p. 4; sem grifos no original).

A referência central a respeito do conceito de hegemonia, para os fins desta dissertação, são os apontamentos de Robert Keohane (1993)²⁰. Esse autor percebe a hegemonia, a partir da economia política, como tendo dois aspectos, “[...] pues descansa tanto en las ventajas económicas como en el predominio político” (*idem*, 1993, p. 316).

Em termos econômicos, a potência hegemônica tem vantagens comparativas em bens com valor agregado, pagando salários elevados; esses bens podem resultar de alguma forma de monopólio, surgido, por exemplo, do poder político ou da liderança tecnológica. “En este caso, la potencia hegemónica será

na tentativa de restringir o livre exercício do poder hegemônico, através da criação de instituições regionais” (HURRELL, 1993, p. 4).

²⁰ Ao longo do século XX a definição do conceito de hegemonia que se tornou por assim dizer “clássica” foi a do marxista italiano Antônio Gramsci. Todavia, como não compartilhamos dos pressupostos filosóficos e políticos do marxismo, não seguiremos as formulações gramscianas. Em todo caso, para uma apresentação dessas formulações, cf. Velasco e Cruz (2000).

formadora de preços, e seus sócios, em todas partes, agentes econômicos sem incidência em o preço” (*ibidem*).

A definição da hegemonia em termos políticos, em contrapartida, é mais interessante e mais importante para nós:

[...] *Una potencia hegemónica puede definirse como aquella que ‘es lo suficientemente poderosa como para mantener las reglas esenciales que gobiernan las relaciones entre los estados y está dispuesta a hacerlo’. No todo país que podría considerarse hegemónico en una definición económica podría considerarse políticamente hegemónico [...]. [Entretanto,] Estados Unidos en los años cincuenta respondía a estas dos condiciones, al menos para el sistema capitalista mundial, tan plenamente como cualquier Estado lo ha hecho en la edad moderna (idem, p. 316-317; sem grifos no original).*

Como veremos nos capítulos II e IV, após a 2ª Guerra Mundial, os Estados Unidos assumiram a tarefa de reorganizar as relações internacionais dentro dos marcos de um juridicismo liberal, temperado pelo realismo, e da economia liberal (ou capitalista, no dizer de alguns). Ao mesmo tempo em que a Europa e o Japão estavam destruídos, os Estados Unidos eram o único país economicamente desenvolvido com sua infra-estrutura intacta e com um exército grande e poderoso: eram, portanto, uma grande potência com a decisão de liderar as médias e pequenas potências.

Keohane define a *liderança hegemônica* a partir da obra de outros atores: “Fred Hirsch y Michael Doyle definen el liderazgo hegemónico de la siguiente manera: ‘Ésta etiqueta implica una mezcla de cooperación y control; las relaciones económicas, creadas por medios políticos y económicos, han sido básicamente cooperativas, y las relaciones políticas, solidificadas por medios económicos, han sido cooperativo-hegemónicas” (*idem*, p. 317).

Conceito que deixa mais claro o *relacionamento* entre o país hegemônico e os “hegemonizados”, a liderança hegemônica considera que o país hegemônico fornece incentivos para que os outros aceitem cooperar, da mesma forma como para que se unam em uma causa comum, criando um ambiente internacional adequado à consecução dos seus objetivos – mesmo que a curto prazo seus objetivos não sejam alcançados ou sejam relegados a segundo plano. Todavia, isso não implica que o país hegemônico abra mão de seus próprios objetivos:

Hasta puede utilizar la coerción y la presión para establecer los límites de la acción legítima por parte de sus aliados; dentro de estos límites, puede confiar en la persuasión y la inducción positiva. Bajo el liderazgo hegemónico, el líder invierte recursos tangibles en la construcción de acuerdos internacionales estables y favorables, pero al mismo tiempo puede extraer recursos de áreas particulares de su dominio y puede esperarse, dentro de ciertos límites, que cuide los intereses de sus propios ciudadanos y sus propias firmas (idem, p. 317-318).

Um conceito conexo ao de hegemonia é o de “áreas (ou esferas) de influência”; na verdade, é uma consequência lógica e política da hegemonia. Sua definição é muito simples e direta: “Por uma esfera de influência de influência eu quero indicar uma região definida no interior da qual um único poder externo exerce uma influência predominante, que limita a independência ou a liberdade de ação dos estados em seu interior” (KEAL, 1986, p. 124). O país hegemônico repele a atuação de outras potências em sua área de influência, embora essa exclusão não seja, é claro, absoluta; além disso, a “influência” inclui relações tão diversas entre si como a dominação mais ou menos direta de um país pelo outro até uma realidade mais suave, como a da interdependência complexa, teorizada por Robert Keohane e Joseph Nye Jr. (1989): o que importa notar é que um país determina uma região em particular como de sua “responsabilidade”, no sentido indicado há pouco. Havendo a demarcação geográfica de uma área de influência, pode-se aplicar a idéia de “fronteiras internacionais”, ou, para evitar confusões terminológicas, “fronteiras de influências”, que indicam aos vários atores do sistema internacional os limites mútuos de atuação.

As áreas de influência podem ser negociadas ou deverem suas existências a declarações unilaterais. As negociações envolvendo áreas de influência podem ser exemplificadas com o Congresso de Berlim, que em 1884-1885 decidiu a partilha da África, indicando a qual país ficaria qual território do continente negro²¹. O outro modo de constituição de área de influência, que ocorre a partir da aceitação pelos outros atores de importância da vontade de um ator em particular, tem como exemplo a Declaração de Monroe: “O mais importante

²¹ Para uma descrição sucinta mas interessante da partilha da África, cf. Brunschwig (1974).

exemplo de uma declaração unilateral – ainda mais uma *com relevância contínua* – é a Doutrina de Monroe” (*idem*, p. 129-130; sem grifos no original).

Uma declaração unilateral não é necessariamente aceita imediatamente: na realidade, são as ações concretas que contam – entre as quais se inclui, por certo, uma declaração não desafiada por terceiros, isto é, aceita de maneira tácita. Um dos motivos que levam à aceitação tácita ou à declaração não desafiada é o desejo de reciprocidade dos vários países: assim, durante a Guerra Fria – que é o período que nos interessa nesta pesquisa, mais concretamente – “[...] a região a que a Doutrina Monroe refere-se pode ser vista como sujeita a um entendimento tácito entre os Estados Unidos e a União Soviética a respeito de esferas de influência” (*idem*, p. 130)²². Como veremos, toda o período e o ambiente a que esta pesquisa refere-se pressupõe essa divisão tácita, mas em um período em que a hegemonia estadunidense na região da América Latina passava por uma crise, tornando-se vulnerável às investidas de uma outra potência na região: é à descrição e, depois, análise dessas condições que nos dedicaremos nos próximos capítulos.

²² Na verdade, cada vez mais a tendência é que as áreas de influência sejam tácitas, face à crescente importância jurídica e política da retórica da igualdade soberana entre as nações e da fraternidade universal.

II. O PANAMERICANISMO

[...] Para decirlo llanamente [...], los Estados Unidos han considerado el sistema interamericano como un instrumento para reforzar su propia política; los países latinoamericanos, como medio para persuadir a los Estados Unidos de que modifiquen esas políticas. Esto dista mucho de ser todo, pero resulta esencial para cualquier análisis realista del sistema interamericano (CONNELL-SMITH, 1971, p. 43).

Não é possível falar da Operação Panamericana ou da Aliança para o Progresso sem se referir ao conceito de “panamericanismo” – para a OPA por motivos evidentes; para a iniciativa de Kennedy, nem tanto. Essa idéia, que teve seus primórdios no início do século XIX, foi revivida em 1889, passou por dificuldades até a década de 1930 e viveu seu auge entre 1934 e 1963; nos dias correntes é praticamente desconhecida, eventualmente associada a algum vago projeto de união dos países americanos, talvez nos jogos desportivos que levam esse nome.

O fato, porém, é que não é possível falar da história da América sem se referir ao panamericanismo, ao mesmo tempo em que, inversamente, a história do panamericanismo coincide, em vários aspectos importantes, com a história da América republicana, isto é, do início do século XIX em diante. Para esta dissertação, vale a pena recuar um pouco no tempo e fazer um pequeno retrospecto do panamericanismo, a fim de indicar seus elementos e poder-se compreender qual o sentido dessa expressão, qual sua “definição”. Assim, este capítulo será em grandes linhas histórico, apresentando alguns fatos e datas importantes para a compreensão do chamado “sistema interamericano” – não obstante definições conceituais que necessariamente surgem e exigem explicação.

Uma primeira e evidente definição do panamericanismo é a que o percebe como a união de todos os países da América, com objetivos políticos, econômicos, militares, culturais e assim por diante. Essa definição *a priori*, genérica, é aquela que vem à mente assim que pensamos em políticas comuns aos países americanos – de que a união sul-americana, por exemplo, seria uma forma

de panamericanismo, assim como o Acordo de Livre-Comércio da América do Norte (ALCAN ou, em inglês, NAFTA) ou o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Todavia, historicamente houve conteúdos mais concretos e mais restritos para o panamericanismo, que diferem sensivelmente dessa primeira, ampla e generosa definição. Dessa forma, não se pode com propriedade falar em abstrato de “panamericanismo”; é necessário que se refira aos conteúdos concretos que ele assumiu, desde seu início.

Em uma conferência de 1962, Roberto Campos elaborou uma periodização do panamericanismo, a partir do que chamou de “idéias-chave”²³:

QUADRO II.1 – PERIODIZAÇÃO DO PANAMERICANISMO

	FASE	DATA
1.	Doutrina Monroe	1823
1.1.	<i>Corolário Polk</i>	c. 1845
1.2.	<i>Corolário Roosevelt</i>	c. 1900
2.	Movimento Panamericano	
2.1.	<i>Fase hispano-americana</i>	1826-1890
2.2.	<i>União Panamericana</i>	1890-1934
3.	Política da Boa Vizinhança e princípio da não-intervenção	1934-1945
4.	Escolas “peninsular” e “neogeopolítica”; “tratamento residual” e “calma perigosa”	1945-1958
5.	Operação Panamericana (1958-1960) e Aliança para o Progresso (1961-1969)	1958-1969

FONTE: o autor, a partir de Campos (1964, p. 32).

Evidentemente, toda classificação ou periodização é sujeita a críticas e a utilização que se faz de uma ou de outra justifica-se pela capacidade de organizar de maneira útil, clara e parcimoniosa os elementos de interesse. A periodização que Roberto Campos elaborou teve como objetivo resumir, muito brevemente,

²³ A definição que Roberto Campos deu desse conceito é francamente insatisfatório, pois indicou apenas que eram as “idéias-força” de Hegel... Para nossos fins, de qualquer maneira, podemos considerar que elas constituem-se nos grandes conceitos fundamentais da prática política de um certo ator (no caso, um país ou grupo de países), em um certo momento. Dessa forma, em certo sentido podemos dizer que elas seriam os “paradigmas” da prática política, em cada período.

os momentos e as fases de importância na história do panamericanismo e é por esse caráter sintético que a utilizamos aqui. Todavia, ela apresenta duas dificuldades que importa indicar. A primeira refere-se ao seu limite temporal: elaborada em 1962, poderia abarcar apenas os eventos que ocorreram até então. Assim, a datação da Aliança para o Progresso – de 1961 a 1969 – foi feita por nós, posteriormente ao que os diversos analistas consideram o término dessa iniciativa (e, claro, mesmo estes só indicaram esse “término” após transcorrido certo tempo após ele). De 1969 em diante o panamericanismo teve outras fases – incluindo-se aí mesmo o decreto de seu fim (Jaguaribe *apud* MILENKY, 1975, p. 106): como, evidentemente, elas não nos interessam, não as aqui apresentamos.

Na seção seguinte trataremos da Doutrina Monroe – sem dúvida o fundamento das políticas norte-americanas relativamente ao panamericanismo –, bem como de seus dois “corolários”, de Polk e de Roosevelt. Em seguida apresentaremos as propostas de Simón Bolívar, que se constituíram em outra origem, posto que mal-fadada, do panamericanismo: nesse momento de nossa exposição comentaremos a segunda dificuldade da periodização de Roberto Campos.

II.1. A Doutrina Monroe e a ação estadunidense na América

Em 2 de dezembro de 1823, James Monroe fez uma declaração aos países europeus segundo a qual os Estados Unidos não tolerariam a presença de potências extra-hemisféricas na América. Essa declaração, que se tornou conhecida como “Doutrina Monroe” ou “monroísmo”, não era de fato uma doutrina, isto é, não correspondia à formulação mais ou menos teórica de uma política que seria posta em prática, pelo simples fato de que os Estados Unidos de então não possuíam as condições materiais para implementação de sua política, de tal sorte que a declaração de Monroe era apenas e tão-somente isso: uma declaração. Dirigida em particular à Espanha e à França, a Doutrina de Monroe valeu-se da colaboração tácita da armada inglesa para “realizar-se”. A Inglaterra, por sua vez, tinha grande interesse em que seus rivais europeus não avançassem

novamente sobre a América, evitando, com isso, que recuperassem um poder devido à posse de colônias²⁴.

Uma outra proposta de panamericanismo partira, entre outros, de Simón Bolívar, consistindo em unir política, econômica e militarmente as novas nações, recém-independentes da Espanha, em uma aliança apoiada pela Grã-Bretanha. O objetivo dessa aliança seria impedir a ação dos outros países europeus na América e, de modo mais importante, opor-se à preponderância norte-americana no continente e evitar o expansionismo yanque, potencialmente danoso para a América hispânica.

É evidente que ambas as propostas – a de Monroe e a de Bolívar – eram incompatíveis, ou melhor, antagônicas. Das duas, o monroísmo foi o mais bem-sucedido, tanto porque os presidentes hispano-americanos não acompanharam Bolívar em seu projeto, vendo mais benefícios comerciais que possibilidades de atrito nas relações com os Estados Unidos, quanto porque a Inglaterra aceitou a Doutrina Monroe. Aliás, talvez como uma “astúcia da Razão”, nenhuma das duas propostas iniciais de panamericanismo eram, de fato, *Panamericanistas*, nem a Doutrina Monroe, nem a proposta bolivariana²⁵: a primeira porque, como veremos, não considerava, de fato, os países latino-americanos e a segunda porque combatia os Estados Unidos²⁶.

²⁴ Relativamente à América essa estratégia foi exitosa. Por outro lado, a partir de 1850, aproximadamente, os europeus retomaram o processo de colonização, adotando a África e a Ásia como objetivos. Para uma apresentação do processo colonizador, cf. Hobsbawm (1998); para o neocolonialismo no continente africano, cf. Brunschwig (1974).

²⁵ Nesta dissertação indicaremos as propostas norte-americanas de integração de “monroísmo” e as latino-americanas, de “bolivarianismo”. A expressão “monroísmo” era usada à larga no início do século XX, embora não fosse esse o caso da outra expressão. Para os nossos propósitos, essas designações cumprem papéis múltiplos, ao evitar a enfadonha repetição de “a proposta norte-americana de integração” ou “a proposta latino-americana de integração” – sendo, portanto, estético –, além de indicar a filiação histórica dessas propostas.

²⁶ Além disso, o Canadá sempre esteve como que à parte do continente, não se incluindo em nenhum projeto até 1991, quando decidiu integrar a Organização dos Estados Americanos.

Como vimos rapidamente no capítulo anterior, Andrew Hurrell, ao revisar as modalidades de regionalismo na América, reafirmou uma opinião também esposada, depois, por Mace e Bélanger (1999) e Mace (1999), segundo quem há na América duas modalidades de regionalismo, uma por assim dizer bolivariana, essencialmente latino-americana, e outra de inspiração monroísta, sob a liderança norte-americana (HURRELL, 1993, p. 1-2). “A relação entre essas duas formas de regionalismo tornou-se tema dominante na agenda da política externa latino-americana” (*ibidem*). Além disso, o autor apresenta algumas questões que perenemente dividem os países latino-americanos no que se refere à associação com os Estados Unidos: “[...] qual a possibilidade de que as percepções e necessidades latino-americanas tenham reflexo nas políticas dos Estados Unidos? Em que temas ganha sentido um foco regional norte-americano? E, se são limitadas as perspectivas para o regionalismo interamericano, em que isso deixa espaço futuro para a cooperação sub-regional?” (*idem*, p. 3).

Voltemos, de qualquer maneira, à nossa narrativa. Rejeitada *in limine* a proposta bolivariana, a Doutrina Monroe constituiu-se na base do panamericanismo, assumida pelos demais países americanos como uma forma de manterem afastadas as potências européias e evitarem o perigo – na época real (ou assim percebido) – de recolonização. Connell-Smith argumentou que o chamado “sistema interamericano” baseou-se ideologicamente na Doutrina Monroe, mas foi essa mesma Doutrina que impediu a constituição do referido “sistema”, em função do unilateralismo, do exclusivismo norte-americano. “Los esfuerzos latinoamericanos porque se conviertera [a Doutrina Monroe] en alianza, pronto se vieron rechazados. *Los latinoamericanos no fueron invitados a cooperar en la creación de un sistema americano*” (CONNELL-SMITH, 1971, p. 21; sem grifos no original).

Além do fato geopolítico evidente na Doutrina Monroe – a América como u’ã massa terrestre separada da Europa – justificando-a e legitimando-a, subjazia a ela a “idéia do hemisfério ocidental”, em que a América seria também, e principalmente, uma nova sociedade e uma nova espiritualidade, contraposta à antiga, européia.

O “sistema interamericano” exigia estados livres. A iniciativa estadunidense relativamente a essa idéia é atribuída por Connell-Smith à independência prévia dos EUA. Todavia, mais importante é a percepção prévia à Doutrina Monroe que os estadunidenses tinham de sua originalidade e, principalmente, de sua elevada singularidade. O conceito de “americano” era à parte de todos os demais conceitos pátrios prévios, sendo ao mesmo tempo moral e político:

En marzo de 1818, [Henry] Clay declaró ante la Cámara de representantes que cualesquiera que fueran las formas de gobierno que adoptaran los países de la América Hispánica, ‘esos gobiernos estarán animados de un sentido americano, y guiados por una política americana. Obedecerán las leyes del Nuevo Mundo, del cual formarán parte, a diferencia de las europeas’. Dos años más tarde Clay propuso la creación de un ‘sistema del cual seremos el centro, y en cual la América del Sur actuará de acuerdo con nosotros’ en la promoción del comercio interamericano y simultáneamente en el establecimiento ‘del punto de unión de la sabiduría humana contra el despotismo del Viejo Mundo’ (idem, p. 20; sem grifos no original).

Pela passagem acima torna-se claro, de um lado, que ser “americano” refletia, para os estadunidenses, uma condição existencial, uma categoria vital toda própria, de valor positivo; a outra face desse valor seria a negatividade do ser “europeu”. Os americanos, pelo simples fato de serem americanos, eram “bons”; os europeus, simplesmente porque eram europeus, eram “maus” (“despóticos”). A referência aos “despotismos europeus” tinha conseqüências (geo)políticas muito claras, traduzidas na impossibilidade de manter relações políticas permanentes com os países europeus. Quer julguemos simplismo, quer julguemos casuísmo, o fato é que, satisfeita essa condição, o resultado era muito direto, ao incluir na valoração positiva de “americanos” inclusive os regimes tirânicos da América:

Aún en el caso de que fueran, por ejemplo, [os governos latino-americanos] dictaduras, serían dictaduras americanas, sin liga alguna con potencias extracontinentales. [...] Los dictadores latinoamericanos que han cooperado con el sistema interamericano no incurrieron, por lo general, en la hostilidad de su poderoso vecino. Pero los Estados Unidos siempre se opusieron a los intentos de los gobiernos latinoamericanos de entablar relaciones con países fuera del Continente, que pudieron amenazar sus intereses (ibidem).

O sistema americano produzir-se-ia sob a liderança dos EUA, desde o início vistos por si mesmos como únicos e destinados a um grandioso futuro de liderança das liberdades humanas. A América seria a terra da liberdade e os estadunidenses, seus agentes, apóstolos e beneficiários iniciais. Dessa concepção à confusão entre “americano” e “norte-americano” (ou melhor: “estadunidense”) a distância não é grande. Daí a apropriação feita pelos nativos dos EUA do adjetivo “americano” exclusivamente para si, em detrimento dos outros povos. “[...] La aseveración de Jefferson al afirmar que ‘América posee un hemisferio para sí’. Lo que quiso significar con el vocablo ‘América’ es difícil de determinar. [...] La apropiación del adjetivo ‘Americano’, hecha por los ciudadanos de los Estados Unidos y que justificadamente resienten los latinoamericanos, ha alentado una actitud de propiedad hacia el hemisferio, que ya se manifestaba en 1823” (*idem*, p. 20-21).

O resultado dessa confusão entre elementos políticos e morais²⁷ foi o expansionismo norte-americano, especialmente contra os índios e os mexicanos, sob a fórmula do “Destino manifesto”²⁸. Segundo essa quase-doutrina, os sucessivos êxitos políticos, econômicos e sociais norte-americanos eram devidos à Providência divina e também eram a prova maior, indiscutível, de que a nova nação tinha a Providência ao seu lado – ou melhor: que a Providência tinha-a escolhido para a renovação da humanidade. O Destino manifesto não era uma racionalização justificadora de um *fait accompli*: era a justificativa da conduta atual dos “pioneiros estadunidenses em sua epopéia rumo ao Oeste”. Impossível não perceber aí um forte elemento messiânico.

²⁷ Como veremos mais adiante, na seção V.1., essa confusão é um traço característico da política externa norte-americana, sendo, para alguns analistas, quase impossível para os estadunidenses atuarem no exterior sem justificar moralmente suas empresas (freqüentemente como cruzados) (ARON, 1974, Prologue; KISSINGER, 1997, cap. 2).

²⁸ Os presidentes norte-americanos Jefferson e John Quincy Adams, além do Secretário de Estado Henry Clay, eram francamente expansionistas; o segundo, diga-se de passagem, foi a eminência parda por trás da declaração de Monroe, em 1823.

A Doutrina Monroe e o ‘Destino manifesto’ associados permitiram aos Estados Unidos exercerem um poder indisputado na América: a primeira porque excluía potências extracontinentais – assegurando que não teria rivais no ‘hemisfério ocidental’ – e o segundo ao justificar seu próprio expansionismo no continente²⁹.

Os latino-americanos, por outro lado, apesar de “não convidados” a participar do “sistema americano”, aceitaram-no, percebendo a necessidade de impedir a ação dos países europeus na América, bem como para também se resguardarem do intervencionismo norte-americano. Nesse sentido, elaboraram o princípio da “não-intervenção”, como complemento necessário ao sistema americano: se a Doutrina Monroe combatia potências européias (ou extracontinentais) que se imiscuíssem na América, nada indicava a respeito dos próprios Estados Unidos. “[...] La Doctrina Monroe que, mientras expresa la determinación de los Estados Unidos de prohibir la intervención extracontinental en el Continente, ha estado estrechamente asociada con sus propias intervenciones en la América Latina” (*idem*, p. 28-29). Aliás, como veremos no decorrer desta dissertação, a postura latino-americana é fundamentalmente defensiva, procurando a todo momento instrumentalizar as proposições e as doutrinas norte-americanas no sentido de controlar e conter a ação norte-americana (e, secundariamente, no sentido de obter benefícios variados da potência).

[...] Hablando en términos generales, el poder de los Estados Unidos ha sido una amenaza mayor (y omnipresente) a la independencia genuina de América Latina de lo que ha sido cualquier país fuera del Continente para ese

²⁹ A noção do “destino manifesto” devia-se, também, à nenhuma ou relativamente pouca resistência enfrentada pelos desbravadores (ou conquistadores, como se preferir). O aumento territorial não foi percebido, portanto, como “conquista sobre estados rivais”, mas quase como “posse sobre uma área pré-destinada” a eles. O resultado dessa particular percepção foi que um assunto essencialmente de *política externa* – o aumento territorial –, que exige, quase por definição, cálculos geopolíticos e de política de poder, foi percebido como assunto *doméstico*, de *política interna* (cf. KISSINGER, 1997, p. 33).

grupo de naciones” (*idem*, p. 29). Assim, o resultado é que a doutrina de Monroe serviu mais para manter o *status quo* de hegemonia hemisférica que para evitar interferências de outros países; ou, por outra parte: foi a forma de garantir que nenhum outro país interferiria na região, além de eles mesmos.

Evidentemente, a única forma de contrabalançar esse poder norte-americano, ou mesmo a ele contrapor-se, é apelando para uma “potência extracontinental”: “la tentación de hacerlo será casi irresistible, pese a los extraordinarios peligros que ello implica”³⁰ (N. J. Spykman *apud* CONNELL-SMITH, 1971, p. 30). Foi exatamente essa a estratégia repelida pela Doutrina Monroe mas pregada por Simón Bolívar (que desejava o apoio britânico) e implementada, por inúmeras razões, por Fidel Castro, em Cuba (com o apoio da União Soviética). Na ausência de potências extra-hemisféricas dispostas a enfrentar os Estados Unidos, os países latino-americanos adotaram e adotam como alternativa um tenaz juridicismo em relação às várias organizações multilaterais – muitas delas criadas por inspiração e pressão norte-americanas – das quais se destacam a Organização dos Estados Americanos e a Organização da Nações Unidas (assim como sua antecessora, a Liga das Nações). Aliás, o recurso a essas organizações baseia-se na estratégia de utilizar as elaborações dos próprios norte-americanos – de outra maneira em várias ocasiões instrumentos de legitimação das políticas regionais ou globais da potência – para controlar e coibir seu comportamento abusivo.

Talvez algum leitor questione-se a respeito da importância até aqui atribuída à política externa dos Estados Unidos, refletida na extensão concedida à Doutrina Monroe. O fato é que simplesmente não é possível fazer de maneira diversa; como argumentamos acima, a história do panamericanismo é em larga medida a história da política externa norte-americana em relação aos seus vizinhos latino-americanos – relacionamento cuja direção causal é exatamente

³⁰ Contrastando com o unilateralismo da Doutrina Monroe, a Marinha britânica foi o verdadeiro garante do isolamento americano, ao mesmo tempo em que as nações européias, ao longo do século XIX, decidiram não atacar a América (ou desistiram desse intento), reservando o “continente Ocidental” para os Estados Unidos (cf. KISSINGER, 1997, p. 32-36).

essa: *a política que os Estados Unidos decidiram e decidem implementar relativamente à América Latina*³¹.

Outro fator justifica a relativamente longa exposição da Doutrina Monroe: abstração feita do momento histórico em que foi enunciada, seus elementos constituintes (“Idéia do Hemisfério Ocidental”, “sistema interamericano”, caráter “americano” à parte da Europa, isolacionismo, messianismo) apresentar-se-ão de maneira semelhante em todas, ou quase todas, as outras “doutrinas” esposadas pelos Estados Unidos no que se refere à América Latina, nos 150 anos seguintes.

As duas “idéias-força” que Roberto Campos derivou da Doutrina de Monroe foram, de fato, suas conseqüências lógicas, no sentido da ampliação do monroísmo, da declaração da existência de uma área do mundo imune à interferência européia à constituição de um mundo cada vez mais americano – isto é, norte-americano. Kissinger fala francamente da “afirmação da hegemonia norte-americana no continente” (KISSINGER, 1997, p. 33), em contraposição, ainda, a outras potências.

II.2. Os corolários Polk e Roosevelt à Doutrina Monroe

O que Roberto Campos chamou de “Corolário Polk” foi a concepção defendida pelo Presidente norte-americano Polk de que se um país independente quisesse integrar a união estadunidense, isso seria problema doméstico de ambas as partes, não interessando a mais ninguém (CAMPOS, 1964, p. 33-34). Nesse sentido, aliás, esse “corolário” foi apenas a formalização do entendimento subjacente à incorporação das terras mais à Oeste – que, como Kissinger comentou, apesar de ser um fato eminentemente geopolítico, interessando, portanto, aos demais países, era percebido como simples questão doméstica.

³¹ Em sentido semelhante, a história das relações internacionais posteriores a 1919, consideradas globalmente, igualmente não é passível de analisar sem a referência à política e às doutrinas políticas especificamente estadunidenses: basta pensar-se nas atuações de Woodrow Wilson, F. D. Roosevelt e Harry Truman.

Ainda a respeito do “Corolário Polk”, Kissinger comentou o seguinte: “Em 1845, o Presidente Polk explicou a incorporação do Texas pela América³² como necessária para impedir que um Estado independente tornasse-se ‘um aliado ou dependente de alguma nação estrangeira mais poderosa que ela própria’ e, conseqüentemente, uma ameaça à segurança americana” (KISSINGER, 1997, p. 33-34). Em outras palavras, o monroísmo já não abrangia apenas as ameaças externas *reais, existentes*, como abarcava agora aquelas meramente *possíveis*. Reafirmando a motivação inicial da Doutrina Monroe, rechaçavam-se as intromissões externas à política estadunidense, particularmente as vindas da Espanha; nesse momento em particular, dava-se um passo adiante, ao considerar-se também a disputa com o México pelo Texas e tendo em vista, ainda, a posse da Califórnia (ainda em poder do México) e do Oregon (território inglês a Noroeste dos Estados Unidos).

O “Corolário Roosevelt” foi assim denominado em referência ao seu enunciador, o Presidente Theodore Roosevelt, tio republicano do depois Presidente democrata Franklin Delano Roosevelt. Seu conteúdo também era direto: os Estados Unidos reservavam-se o direito de intervir em países que julgassem ameaçar sua segurança nacional. Administrando um país que já era potência mundial, Roosevelt – que era um adepto da política de poder e homem de seu tempo (isto é, dos novos impérios coloniais) – procurava agir conformemente: ele considerava que os Estados Unidos deveriam preservar a ordem e a estabilidade dos países seus vizinhos – especialmente na região da América Central e do Caribe – intervindo, além disso, também em virtude de “deveres de civilização”³³. De modo mais específico, o “Corolário Roosevelt”

³² Em 1845 o Texas foi aceito como estado federado dos Estados Unidos, após alguns anos como república independente, separada do México nos anos 1830 por vários colonos norte-americanos.

³³ Connell-Smith dedica várias páginas ao tema do racismo norte-americano relativamente aos latino-americanos (“atrasados”, “incivilizados”, “infantis” e assim por diante) (CONNELL-SMITH, 1971, p. 33-38). O enunciado do Corolário Roosevelt é o seguinte: condições adversas “podem finalmente requerer a intervenção de algum Estado civilizado e no Hemisfério

incluía a chamada ‘política do *big stick*’ (‘política do grande porrete’), isto é, segundo a qual deveriam estar os Estados Unidos preparados sempre para usar os meios mais adequados à consecução de seus objetivos – no caso de uma época dura e de uma realidade internacional ‘anárquica’³⁴, a força física. Sem dúvida, ao defender explicitamente a força como instrumento de ‘resolução’ de problemas e conflitos internacionais, o ‘Corolário Roosevelt’

[...] estava fadado a tornar-se combustível de atritos, pois a ele [T. Roosevelt] cabe a responsabilidade de ter inspirado diversas intervenções armadas na América Central e nas Caraíbas, ao reivindicar para os Estados Unidos o direito de intervir nos negócios internos das Repúblicas Latino-Americanas sempre que elas não se comportassem com razoável eficiência e decência em questões políticas e sociais, ou deixassem de manter a ordem interna, ou de satisfazer obrigações financeiras internacionais (CAMPOS, 1964, p. 34).

II.3. O ‘movimento panamericano’: Bolívar; a União Panamericana

A segunda ‘idéia-chave’ de Roberto Campos no panamericanismo é o Movimento Panamericano, que se desdobra, por sua vez, em duas outras fases: a Hispano-americana e a da União Panamericana. Comentamos no início deste capítulo que a periodização elaborada por Roberto Campos, ainda que extremamente útil para nossa exposição, apresentava duas dificuldades, a primeira das quais relativa ao seu limite temporal e que já comentamos. A segunda dificuldade dessa classificação de Roberto Campos refere-se à apresentação das iniciativas de Simón Bolívar como uma ‘segunda idéia-chave’ no panamericanismo, relegando a plano secundário a proposta de Bolívar e concedendo ao monroísmo uma certa primazia. Abstração feita da necessária concisão do esquema, a primazia do monroísmo no panamericanismo deve ser percebida com cautela. Em 1825-1826, após um longo processo de libertação das colônias espanholas na América que principiou em 1810, Simón Bolívar propôs

Ocidental os Estados Unidos não podem ignorar seu dever” (Perkins *apud* WESSON, 1986, p. 53; tradução livre).

³⁴ No sentido atribuído, por exemplo, por Hedley Bull (2001) ou Kenneth Waltz (2002) à expressão ‘anarquia internacional’.

uma união das repúblicas latino-americanas³⁵, constituindo-se, destarte, em uma das matrizes do que, *grosso modo*, chamaríamos de panamericanismo, sem nada a dever ao monroísmo. Poderíamos, quem sabe, denominar as propostas bolivarianas de “panamericanismo *lato sensu*”. Por outro lado, o que se convencionou chamar de panamericanismo, que justificou a Operação Panamericana de Juscelino Kubitschek e que inspirou a Aliança para o Progresso de John Kennedy, foi a proposta de Monroe (ou melhor, sua declaração) – que seria, por sua vez, o “panamericanismo *stricto sensu*”. O que importa notar, portanto, é que o bolivarianismo³⁶ foi uma concepção específica, própria, de união dos países americanos, não se reduzindo a uma continuação do monroísmo. Nesse sentido, o bolivarianismo seria a “segunda” idéia-chave do panamericanismo não em sentido cardinal, mas apenas (e se tanto) ordinal³⁷.

Retornando à exposição: após concluída a libertação das colônias americanas da Espanha, Bolívar preocupou-se em constituir uma união entre as novas repúblicas hispano-americanas, exatamente para evitar a dispersão e a fragmentação política entre elas e, portanto, seu enfraquecimento mútuo. Além disso, como argumentou Connell-Smith, Bolívar tinha uma visão geopolítica

³⁵ O futuro Império Brasileiro estava nomeadamente excluído desse esquema.

³⁶ O atual Presidente da Venezuela, Hugo Chávez, há alguns anos baseia sua plataforma política no que denomina, também, de “bolivarianismo”. Sem dúvida que esse movimento de Hugo Chávez e a versão do panamericanismo que chamamos de bolivarianismo têm diversos elementos em comum, além do nome (união política e econômica dos países latino-americanos, repúdio aos Estados Unidos), mas convém não os confundir. Assim, que deixemos claro: não nos referimos, de maneira alguma, ao movimento “chavista”. Para informações a respeito das reformas de Hugo Chávez na Venezuela, cf. Villa (2000).

³⁷ Embora à primeira vista essa discussão possa parecer estranha ou exagerada, o fato é que – para usar uma expressão da moda – é de grande importância o “resgate” dessa parte da história da política internacional latino-americana, principalmente após uma década de “globalização”, de “relações carnais” entre alguns países sul-americanos e os Estados Unidos e, por fim, na época em que o Brasil decide assumir uma posição de liderança no subcontinente, ao pleitear de maneira clara um assento permanente no Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas.

muito clara, ao perceber a importância, lado a lado da união pan-hispano-americana, da aliança com um potência extracontinental – no caso, a Grã-Bretanha, a essa altura senhora absoluta dos mares –, o que, é claro, chocava-se frontalmente com a Doutrina Monroe (CONNELL-SMITH, 1971, p. 22-23, 59).

A fim de lograr seus objetivos, Bolívar planejou uma série de congressos, de que participou apenas do primeiro, no Panamá, em 1826, e cujos resultados foram bastante limitados. O objetivo do Congresso do Panamá era precisamente o de estabelecer tratados de cooperação política, econômica e militar entre os países latino-americanos. De certa maneira, o projeto de Bolívar antecipava os diversos tratados do século XX que tornaram – ao menos juridicamente – a América uma zona de paz coletiva, criando uma confederação latino-americana baseada na cultura, na história e nos interesses em comum desses novos países³⁸. Contudo, esses projetos não se realizaram por uma série de motivos, entre os quais o principal talvez tenha sido o desinteresse dos países da região por um acordo desse tipo. Nesse Congresso, apesar de convidados todos os países da América Latina – inclusive o Brasil, que prontamente aceitou –, apenas quatro deles participaram (México, Colômbia, América Central e Peru). Como argumentou Connell-Smith, ‘El ausente más conspicuo – y es este hecho, ante todo, lo que los separa de las Conferencias Internacionales de Estados Americanos – lo fue Estados Unidos’, que, mesmo convidado a participar ou, pelo menos, a enviar observadores³⁹, ‘[...] no tenía intención alguna en celebrar una alianza con los países de América Latina y diplomáticamente desairó las insinuaciones que para ese fin le hicieron cinco de ellos’ (*idem*, p. 59). Apenas

³⁸ Para uma exposição rápida mas interessantíssima do programa do Congresso do Panamá, cf. Caicedo Castilla (1958, cap. I).

³⁹ Em rigor, os Estados Unidos enviaram para essa conferência dois delegados; todavia, um morreu de malária no caminho e o outro chegou ao Panamá apenas após o término do Congresso (CAICEDO CASTILLA, 1958, p. 8). Todavia, para as conferências hispano-americanas os estadunidenses não demonstraram muito maior entusiasmo, sendo os Estados Unidos, na expressão de Connell-Smith, o ausente mais conspícuo (CONNELL-SMITH, 1971, p. 59).

esse fato já revela as profundas diferenças de concepção existente entre os latino-americanos e os estadunidenses.

Ainda que a proposta de Bolívar não tenha sido exitosa, os países latino-americanos realizaram ainda, ao longo do século XIX, diversas outras conferências. De modo geral, nelas discutiam-se temas políticos, no sentido de os países buscarem soluções comuns para as tentativas das potências européias de recolonizar a América Hispânica ou de impor pela força sua vontade – tentativas, sem dúvida, na maioria das vezes realizadas pela Espanha, mas também pela França e pela Inglaterra –, assim como, a partir da segunda metade do século, para tratarem do expansionismo norte-americano (pense-se no “Corolário Polk”). Da mesma forma que o Congresso do Panamá, essas conferências tiveram baixo quorum e delas não participaram os Estados Unidos (*ibidem*).

A partir de 1890 os Estados Unidos modificaram sua postura de distanciamento em relação à América Latina e passaram a patrocinar uma série de encontros dos países americanos, de que a Escritório Comercial Panamericano, depois transformado em União Panamericana, foi o principal resultado. Convocada em 1881 pelo Secretário de Estado James Blaine, para ocorrer em Washington, a Primeira Conferência dos Estados Americanos só ocorreu nove anos depois, em virtude da falta de interesse dos próprios estadunidenses, e tinha como objetivo a união aduaneira – proposta que Wesson (1986, p. 51) qualificou de “irreal”...

À parte a constituição do Escritório Comercial, as conferências panamericanas – que se realizaram na Cidade do México (1901), no Rio de Janeiro (1906), em Buenos Aires (1910) e em Santiago do Chile (1923) – tiveram como objetivo básico tratarem de temas jurídicos, visando à constituição de um “sistema interamericano” formalizado e regulamentado. “A fase propriamente política pode dizer-se ter sido inaugurada pela Conferência Interamericana sobre a Consolidação da Paz, reunida em Buenos Aires em 1936 [...]” (CAMPOS, 1964, p. 35).

Nessa etapa, ao mesmo tempo em que os Estados Unidos incentivavam o panamericanismo, sua atuação como potência começava: pense-se apenas que os

mandatos de Theodore Roosevelt como Presidente dos Estados Unidos foram de 1901 a 1909. Como expusemos antes, o período do ‘Corolário Roosevelt’ caracterizou-se por inúmeras intervenções dos Estados Unidos, especialmente na região da América Central e do Caribe, com objetivos variados: imposição de ordem, defesa dos interesses comerciais de empresas norte-americanas estabelecidas nos países da região, exigência de pagamento de dívidas. Em virtude do uso reiterado do expediente das intervenções, falava-se em ‘diplomacia das canhoneiras’, assim como, após os mandatos de Roosevelt, o Presidente William Taft lançou a ‘diplomacia do dólar’ – a utilização franca e aberta dos recursos financeiros estadunidenses para obtenção dos resultados desejados, por parte dos países centro-americanos e caribenhos.

“A influência norte-americana chegou ao máximo em torno de 1920, quando se dizia que uma carranca ou um sorriso de Washington decidia o destino de governos na região centro-americana e caribenha” (WESSON, 1986, p. 55)⁴⁰. Evidentemente a repercussão desse intervencionismo entre os países latino-americanos não era favorável aos Estados Unidos; assim, ao longo da década de 1920 eles diminuíram, até que, em meados dos anos 1930, Franklin Delano Roosevelt, ao mesmo tempo em que instituíam internamente aos Estados Unidos seu amplo programa social, o *New Deal*, procurava implementar uma nova política interamericana, chamada de “*Good Neighbor Policy*”, ou ‘Política da Boa Vizinhança’. A Boa Vizinhança constitui a terceira ‘idéia-chave’ do esquema de Roberto Campos; implementada a partir de 1934, propunha a não-intervenção como princípio de relação interamericana, bem como a colaboração entre os diversos países do continente. Em relação ao padrão de intervencionismo anterior, a Boa Vizinhança consistiu em uma profunda alteração, criando grandes expectativas de auxílio mútuo – ou melhor, de auxílio dos Estados Unidos para os países latino-americanos. “A Doutrina Monroe parecia, assim, convertida em um acordo de segurança coletiva e a esfera de influência dos Estados Unidos

⁴⁰ Trecho original em inglês. Todas as traduções são livres e feitas pelo autor.

entrava em uma nova fase, em que o uso da força pela potência hegemônica não era mais permitido” (*idem*, p. 56).

II.4. A Política da Boa Vizinhança; a comunidade hemisférica de segurança

A Política da Boa Vizinhança na verdade consistiu na principal iniciativa diplomática que Franklin Roosevelt, empossado Presidente dos Estados Unidos em 1933, desenvolveu para a América Latina. Elaborada inicialmente para o resto do mundo, face ao conturbado e ao isolacionismo da época, logo se voltou para os latino-americanos. Ela pressupunha uma relação especial entre os Estados Unidos e os países ao Sul do rio Grande (CALDAS, 1996, p. 17). Em termos políticos, cumpriu a função de consolidar a hegemonia estadunidense, sob uma forma adequada ao momento por que o mundo e o continente passava. Com o aumento das tensões na Europa e a reorganização do sistema internacional em grupos mais ou menos fechados, um dos objetivos da Política da Boa Vizinhança, vazia de conteúdo econômico (CAMPOS, 1964, p. 35)⁴¹, era o estreitamento das relações hemisféricas, afastando-se do intervencionismo do primeiro Roosevelt, por um lado, e distanciando da América Latina a crescente influência germânica (à época nazistófila) nos países do Cone Sul (Brasil, Argentina, Chile, Bolívia), por outro (WESSON, 1986, p. 56). Dessa forma, o acercamento diplomático levado a cabo ao longo da década de 1930 teve como resultado a declaração coletiva de guerra contra o Eixo, em 1941, com as únicas exceções do Chile e da Argentina, que apenas no fim do conflito hostilizaram a Alemanha e seus aliados. Um pouco nesse sentido, graças à intenção dos Estados Unidos em manter boas relações com a América Latina, diversas atitudes nacionalistas e, principalmente, autonomistas *vis-à-vis* a potência do Norte foram

⁴¹ Embora adote uma perspectiva claramente economicista (*i. e.*, reducionista), a opinião de Ricardo Caldas a esse respeito pode ser interessante: para esse autor, o principal objetivo da Política de Boa Vizinhança seria facilitar a exportação dos produtos industrializados norte-americanos, ao mesmo tempo que assegurar a obtenção das matérias-primas necessárias à economia dos EUA (CALDAS, 1996, p. 17).

relevadas – de que a nacionalização das empresas norte-americanas de petróleo sediadas no México, realizada em 1939 por Lázaro Cárdenas, é o melhor exemplo.

Todavia, apesar de ter produzido mudanças imediatas nas relações hemisféricas, elas não foram permanentes – por não terem sido profundas. Cristina Pecequilo avalia que a Política da Boa Vizinhança, mesmo com seus avanços – a consagração do princípio da não-intervenção e a conseqüente renúncia às intervenções, bem como o fortalecimento dos organismos regionais – consistiu mais em uma mudança tática que estratégica, ou seja, apenas uma adequação do comportamento norte-americano a uma situação específica⁴² (PECEQUILO, 2003, p. 114-115).

Importa aqui notar que, em virtude da colaboração durante a guerra, os países latino-americanos ficaram na expectativa de receber um apoio norte-americano às suas solicitações de auxílio econômico. Para essas expectativas, o panamericanismo constituir-se-ia no sentimento fundamental a unir os países do continente no esforço comum de guerra; a Política da Boa Vizinhança criaria um ambiente de colaboração mútua e apoio internacional: o esforço de guerra permitiria, por fim, que os países latino-americanos cedessem algo aos norte-americanos, a fim de poderem negociar com seus “parceiros” os outros termos da troca. Em virtude da radical mudança geopolítica e geo-econômica por que o mundo passara, terminado o conflito mundial os Estados Unidos concentraram sua atenção na Europa; considerando que a América Latina era uma região pacífica (pacificada) e que saíra ilesa da guerra, as expectativas que os latino-americanos alimentavam de auxílio econômico após o conflito mundial foram necessariamente frustradas. Essa frustração, percebida crescentemente como

⁴² A autora aventa a hipótese de que, tendo maior continuidade no tempo, a Política da Boa Vizinhança poderia ter provocado mudanças de fundo na política externa dos Estados Unidos (e, para o que nos interessa, aprofundado o panamericanismo), ao invés das mudanças mais formais que ocorreram (PECEQUILO, 2003, p. 115). Como, de qualquer maneira, o resultado da 2ª Guerra Mundial tornou as hipóteses estratégicas prévias ao conflito obsoletas, resta à Política da Boa Vizinhança essa avaliação.

abandono, somada a algumas outras dificuldades, resultou, no final dos anos 1950, em violentas manifestações anti-americanas na região, servindo, por fim, de mote ao lançamento da Operação Panamericana por Juscelino Kubitschek.

O fim da II Guerra Mundial mudou a postura norte-americana em relação aos latino-americanos, ocorrendo a substituição da Política de Boa Vizinhança pelo conceito de “segurança nacional” (CALDAS, 1996, p. 21), ou seja, a cooperação e a fraternidade hemisféricas cederam lugar à preocupação com a segurança do território e da defesa do Ocidente em um contexto de enfrentamento mundial. Nesse cenário, a América Latina era uma área “não-problemática”, socialmente pacificada, ideologicamente distante do comunismo e economicamente saudável, contrastando com a Europa – devastada e à sombra dos tanques soviéticos – e com a Ásia – o Japão destruído e, logo em seguida, ocorrendo o problema da divisão da Coreia. Os Estados Unidos saíram da guerra como o único grande país de economia de mercado, no mundo, ileso e capaz de impor sua vontade política. O panamericanismo desempenhou, ainda que secundariamente, um papel no reconhecimento pelos demais países do mundo (bem entendido: Europa Ocidental – França e Inglaterra) da capacidade norte-americana em liderá-los: a cooperação hemisférica dos anos 1930-1940 cedeu lugar à comunidade de segurança, em 1948, e as reuniões interamericanas jurídicas quinquenais transformaram-se em uma organização permanente (sediada, é claro, em Washington, D. C.), em 1947. Assim, criou-se em Bogotá a Organização dos Estados Americanos (OEA) e em Petrópolis assinou-se o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (o famoso TIAR), como provas de que os estadunidenses seriam capazes de implementar uma estratégia política e militar na nova realidade mundial⁴³ – embriões, ensaios, da Organização da Nações Unidas (ONU) e da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

⁴³ Mais exatamente, o objetivo da OEA seria manter a democracia liberal no Hemisfério Ocidental, nos moldes dos Estados Unidos, mantendo mecanismos coletivos de preservação dessa ordem política, jurídica e econômica. O TIAR, por sua vez, seria um mecanismo de segurança hemisférica contra agressões extra-hemisféricas – ou seja, uma vinculação militar dos

‘Desde 1945 tanto el ambiente mundial como el hemisférico han sido desfavorables al sistema interamericano. Es irrefutable que las relaciones interamericanas, en lo general, se han deteriorado durante este período [...]’ (CONNELL-SMITH, 1971, p. 41). Como os EUA tornaram-se uma das duas superpotências, a América Latina perdeu importância face a outras regiões do mundo; ao mesmo tempo, os estados da região teriam que arcar com os compromissos mundiais dos EUA, devido aos laços panamericanos – essa, aliás, era uma das maiores preocupações dos latino-americanos (cf. MONIZ BANDEIRA, 1997, cap. XL).

Quanto à economia, após a 2ª Guerra Mundial, a América Latina queria preços altos e estáveis para seus produtos, além de apoio à sua industrialização, em um regime protecionista – contrariamente aos EUA. A falta de apoio estadunidense a esses projetos, ao mesmo tempo em que houve o apoio norte-americano à reconstrução da Europa, com o Plano Marshall, criaram a frustração e o sentido de abandono latino-americano. Além disso, como reflexo de sua cultura individualista, do *self-made man*, da iniciativa privada, de liberdades diversas, o capital privado era e é tomado como importante no desenvolvimento econômico – justamente ao contrário do que ocorre na América Latina.

Na periodização de Roberto Campos, a década e meia posterior ao fim da 2ª Guerra Mundial caracterizou-se, para o panamericanismo, pela “calma perigosa” e por um tratamento “residual” – na perspectiva latino-americana – e por duas fases, na perspectiva estadunidense: a “escola peninsular” e a “escola neogeopolítica”.

A “calma perigosa” foi o período em que a América Latina foi relegada a segundo plano pelos Estados Unidos, frustrando as expectativas geradas ao longo da Política da Boa Vizinhança. O conceito de “calma perigosa”, certamente, é teleológico, pois faz sentido apenas se se considera o momento em que a aparente tranquilidade da calma reverterá em problemas, a partir de uma avaliação *a*

Estados Unidos com a América Latina, no sentido de obter seu apoio no caso de conflito com a União Soviética – uma atualização da Doutrina Monroe aos tempos da Guerra Fria.

posteriori dos temas em análise; se fôssemos jogar com as palavras, poderíamos sugerir, como sinônima, a expressão “à calmaria antes da tempestade”. Para nossos efeitos, essa “tempestade”, deflagrada em 1958, foi, como veremos, consequência do tratamento “residual” dispensado à América Latina no período, haja vista terem sido a Europa e a Ásia e a África as regiões-chave na política externa dos Estados Unidos.

Indicamos repetidas vezes que as expectativas latino-americanas de auxílio pelos Estados Unidos frustraram-se: não foi, todavia, um processo contínuo. *Ainda que seja necessária uma comprovação documental*, podemos dizer que houve duas etapas de frustração: a primeira logo após o término da 2ª Guerra Mundial, quando os países latino-americanos depararam-se com a realidade da mudança de preocupações estratégicas estadunidenses e, portanto, de relativa inutilidade dos esforços desenvolvidos sob a égide da Política da Boa Vizinhança (ao menos conforme até então levadas a cabo). Absorvida a nova realidade, os diversos países latino-americanos adequaram suas estratégias e procuraram cooperar com os Estados Unidos, no aguardo de alguma forma de recompensa pela fidelidade geo-estratégica. Enquanto a primeira frustração teria sido um momento (isto é, teria durado relativamente pouco tempo), a segunda frustração teria sido um “processo” (ou seja, algo mais longo, mais demorado). Para precisar em datas: a primeira frustração seria de 1945 (fim da guerra) a 1948 (assinatura do TIAR); a segunda, de 1948 a 1958 (lançamento da Operação Panamericana)⁴⁴.

⁴⁴ Como indicamos acima, essa frustração dupla no tempo carece de comprovação documental: não a vimos formulada em nenhum documento consultado, ao menos não explicitamente. É claro que sua sugestão não é gratuita; se, como *hipótese de trabalho para posterior pesquisa*, ela não vier a confirmar-se, ao menos ela cumpre uma *função lógica* em nossa exposição, pelo que se justifica. Ela é consistente com os diversos relatos que tratam do período, que indicam uma “frustração geral”, uma “sensação de abandono” dos latino-americanos em relação aos estadunidenses, ao mesmo tempo que torna mais compreensível, mais razoável o longo interregno entre a decepção pós-guerra e a manifestação de Juscelino Kubitschek, *treze anos* depois.

Em relação à perspectiva dos Estados Unidos, as duas “escolas” que Roberto Campos indicou compreendem o tempo transcorrido entre 1945 e 1958 e indicam as sucessivas orientações que a superpotência conferiu a suas relações externas, face às características da realidade internacional em cada momento. Inicialmente, entre 1945 e 1950, a atenção norte-americana concentrou-se na Europa, na “península européia” – com o problema da reconstrução européia, a divisão e a administração do território alemão ocupado, o início da Guerra Fria e o lançamento das “propostas gêmeas”, a Doutrina Truman (de contenção do comunismo e da União Soviética) e o Plano Marshall.

Em seguida, aproximadamente entre 1950 e 1958, houve o problema da guerra civil coreana e a divisão do país em dois outros, um comunista, apoiado pela China e pela União Soviética, o outro capitalista, apoiado pelos Estados Unidos. Da mesma forma, enquanto a pressão soviética na Europa diminuía, aumentava a pressão independentista das antigas colônias européias na Ásia e na África; esses movimentos de independência, basicamente nacionalistas, ao mesmo tempo que exigiam ser reconhecidos, tinham bastante ressentimento contra a dominação européia e contra suas condições de existência – de maneira que passavam a ter “afinidades eletivas” com o bloco soviético (crítica ao Ocidente e ao imperialismo capitalista) e tornavam-se, portanto, objeto de atenção política dos Estados Unidos. O enfoque “neogeopolítico” consistiu, portanto, na adoção de uma perspectiva basicamente geopolítica às questões dos países do futuro Terceiro Mundo, no período das administrações de Eisenhower, embora já considerando, a partir das demandas específicas dos novos estados, as questões relativas ao desenvolvimento econômico e social.

Assim, o período que se iniciou em 1945 retomou, após o interregno da Política da Boa Vizinhança, os interesses dissociados, freqüentemente divergentes e não raro opostos, entre os Estados Unidos e a América Latina. As “escolas” que Roberto Campos sugeriu refletiam as preocupações estadunidenses; enquanto elas estiveram prevalecendo, nenhuma iniciativa

hemisférica foi lançada⁴⁵. A ausência de políticas hemisféricas, panamericanas, não implicou, todavia, a ausência de projetos nacionais autônomos, nem, muito menos, a ausência da concertação dos países com objetivos comuns. O outro lado da medalha da segurança hemisférica propalada pelos Estados Unidos eram os diversos projetos nacionais de desenvolvimento social e, principalmente, econômico: a crise econômica de 1930, que, em virtude de suas conseqüências, criou as condições sociais e políticas para a eleição de Franklin Roosevelt nos Estados Unidos, também criou as condições para profundas mudanças sociais, políticas e econômicas nos países da América Latina. Variando no tempo, na intensidade e na composição social, a partir dessa data inúmeros países da região assumiram projetos nacionais de modernização, entendida como desenvolvimento econômico e social (mais em uns países, menos em outros).

O exemplo brasileiro talvez seja emblemático: a crise econômica de 1930 como que coroou uma década extremamente conturbada para o país, em que a chamada República Velha, a Iª República, não conseguia mais fazer frentes aos problemas que surgiam. Mais precisamente, a sociedade crescia e tornava-se mais complexa, com o aumento dos grupos urbanos, que, por seu turno, demandavam representação política. Os esquemas políticos até então vigentes eram adequados a uma sociedade tradicional, patriarcal, rural, cuja economia era agrário-exportadora. A sociedade brasileira, na década de 1920, indicava claramente que se tornava moderna, urbana, de economia industrial voltada para o mercado interno. Novas correntes políticas e filosóficas surgiam, apresentando novas demandas – particularmente, em 1922 fundou-se o Partido Comunista do Brasil e, nesse mesmo ano, jovens militares, tenentes em sua maioria, buscavam a modernização do país, chegando a pegar em armas para impor seus projetos – foram os revoltosos conhecidos como “os dezoito do Forte de Copacabana”. Em 1929-1930 a crise financeira precipitou os acontecimentos, atuando como catalisadora para que uma eleição presidencial fraudada resultasse em um golpe de Estado, levado a cabo pelos elementos politicamente ativos de vários setores

⁴⁵ Bem entendido que nenhuma além da assinatura do TIAR e da constituição da OEA.

sociais. Na Argentina e no Brasil em 1930 houve golpes de Estado: mas, enquanto em terras portenhas resolveu-se o conflito pela continuidade no poder dos grupos agrário-exportadores, no Brasil os elementos que assumiram o poder tinham um projeto de modernização do país, em termos políticos, econômicos e sociais⁴⁶.

Se a crise de 1929 despertou os países latino-americanos das dificuldades de sua situação econômica – fundamentalmente produtores de bens primários com vistas à exportação, em um mundo em que a industrialização e a tecnologia tinham cada vez maior importância –, mantendo-se, a despeito disso, essa orientação em alguns, após a 2ª Guerra Mundial a mudança tornou-se imperativa e a modernização, especialmente entendida como desenvolvimento econômico, foi assumida como um novo projeto, a desenvolver-se como políticas nacionais. O Brasil já vinha desde 1930 com esse projeto, tornando-se a industrialização um consenso nacional no final dos anos 1940 e recebendo o nome característico de “desenvolvimentismo” ao longo dos anos 1950 e 1960; a Argentina, por sua vez, tornou-se emblemática da mudança de orientação, pois, se em 1930 a produção de carne para o mercado inglês manteve-se, após 1945 assumiu como valor a modernização e decidiu investir na constituição de um parque industrial.

O período da Política da Boa Vizinhança pode ser visto, portanto, como de transição, tanto para os Estados Unidos – de potência hegemônica regional para superpotência mundial – quanto para a América Latina – das sociedades tradicionais e agrário-exportadoras para modernas economias industriais e democracias participativas. O panamericanismo a partir de 1945 constituiu-se considerando a realidade global, marcada pelo conflito estratégico bipolar: a

⁴⁶ Evidentemente que nem por isso as sociedades argentina e brasileira assemelhavam-se muito mais profundamente, pois enquanto lá se desenvolvia uma ampla e forte classe média, baseada principalmente nas cidades e, em particular, na capital, Buenos Aires, forçando, com isso, um processo de “democratização política” (no sentido de constituir-se uma poliarquia, conforme Robert Dahl (1997) definiu), aqui no Brasil os processos de urbanização, modernização social, industrialização e “democratização política” foram concomitantes e gradativos, desenvolvendo-se nas primeiras décadas do século XX mas recebendo um poderoso impulso após 1930.

preocupação que congregava, por assim dizer, “oficialmente” os países latino-americanos era de segurança e, face à OEA, jurídica. Ao mesmo tempo, assumia-se como projeto nacional dos países latino-americanos a modernização, ou, mais concretamente, o desenvolvimento econômico. Como a pauta do panamericanismo, dominada pela hegemonia estadunidense, já estava determinada, o projeto comum aos países latino-americanos permaneceu fragmentado, disperso entre as várias sociedades nacionais, não se constituindo – ao menos não inicialmente, como veremos posteriormente – como um projeto coletivo da região⁴⁷.

A Operação Panamericana, lançada por Juscelino Kubitschek em 1958, representa a assunção desses projetos nacionais latino-americanos ao nível de preocupação hemisférica, conferindo um conteúdo econômico ao panamericanismo, até então restrito a questões políticas e jurídicas. Essa é, precisamente, a última “idéia-chave” indicada por Roberto Campos, e a assimilação do tema econômico pelo panamericanismo, face às estreitas relações entre si e os Estados Unidos, representava a incorporação pelos Estados Unidos da preocupação com o desenvolvimento latino-americano. Como corretamente indicou Ricardo Caldas, isso foi uma vitória política dos latino-americanos em geral e do Brasil em particular, relativamente aos Estados Unidos, iniciando os esforços desses países no sentido de tornarem-se, de fato, autônomos (CALDAS, 1995, cap. II).

É importante notar que, uma década antes do lançamento da OPA, alguns países latino-americanos procuravam examinar sua condição econômica e

⁴⁷ Há um quê de *wishful thinking* nessa observação, pois pressupõe que, incoerentemente a hegemonia estadunidense, os países latino-americanos organizar-se-iam no sentido de desenvolverem coletivamente a industrialização da região como um todo. Tal suposição é, sem dúvida, gratuita, ao considerar que não haveria disputas ou rivalidades entre os países latino-americanos e que, mesmo que essas disputas não viessem a ocorrer, seria do interesse desses países unirem-se – o que é errado, histórica e teoricamente – , assim como ignora que as associações entre os países latino-americanos, principalmente na década de 1960, surgiram *em contraposição* ao papel dominante desempenhado pelos Estados Unidos.

investigar formas de melhorá-la, no sentido pretendido, solicitando, para isso, apoio multilateral. A fim de evitar a desmesurada pressão estadunidense, caso solicitassem esse apoio no seio da OEA⁴⁸, em 1948 o Brasil, o Chile e o México postularam na recém-criada ONU a constituição de um organismo capaz de elaborar diagnósticos adequados e confiáveis para seu desenvolvimento; estabelecido em Santiago do Chile, esse organismo denominou-se Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, a famosa CEPAL. Elaborando um diagnóstico inovador da realidade latino-americana, a CEPAL fez sucesso com suas idéias, que forneceram o apoio teórico adequado a orientar as políticas nacionais de planejamento econômico, inclusive com a integração econômica regional: assim, a Operação Panamericana – e, o que é significativo, depois também a Aliança para o Progresso – baseou-se nas teses cepalinas para justificar a necessidade do desenvolvimento econômico da América Latina e a importância do apoio externo (*ibidem*). “Fué subsecuentemente que la integración económica de América Latino se asoció con el sistema interamericano, como uno de los objetivos de la Alianza para el Progreso” (CONNELL-SMITH, 1971, p. 31).

Os analistas latino-americanos determinaram um rol de objetivos para seus países: soberania e autonomia; desenvolvimento nacional; poder nacional (se possível) e posição de “agentes”, não de “objetos”, na política internacional. Em suma: *“objetivos de construção do Estado”: desenvolvimento, segurança e autonomia*. Esses objetivos “são interconectados e na prática são perseguidos como um único” (MILENKY, 1975, p. 103); o objetivo-chave, símbolo e resumo dos demais, era o *desenvolvimento*, que, por sua vez, concentrava-se na industrialização. “Para todos os analistas, o desenvolvimento nacional é a tarefa primordial nos assuntos internacionais. Domesticamente, o desenvolvimento é o tema mais crítico e o papel interno das forças externas fazem dele [do desenvolvimento] um tema externo. O desenvolvimento também é visto como o meio para criar a soberania estatal nos moldes clássicos” (*idem*, p. 107).

⁴⁸ Relatos das negociações políticas para a criação da CEPAL podem-se encontrar nos textos autobiográficos de Celso Furtado (cf. FURTADO, 1997, *passim*).

A OPA constituiu-se em uma iniciativa diplomática fundamental para a mudança – no sentido de melhoria – das relações hemisféricas, mas por si teve poucos resultados, em virtude do desinteresse estadunidense por ela. Todavia, ao longo da década de 1950 a América Latina experimentou um processo de ativação política, em que a aspiração ao desenvolvimento somava-se aos clamores nacionalistas, traduzindo-se tudo, naquele momento, em um repúdio crescente da atuação dos Estados Unidos: “El nacionalismo latinoamericano ha sido predominantemente una protesta contra el dominio de los Estados Unidos y lo que se ha denunciado como explotación económica” (*idem*, p. 37). No início de 1958, o então vice-Presidente estadunidense Richard Nixon, em viagem a Lima e a Caracas, experimentou pessoalmente a força desses sentimentos na forma de violentas manifestações contrárias ao país que representava – o que deu ocasião a que Juscelino Kubitschek, aproveitando esses incidentes, fizesse um apelo ao “sentimento panamericano”, isto é, ao tema por definição estadunidense e transformasse eventos negativos em uma proposta de ação conjunta positiva⁴⁹.

⁴⁹ No modelo cepalino, a integração regional torna-se importante como apoio ao desenvolvimento das economias nacionais, em virtude da ampliação da economia de escala e, principalmente, da criação de um mercado ampliado, para venda dos bens manufaturados produzidos em cada um dos países. Nesse sentido específico, a Operação Panamericana *não* seguiu as recomendações cepalinas, na medida em que não previa uma efetiva integração hemisférica; a cooperação que solicitava era em termos de financiamento da industrialização e estabilização dos preços internacionais dos produtos primários produzidos. Ainda assim, inspirava-se fortemente na CEPAL, ao considerar a intervenção estatal na economia (tanto para realizar a industrialização quanto para regular a economia), além de fazer uso, em seu esquema explicativo, do modelo estruturalista de centro-periferia e deterioração dos termos de troca.

Apesar de basear-se nas teorias econômicas cepalinas, a OPA integrou, sem dúvida, o modelo “hemisférico” de regionalismo, por fazer referência à cooperação hemisférica como um todo, tratando os Estados Unidos, mais que de igual para igual, como parceiro, como colega e como irmão nas Américas – era um espírito de camaradagem, familiar. Na verdade, pode-se dizer, com um pouco mais de justiça, que a OPA foi uma espécie de modelo misto, ainda que mais próximo do paradigma hemisférico (cf. MACE & BÉLANGER, 1999).

A despeito disso, nem os Estados Unidos consideraram com maior seriedade os interesses latino-americanos⁵⁰, nem, por outro lado, a agitação política latino-americana – muito dela na forma do nacionalismo econômico e do anti-americanismo – cessou: no início de 1959 a ilha de Cuba passou por um processo revolucionário, visando especialmente à expulsão do tirano local, apoiado pelos Estados Unidos. Como, evidentemente, Cuba está na zona de segurança estratégica norte-americana – dista cerca de 150 quilômetros do litoral sul da Flórida – esse “desrespeito” à segurança hemisférica não foi aceita. Após uma tentativa mal-fadada de invadir a ilha, o Presidente John Kennedy decidiu mudar sua política para a América Latina como um todo, evitando a justificação da revolução cubana e a impressão de que o país era incapaz de lidar com seus problemas domésticos e, portanto, incapaz de lidar com a disputa da Guerra Fria. Kennedy baseou-se nas propostas da OPA e, em 1961, lançou sua Aliança para o Progresso.

* * *

Neste capítulo fizemos um retrospecto histórico do panamericanismo, indicando suas variedades e sua evolução histórica ao longo do tempo, desde princípios do século XIX até o momento que nos interessa, ou seja, finais da década de 1950. Este capítulo é propedêutico para as exposições de cada uma das iniciativas diplomáticas lançadas pelo Brasil e pelos Estados Unidos. Assim, no próximo capítulo trataremos da política externa brasileira e da Operação Panamericana e, no capítulo IV, da política externa norte-americana e da Aliança para o Progresso.

⁵⁰ Um depoimento rápido mas bastante interessante de um ex-assessor de John Kennedy: “Entre 1945 e 1960 apenas a Iugoslávia – então um país comunista – recebeu mais dinheiro dos Estados Unidos que todos os países da América Latina juntos” (SCHLESINGER JR., 1965, p. 172).

III. A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E A OPERAÇÃO PANAMERICANA

O objetivo deste capítulo é apresentar em linhas gerais a Operação Panamericana, tanto no que se refere a suas fases como, principalmente, às suas propostas. Previamente à apresentação da OPA, indicando em linhas gerais o contexto brasileiro de seu lançamento, apresentaremos algumas das etapas da política externa brasileira, do início do século XX até o governo de Juscelino Kubitschek. Na seqüência, exporemos algumas das características gerais da política externa brasileira, bem como faremos algumas considerações gerais relativas à condição do Brasil frente à hierarquia do poder mundial, em que se caracteriza como uma ‘potência média’. Na terceira parte do capítulo – a mais importante –, dedicar-nos-emos, afinal, à Operação Panamericana propriamente dita.

III.1. Etapas republicanas da política externa brasileira

Nesta seção apresentaremos em linhas gerais as etapas da política externa brasileira (PEB) em sua quadra republicana, especialmente a partir da atuação de José da Silva Maria Paranhos (1902-1912), o chamado Barão do Rio Branco, até o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961). Sem nos deter no relato episódico dessa metade de século, o que nos interessa é indicar as linhas gerais que orientaram a atuação internacional do Brasil, isto é, quais seus objetivos e alguns de seus principais meios. Além disso, daremos uma certa ênfase nas relações bilaterais do Brasil com os Estados Unidos – relações que importa notar e destacar não apenas pela importância que assumem para esta pesquisa, como também em virtude da importância que historicamente assumiram para o Brasil.

Comenta Celso Lafer (2001) que o Império brasileiro não se percebia como integrante da América Latina. O Brasil, nesse período, mantinha relações preferencialmente com a Europa; a participação brasileira no espaço latino-americano era, em certo sentido, a continuação das disputas ibéricas: da mesma

forma que o pequeno Portugal envolto por hispânicos na Península Ibérica, o Brasil, em terras americanas, via-se também com hispanodescendentes em todas suas fronteiras⁵¹. A diferença lingüística e cultural aumentava quando se considerava que o Brasil era a única monarquia em uma região republicana, além de ter-se mantido íntegro e relativamente estável após a independência de Portugal, ao passo que as antigas colônias espanholas fragmentaram-se em um sem-número de repúblicas, todas elas agitadas por problemas de instabilidade política. A diferença americana assumia ares de conflito – agora, de fato, continuando conflitos ibéricos – na região do Rio da Prata, ao Sul, especialmente com a Argentina, a grande e secular rival brasileira. “As relações do Brasil com os Estados Unidos foram, compreensivelmente, de modesta importância até fins do século XIX. Nesse período importaram para o Brasil, na fase colonial, as relações internacionais determinadas pelo império português. Depois da Independência, foram importantes as relações com a Grã-Bretanha, potência predominante na época, e com a Argentina, como rival regional” (JAGUARIBE, 1986, p. 289).

Em relação aos Estados Unidos nesse momento é interessante notar dois fatos. O primeiro refere-se a um particularismo por assim dizer civilizacional de ambos os países, do Brasil na América do Sul e dos Estados Unidos frente ao mundo. Como já vimos, uma das características estadunidenses é sua autopercepção de particularismo no mundo, separado dos demais países e gentes quase por missão divina. Ora, o Brasil durante o Império, mantendo-se mais ou menos distante dos países hispânico-americanos, compartilhava com os estadunidenses a sensação de um particularismo em sua região; essa percepção auxiliou, depois, na República, na procura de um “relacionamento especial” entre tupiniquins e ianques. O outro fato que importa notar é a distância diplomática que o Império Brasileiro fazia questão de manter frente aos Estados Unidos, seja por os últimos serem uma república (cf. MONIZ BANDEIRA, 2003b), seja por

⁵¹ As únicas exceções eram, como ainda são, as Guianas, ao Norte, respectivamente britânica, francesa e holandesa.

diferenças propriamente culturais e um desejo de não se submeter economicamente aos Estados Unidos (cf. PINSKY, 1968, p. 381-383).

A Proclamação da República, em 15 de novembro de 1889, alterou as perspectivas diplomáticas do Brasil, pois o país passou a assumir uma identidade latino-americana em função de seu novo caráter republicano e em conformidade com o republicanismo da América. Foi um processo de “americanização”, que “[...] tinha como um dos seus objetivos desfazer a percepção de que o Brasil era o ‘diferente’ da América em função de suas instituições monárquicas e do que isso significava, política e economicamente, em matéria de ligações com o Concerto Europeu [de nações]” (LAFER, 2001, p. 36).

A partir da gestão de José Maria da Silva Paranhos a diplomacia brasileira ganhou um impulso importante e revestiu-se de uma identidade forte, que perdura até os dias atuais. As linhas de atuação da política externa sob Paranhos foram principalmente duas: a resolução dos problemas de fronteira (para os estados do Acre, do Amapá, do Rio Grande do Sul e do Paraná) e a afirmação do Brasil como uma potência regional na América do Sul, que mantinha, ou procurava manter, um bom nível de inteligência com os países vizinhos (nesse sentido, por exemplo, propôs a celebração de um “Pacto ABC”, de coordenação diplomática entre a Argentina, o Brasil e o Chile).

Talvez mais importante para nossa pesquisa seja a mudança do eixo da PEB, que deixou de centrar-se na Europa para centrar-se nos Estados Unidos. Essa mudança decorreu de uma avaliação do sistema internacional da época, que indicava claramente a crescente importância e influência dos Estados Unidos no mundo: não por acaso, os cálculos de Paranhos foram realizados, em grande medida, durante os dois mandatos de Theodore Roosevelt na Presidência dos Estados Unidos. Aliás, enquanto o primeiro Roosevelt proclamava e exercia o seu “Corolário” à Doutrina de Monroe, o Brasil, em uníssono com a América Latina, assumia a Doutrina Monroe não como uma declaração unilateral do direito de repudiar potências extra-hemisféricas que interferissem nos negócios americanos – ou, por outra, como o direito e o dever estadunidense de manter a América dentro de “padrões americanos”, isto é, de “ordem”, de “democracia”,

de “estabilidade política” e econômica; como dizíamos, o Brasil não percebia a Doutrina de Monroe dessa forma, mas, alternativamente, como um princípio do Direito Internacional Interamericano, de que o princípio da não-intervenção seria uma consequência. Em outras palavras, o Brasil procurava “multilateralizar” a Declaração de Monroe para evitar o intervencionismo dos próprios Estados Unidos sobre os negócios específicos de cada país.

De maneira mais concreta, Paranhos articulou uma “aliança não escrita” com os Estados Unidos (LAFER, 2001, p. 66), em que o “eixo principal” de nossa política externa voltava-se para Washington. Assim, inaugurou-se o chamado “paradigma Rio Branco” (SATO, 1998), que vigeu no Brasil, de princípios do século até 1958, na opinião de Paulo Vizentini (1998, p. 16), com o lançamento da Operação Panamericana, ou até 1961, na opinião de Letícia Pinheiro (2000), quando, sob o governo Jânio Quadros, lançou-se a chamada “Política Externa Independente” (em qualquer das duas datas, o resultado foi o mesmo: “multilateralizaram-se” nossas relações externas). Convém notar que o “paradigma Rio Branco” também é conhecido por outros autores (p. ex., LIMA, 1994) como “paradigma americanista”, em um modelo de inserção internacional e em uma tradição que se contrapõe na política externa brasileira ao paradigma “globalista”: o primeiro elege os Estados Unidos como estratégia fundamental de nossa inserção internacional a associação com um dos grandes pólos ou o grande pólo de poder no mundo; o segundo procura estabelecer vínculos com vários pólos de poder e países, com o fito de obter recursos políticos e econômicos em vários âmbitos (cf. DUROSELLE, 2000, p. 273-275).

À parte o enorme poder dos Estados Unidos no início do século XX e o “Corolário Roosevelt”, os motivos especificamente brasileiros e mais profundos que teriam levado o Brasil a instituir o “paradigma Rio Branco” são divergentes entre alguns autores. Para Hélio Jaguaribe, esse modelo de inserção refletiria o receio que o Brasil do início dos 1900 teria do vigoroso desenvolvimento argentino, necessitando de uma aliança extra-regional para contrabalançar o poderio portenho e evitar o isolamento de uma eventual aliança antibrasileira na região; em contraposição, essa aliança interessava aos Estados Unidos porque

permitiria romper (*talvez* também em caráter preventivo) uma unidade sul-americana – e anti-americana, a partir do bolivarianismo (conforme apresentamos no capítulo anterior) – e, dessa forma, “[...] conduzir as relações hemisféricas ao formato de um panamericanismo sob hegemonia norte-americana” (JAGUARIBE, 1986, p. 290).

Luiz Alberto Moniz Bandeira tem uma interpretação divergente, mais favorável ao Brasil (embora, nem por isso, menos realista): para ele, considerando que desde seus inícios o Brasil não tinha uma impressão favorável dos Estados Unidos (MONIZ BANDEIRA, 2003b, p. 1), o “paradigma Rio Branco” consistia em uma divisão tácita de áreas de influência, cabendo aos Estados Unidos o predomínio sobre as Américas do Norte e Central (incluindo-se aí o Caribe) e ao Brasil a América do Sul (MONIZ BANDEIRA, 2003a, p. 2). Nesse quadro, essa estratégia teria sido levada a cabo pessoalmente por Paranhos, que cuidaria ciosamente do apoio norte-americano aos pleitos brasileiros na América do Sul e rejeitaria o que considerava as intromissões estadunidenses em sua área de influência: “[...] la amistad con Estados Unidos, para el Barón de Rio Branco, no significaba la subalternización de Brasil, la abdicación de su personalidad, en homenaje de sus juicios y preferencias” (MONIZ BANDEIRA, 2003b, p. 6). Após 1907, quando houve a 2ª Conferência para Manutenção da Paz, em Haia, um certo entusiasmo inicial pela relação com os Estados Unidos acabou diminuindo (*ibidem*), em que pese a manutenção dessa relação preferencial. Depois do falecimento de Paranhos, a “aliança tácita” manteve-se, embora sob formas com menor *virtù* maquiavélica, como a atuação do Chanceler Lauro Müller (1912-1917), que consultava previamente o Departamento de Estado antes de qualquer atuação (*idem*, p. 7). Em todo caso, o que importa reter dessa interpretação é a constituição de uma aliança com os Estados Unidos como entre dois poderes regionais, em que um apoiaria as demandas do outro em suas respectivas áreas de influência. Dessa forma, o Brasil ter-se-ia aliado aos Estados Unidos não por uma debilidade – em relação à Argentina e a possíveis esquemas antibrasileiros na América do Sul – mas, ao contrário, por uma efetiva capacidade brasileira, de coordenação de um “concerto de nações americano”.

O conflito de interpretações, no caso acima, é total, parecendo-nos difícil uma solução de compromisso; a solução cabe, sem dúvida, à pesquisa histórica. Para os nossos propósitos, por outro lado, importa notar que, à exceção de Paranhos, que idealizou a aliança e foi seu operador inicial, no Brasil administrações posteriores não tiveram seu discernimento. De qualquer forma, uma lacuna na bibliografia relativa à atuação dos Estados Unidos na América acaba corroborando a interpretação de Moniz Bandeira: embora de modo geral afirme-se que os EUA detêm a hegemonia na América, quando se trata de indicar quais os meios dessa hegemonia e sobre exatamente quais países ela é exercida, apenas a América Central e o Caribe são citados, ficando a América do Sul completamente à parte e indefinida (essa é uma das características mais gritantes dos diversos artigos reunidos por Triska (1986)).

Retornemos à narrativa anterior. Como se sabe, entre 1889 e 1930 o Brasil viveu, internamente, o período da ‘República Velha’. Ela organizava-se de maneira federativa, em que as unidades da federação possuíam grande autonomia decisória, em que dominavam poucos grupos, bastante fechados – as ‘oligarquias’. O Presidente da República era eleito com o apoio das oligarquias estaduais, em troca do apoio presidencial às políticas públicas mais favoráveis a essas oligarquias: essa era a chamada ‘política dos governadores’. Entre os vários estados, os mais importantes eram São Paulo e Minas Gerais, economicamente os de maior peso no país, por meio da produção de café e de leite; como, de modo geral os presidentes eleitos tinham apoio desses dois estados e eram alternadamente de um deles, sua aliança tornou-se conhecida como ‘política do café-com-leite’ (em referência aos principais produtos econômicos de cada um desses estados). A economia brasileira no período caracterizava-se pela produção agrícola, voltada principalmente para as exportações – aliás, era das exportações que o país obtinha os recursos necessários aos diversos programas públicos. A população em sua maioria era rural, submetida politicamente aos chefes políticos locais, no chamado ‘coronelismo’. Como dissemos acima, a política externa do país, nessa época, dedicou-se, com Paranhos, à solução dos problemas de divisas entre o Brasil e os

países limítrofes e a um concerto de nações (sul-)americano. Ao mesmo tempo, havia a preocupação constante com a negociação com credores estrangeiros, principalmente europeus mas progressivamente estadunidenses, relativamente às diversas dívidas públicas; além disso, a manutenção dos preços internacionais dos produtos de exportação brasileiros, em que se destacava o café, era outra vertente de atuação (NUNES, 1999, p. 48-50): nesse cenário, os Estados Unidos tornaram-se, ao longo do período, os principais compradores da produção brasileira.

Ao longo da década de 1920 esse quadro passou a sofrer forte contestação, ao mesmo tempo em que novos grupos surgiam no cenário político, social e econômico. Particularmente, formava-se uma classe média de base urbana, assim como um proletariado industrial (também urbano, é claro), em um processo incipiente de industrialização. Somado a essas mudanças de longo prazo, o sistema político era bastante criticado por sua corrupção e pela demanda de inclusão dos novos atores sociais. Em um quadro interno que progressivamente se degenerou, em 1929 houve a crise da bolsa de valores de Nova Iorque, quebrando a economia norte-americana e, assim, acarretando enormes dificuldades para as economias associadas – a brasileira incluída.

A crise de 1929, somada ao quadro tensão na sociedade brasileira, a um processo eleitoral acusado de fraudulento e à radicalização de setores da classe média, em 1930 ocasionou a chamada Revolução de 1930. A partir daí ocorreu um processo de “construção do Estado” (“*institution building*”), com a centralização administrativa e a procura da profissionalização do serviço público. Um projeto mais amplo de modernização da sociedade brasileira também passou a vigorar, então – mais especificamente, o desenvolvimento econômico (que, na prática, equivalia à industrialização) e a urbanização, a institucionalização da democracia representativa nos moldes anglo-estadunidenses. A partir desse momento, a política externa brasileira, que até então gozara de grande autonomia frente à política interna, iniciou uma nova fase, orientando-se instrumentalmente na direção do desenvolvimento nacional e ultrapassando os “temas tradicionais”

característicos da diplomacia da 1ª República (ainda que tenha mantido, por algum tempo ainda, o comportamento anterior) (CERVO, 2001, p. 55).

Refletindo a respeito desse tema, Amado Luiz Cervo indicou que o desenvolvimento econômico sob a forma da industrialização era um bem em si, um objetivo a alcançar-se, não se reduzindo a uma fórmula encontrada para resolver emergencialmente problemas econômicos episódicos e localizados, como se pode concluir da busca da “industrialização via substituição de importações”:

[...] Na origem do paradigma desenvolvimentista latino-americano, o Estado não inventou nem implementou o modelo substitutivo de importações, conceito equivocadamente aplicado nos anos [19]50 às relações econômicas internacionais da América Latina pelos economistas da CEPAL. O projeto nacional não tinha por fim a substituição de importações, mas a promoção do desenvolvimento econômico, do qual a substituição constituía uma variável dependente (idem, p. 54; grifos no original).

O regime liberal mantido previamente à 1ª Guerra Mundial e sofregamente após ela entrou em colapso, causando o descrédito das perspectivas econômicas liberais. A crise econômico-financeira mundial deflagrada em 1929 teve seus reflexos comerciais, conduzindo os países ao fechamento em si mesmos, em direção à autarcia econômica (na medida do possível, é claro). O regime de *laissez-faire*, com grande liberdade de movimentação dos capitais e dos produtos, desfez-se e o Estado, até então visto como devendo intervir o mínimo possível na economia, passou a ser visto como capaz de conduzir políticas econômicas, definidas previamente por meio do planejamento racional. A complementaridade econômica internacional prevista pelo liberalismo começaria a sofrer diversos reveses, com a busca da autarcia econômica pelos países: ao invés de complementares, os países no mínimo isolar-se-iam uns dos outros e no máximo seriam rivais comerciais.

O fechamento dos países em si reproduziu-se na América sob a forma da Política da Boa Vizinhança, de Franklin D. Roosevelt, que, como vimos no capítulo anterior, pretendia superar o intervencionismo norte-americano conseqüente do “Corolário Roosevelt”, além do panamericanismo jurídico e sem grandes resultados práticos, por um convívio hemisférico baseado na mútua

cooperação e no princípio da não-intervenção, visando a um auxílio substantivo entre os países.

Citando novamente Amado L. Cervo, entre 1930 e 1945

Três elementos foram aos poucos definindo o perfil que viria a adquirir [a política externa brasileira]: a consciência de estar-se em uma fase de transição, provocada internamente pela emergência de novas necessidades sociais e, externamente, pela crise do capitalismo e pelo contexto de guerra; o caráter funcional que se confere às diplomacias da região para obtenção de insumos de desenvolvimento mediante a ação externa e a identificação de condições de êxito do movimento diplomático (idem, p. 59).

Além disso, ainda de acordo com esse autor, a partir de 1930 foram os seguintes os elementos de uma diplomacia eficaz para o objetivo do desenvolvimento econômico: busca e manutenção da autonomia decisória; caráter cooperativo, não-conflituoso, com as grandes potências (especialmente em virtude da necessária cooperação para os momentos iniciais da industrialização); política de comércio exterior pragmática e flexível – nem liberal nem protecionista –; a “associação da segurança, da formação de parcerias estratégicas e das grandes questões da política internacional com resultados econômicos concretos” – isto é, a permuta do apoio a temas estratégicos em troca de apoio ao desenvolvimento – e negociações simultâneas “com as grandes potências e com os países vizinhos” (*idem*, p. 60-61).

A década de 1930 assistiu na Europa à superação, pela Alemanha, de suas dificuldades econômicas e políticas, por um lado com a reorganização industrial e o fortalecimento do marco (após crises hiperinflacionárias), e, por outro, com a ascensão do Partido Nacional-socialista dos Trabalhadores Alemães, o Partido Nazista, em 1933. Com dificuldades para comerciar com outros países – em virtude da ausência de moeda forte para as trocas –, a Alemanha adotou uma política de trocas compensadas, ou seja, trocas diretas entre os produtos de um país e ela, com equivalência dos valores.

O Brasil procurou beneficiar-se dessa política da Alemanha. Contando previamente com a simpatia da geração de oficiais formados sob os conceitos militares germânicos durante a década de 1920 – o que, para muitos, somado à percepção do comunismo como ameaça, resultou em viva simpatia pelo

movimento nazista⁵² – o comércio compensado com a Alemanha permitiu constituir-se uma alternativa ao poder exercido na América do Sul pelos Estados Unidos. Assim, durante o período que vai de meados da década de 1930 à entrada na 2ª Guerra Mundial ao lado dos Aliados, o Brasil procurou obter benefícios de um e outro país ao pôr-se à disposição para ser um apoiador de um ou outro. Esse mecanismo político foi denominado alhures de “autonomia pela equidistância” (segundo a expressão de Gerson Moura) (cf. DUARTE, 1986; MESPLÉ, 1986)⁵³.

A PBV de Roosevelt, como dissemos, procurava alterar os termos históricos do relacionamento entre os Estados Unidos e a América Latina, garantindo o apoio dos países ao Sul do Rio Grande por meio de uma relação mais pacífica e de “parceria”⁵⁴. O objetivo, sem dúvida, era obter a adesão dos latino-americanos ao projeto estadunidense, ao invés de impô-lo sem maiores preocupações, concedendo, nesse sentido, um grau de “liberdade” que anteriormente não existia. Foi a partir dessa “liberdade” que o México pôde, por exemplo, nacionalizar as companhias norte-americanas de petróleo que atuavam em seu território, sem sofrer retaliações militares; da mesma forma, pode-se perceber a “autonomia pela equidistância” como possível nesse quadro de “tolerância” (essa, aliás, é a tese de Duarte (1986)). Com a deflagração da 2ª Guerra Mundial e a entrada dos Estados Unidos no conflito, em 1941-1942

⁵² Assim, contrariamente a uma certa tese que atribui um militarismo pernicioso à influência positivista nas Forças Armadas, resulta que foram os militares treinados na tradição germânica, favoráveis à “profissionalização” militar e simpáticos ao nazifascismo que, em parte considerável, atuaram no movimento de 1964 (cf. CARVALHO, 1990; LACERDA, 2003).

⁵³ Essa é outra das estratégias que os pequenos países podem adotar frente aos grandes, conforme assinalou J.-B. Duroselle (2000, 273-275): pôr-se entre dois grandes para negociar com as rivalidades mútuas os seus próprios benefícios.

⁵⁴ Gordon Connell-Smith comentou, por outro lado, que a PBV consistiu mais em uma omissão dos Estados Unidos que em um projeto positivo, ou seja: eles abstiveram-se de intervir nos outros países mais que procuraram implementar uma política de aproximação (CONNELL-SMITH, 1966, p. 146).

Roosevelt cobrou o apoio que buscou obter nos anos anteriores: os Estados Unidos entrariam na 2ª Guerra e a América Latina, em nome do renovado panamericanismo, deveria apoiá-lo, de preferência segui-lo de armas em punho. A partir desse momento o Brasil decidiu-se pelo apoio aos Estados Unidos e aos Aliados, abandonando as aproximações políticas, econômicas, militares e “ideológicas” com a Alemanha e o Eixo.

O apoio latino-americano aos Estados Unidos e aos Aliados não foi unânime: a Argentina, por exemplo, após ter mantido relações econômicas e políticas muito próximas à Alemanha, resistiu durante muito tempo a declarar guerra ao “país amigo” da véspera, aderindo à causa Aliada apenas nos meses finais do conflito mundial (quando, portanto, o resultado já era mais evidente). O Chile adotou, ainda que em menor medida, comportamento semelhante.

O Brasil propôs-se a negociar seu apoio, principalmente considerando sua posição estratégica: o “chifre nordestino” é a menor distância atlântica entre a América e a África, isto é, era o menor caminho entre os exércitos norte-americanos e um dos palcos de conflitos. Em troca do envio de uma força expedicionária, do apoio aos aliados e da instalação de uma base norte-americana no Rio Grande do Norte, o Brasil obteve equipamentos militares destinados a reequipar nossas Forças Armadas e a promessa da construção de uma indústria siderúrgica no país – passo indispensável para uma industrialização autônoma e consistente. Como se percebe, a PEB foi então utilizada instrumentalmente para a industrialização do país, incluindo-se aí o relacionamento com os Estados Unidos.

O sistema internacional resultante da 2ª Guerra Mundial foi, como se sabe, profundamente diverso daquele que existia previamente à conflagração: o tradicional pólo de poder em que consistia a Europa estava arrasado e ocupado militarmente por potências estrangeiras e extracontinentais (o mesmo dizendo-se do Japão); em seu lugar havia duas outras grandes potências, que logo rivalizariam e que, em virtude da posse de um novo tipo de armamento, agora atômico, alçar-se-iam à condição de “superpotências”.

O impacto dessas mudanças para o Brasil e para os latino-americanos em geral foi significativo, pois uma dessas superpotências era o organizador do sistema americano. Apesar disso, esperava-se que a aliança e a parceria existentes durante a Política da Boa Vizinhança e reforçadas durante o período da guerra se mantivessem após o término do conflito, especialmente porque se considerava que a América Latina era o mais confiável aliado que os Estados Unidos possuíam – merecendo, portanto, toda a consideração e retribuição possíveis. Embora não cogitassem, de maneira alguma, de possíveis retribuições por seu apoio, os Estados Unidos previam a América Latina como área de influência e reserva política, uma “reserva estratégica” (CERVO, 2001, p. 81). “Em ambos os momentos, durante e após o conflito, a política exterior do Brasil foi instrumento decisivo para a realização dos objetivos hemisféricos norte-americanos, que foram, sucessivamente, a cooperação de guerra e o apoio à montagem da ordem internacional no pós-guerra” (*ibidem*).

O fundamento político para esse apoio latino-americano, da parte dos Estados Unidos, era o panamericanismo e os primeiros resultados não se fizeram esperar: como parte da nova estratégia global norte-americana, dois instrumentos de cooperação política e militar hemisférica foram criados, com a ativa colaboração brasileira: como uma instituição promotora da democracia política e social e da economia de mercado, criou-se em 1948, em Bogotá, a Organização dos Estados Americanos (OEA); em 1949, igualmente, assinou-se o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), um instrumento que operacionalizava em termos militares a solidariedade hemisférica. É evidente a importância desses instrumentos no contexto da Guerra Fria, ou, pelo menos, da atuação global dos Estados Unidos: como já se disse, era uma “reserva estratégica”, podendo os Estados Unidos, em caso de necessidade, lançar mão dos recursos latino-americanos contra o inimigo, comunista. Possuíam também um papel de “efeito-demonstração”, no sentido de que indicavam serem os Estados Unidos a nova potência mundial, aspirante a “líder do mundo livre”, capaz de constituir as alianças e as instituições mais favoráveis a si e a seus

interesses em sua área de influência, sem sofrer grandes resistências. Dessa forma, a OEA e o TIAR foram ensaios regionais da ONU e da OTAN⁵⁵.

Essas iniciativas dos Estados Unidos relacionavam-se a dois objetivos distintos mas estreitamente vinculados: a reconstrução do sistema internacional, em bases multilaterais e liberais, e o combate à União Soviética e ao comunismo. É importante notar que esses novos objetivos modificaram a conduta dos Estados Unidos em relação a antes da guerra, reorientando-a de maneira radical de um regionalismo isolacionista para a preservação de uma nova ordem mundial. A PBV resultou completamente obsoleta com o fim da 2ª Grande Guerra e, portanto, também a América Latina como prioridade para os Estados Unidos.

Os dois novos grandes objetivos da política externa estadunidense após 1945 foram aceitos e assumidos pelo Brasil, ao mesmo tempo em que se procurava que essa aceitação se revertesse em favor de nossa industrialização.

A colaboração brasileira com os Estados Unidos após 1945 pautou-se mais ou menos pela expectativa de retorno econômico para o país. Assim, o governo Dutra (1946-1950) enfatizou o liberalismo econômico e político (conforme a orientação estadunidense), mas o retorno de Getúlio Vargas ao poder, em 1951, trouxe consigo maior ênfase na industrialização e o nacionalismo – ambas as preocupações simbolizadas na criação da Petrobrás, em 1953. Getúlio Vargas, em particular, procurou instrumentalizar, novamente, a política externa e o apoio concedido pelo Brasil aos Estados Unidos em favor da industrialização nacional.

Alguns fatos particulares do período merecem uma atenção um pouco maior. Moniz Bandeira (2001) indica a IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, de 1951, como sendo o primeiro atrito brasileiro-estadunidense em função de divergências nas agendas respectivas (desenvolvimento nacional

⁵⁵ Comentamos no capítulo anterior que, a despeito do êxito desse ensaio político estadunidense, a América Latina ainda procurava manter uma distância em relação aos Estados Unidos, de que a fundação da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, a CEPAL, ligada à ONU e contra a resistência norte-americana, foi o maior exemplo. O caráter exemplar da fundação da CEPAL aumenta se lembrarmos o ano de sua fundação: 1948, o mesmo da criação da OEA.

versus segurança mundial e, portanto, hemisférica), durante a Guerra Fria: “A diferença entre as necessidades econômicas e políticas dos Estados Unidos, que se empenhavam na preservação, sob sua tutela, do sistema capitalista mundial, e as do Brasil, lutando para superar as dependências, condicionava a contradição entre os respectivos interesses nacionais e, por conseguinte, as divergentes percepções do problema da segurança” (*idem*, p. 35). Mais exatamente, [...] Os Estados Unidos trataram de evitar o debate sobre as demandas econômicas da América Latina, a partir da tese de que o seu desenvolvimento devia continuar somente na medida em que houvesse estoques disponíveis de capital. O que lhes interessava, como prioridade máxima, era o programa de defesa do hemisfério, ante o agravamento da crise internacional, que a perspectiva de confronto com a União Soviética provocava” (*ibidem*).

A referida reunião foi já no segundo governo Vargas, que inverteu os rumos pró-americanos do governo Dutra, imprimindo um caráter nacionalista às negociações. Os temas concretos que polarizaram os debates eram, da parte do Brasil, a lei de remessa de lucros e a criação de uma indústria nacional do petróleo (que culminaria na criação da Petrobrás), e, da parte dos Estados Unidos, a cessão de crédito para a reconstrução da Europa – embora não para o desenvolvimento do Brasil (e da América Latina, de maneira mais ampla).

Havia, dessa forma, vários sinais de divergências entre o Brasil e os Estados Unidos, por um lado, e atritos e oposições, por outro (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 263-265). Ao negociar com os Estados Unidos um apoio ao esforço brasileiro de industrialização, Getúlio Vargas falava em “reciprocidade econômica” (*idem*, p. 264), referindo-se à concessão facilitada de matérias-primas brasileiras necessárias à economia dos EUA *em troca* de facilidades para a industrialização nacional.

Antecipando uma perspectiva depois utilizada por JK – ou melhor, inaugurando um estilo diplomático e uma linha de atuação que caracterizaria, no final, a década de 1950 – na IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, as preocupações brasileiras e norte-americanas novamente se puseram uma em oposição à outra – ou, pelo menos, uma divergindo da outra. A

Reunião, convocada pelos EUA, dedicava-se à arregimentação de soldados latino-americanos, buscados para darem descanso às tropas norte-americanas envolvidas na Guerra da Coreia – caracteristicamente um dos primeiros conflitos da Guerra Fria. Ao revés – e isto é importante frisar, pois foi repetido alguns anos depois, com Juscelino Kubitschek e sua Operação Panamericana –, *o Brasil postulava a necessidade de desenvolvimento interno, a fim de evitar os problemas sociais – especificamente a revolução*, percebida como uma agressão interna. A respeito da postura brasileira nesse momento, Moniz Bandeira qualificou-o como de ‘resistência moderada’, contraposta à ‘transigência ilimitada’ característica do período Dutra (MONIZ BANDEIRA, 1998, p. 264); Juscelino Kubitschek procuraria, com a Operação Panamericana, superar os conflitos bilaterais e propor de maneira construtiva uma iniciativa que conjugasse as preocupações do dois países, a partir de uma transação entre os temas de importância aos dois países: o desenvolvimento nacional como forma de impedir a revolução comunista.

III.2. Questões gerais da política externa brasileira

Na seção anterior recapitulamos as etapas da política externa brasileira que importam para a presente pesquisa, procurando destacar a importância que o continente americano e os próprios Estados Unidos tiveram para o Brasil, além, é claro, dos objetivos perseguidos por nossa diplomacia ao longo do tempo, da Proclamação da República até os momentos prévios à atuação de Juscelino Kubitschek. Antes de dedicarmos-nos a essa atuação e à Operação Panamericana, consideramos interessante indicar alguns elementos da política externa brasileira. A PEB é, evidentemente, um objeto consagrado de estudo, análise e reflexão na área de política internacional no Brasil. Seus elementos constantes; seus vários objetivos; as diferentes conjunturas, sejam internas, sejam externas – todas essas questões mereceram, como ainda merecem, as mais diversas análises. A apresentação que faremos nesta seção, portanto, não se pretende, de maneira alguma, inovadora: nossa pretensão, bem ao contrário, é apenas recapitular as

características gerais de nossa diplomacia. Para tanto, basear-nos-emos principalmente nos estudos que fizeram Lima (1994), Pinheiro (2000), Lafer (2001) e Sennes (1996; 1998; 2002).

Talvez uma das características da diplomacia brasileira que mais chame a atenção de quem a analisa é a grande coerência e continuidade ao longo do tempo, tanto em termos de estilo de atuação quanto em termos de “agenda perseguida” – isto é, em relação à forma e ao conteúdo. Essa continuidade reflete, do ponto de vista “social”, a relativa pouca atenção que as relações internacionais despertam no conjunto da sociedade brasileira – mais voltada, por uma série de motivos, para as questões internas – e, do ponto de vista da burocracia estatal, o alto grau de insulamento burocrático de que goza o Ministério das Relações Exteriores, o Itamarati. Em outras palavras, a política externa não é um tema tradicionalmente “politizado” – sendo geralmente motivo de consenso interno – assim como a burocracia diplomática goza de ampla autonomia decisória e operacional, em uma relativa dissociação entre a sociedade e a máquina estatal diplomática⁵⁶.

Pelo menos desde princípios do século XX, quando assumiu a chancelaria José Maria da Silva Paranhos, a política externa do Brasil caracteriza-se tanto por uma conduta pacifista, recorrendo à negociação e à intermediação internacional como forma por excelência de resolução de conflitos – assim como, também, por um juridicismo, igualmente inaugurado na gestão de Paranhos. Essas duas características – pacifismo e juridicismo –, aplicadas à realidade internacional –

⁵⁶ A afirmação anterior é apenas parcialmente verdadeira do ponto de vista histórico, variando de período para período: assim, por exemplo, na década de 1950, durante a gestão de Getúlio Vargas, eram constantes as referências ao ambiente internacional e suas relações com a política interna; na década de 1960, da mesma forma, a PEB politizou-se radicalmente, em virtude de questões específicas do país mas tendo como objeto de debate os temas internacionais: foi o período da “Política Externa Independente” (PEI), de Jânio Quadros e João Goulart (a respeito da PEI, sugerimos, entre uma bibliografia enorme, Álvares (1986), Cruz (1986) e Fonseca Jr. (1998)). Da mesma forma, durante as décadas de 1980 e 1990 o Brasil e o mundo passaram por processos que levaram a PEB a tornar-se motivo de franca discussão pública (cf. SARAIVA, 1997; LACERDA, 2000; CASTRO & CARVALHO, 2002).

em que prevalece a existência de unidades políticas autônomas e subordinadas a nenhum poder político superior – permitiram que Lafer (2001, cap. IV) definisse a PEB como “grociana” (em referência a Hugo Grócio), embora apenas sugerisse esse caráter. Letícia Pinheiro, em um recente e interessantíssimo artigo (PINHEIRO, 2000), em que aprofundou as sugestões de Maria Regina Soares de Lima (1994), desenvolveu o significado do grocianismo da PEB, sugerindo, por sua vez, que um dos objetivos principais da conduta externa brasileira, a longo prazo, é a obtenção de *autonomia externa*. Nesse sentido, a autora formulou a seguinte periodização, compreendendo o conjunto do século XX:

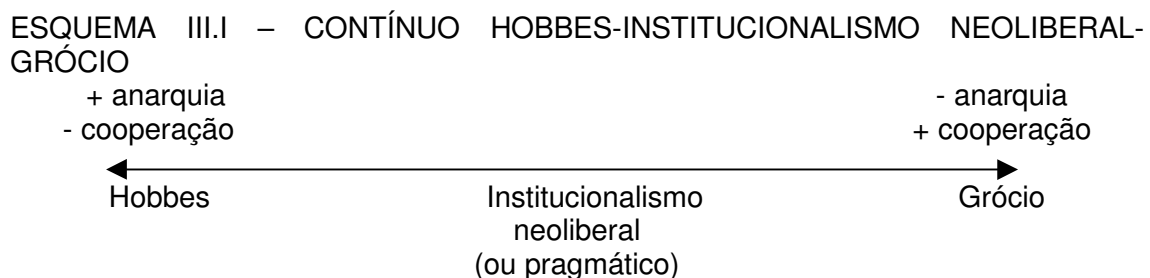
- 1902-1961 – americanismo pragmático
- 1961-1964 – globalismo ideológico
- 1964-1974 – americanismo ideológico
- 1974-1991 – globalismo pragmático

Como se vê, a PEB variou, na República, em torno de dois pólos, um orientado aos Estados Unidos, percebido quer como potência regional ou hemisférica (1902-1961), quer como “líder do mundo livre” (1964-1974), o outro para o “resto do mundo”, isto é, para vários pólos de poder, em uma tentativa de aumentar a margem de manobra internacional do país por meio da diversificação de referências políticas e recursos econômicos (capital, tecnologia, fontes de matérias-primas, mercados consumidores). Da mesma forma, e na falta de melhor expressão, a PEB variou entre dois “estilos” de atuação: o *ideológico*, baseado em considerações doutrinárias ou programáticas apriorísticas em relação à realidade internacional efetivamente vivida, e o *pragmático*, baseado na avaliação de quais os meios mais adequados à consecução de objetivos definidos como de interesse nacional.

O traço comum a todas essas fases seria a busca da *autonomia*: a capacidade e a possibilidade de o Brasil decidir por si próprio, independentemente de pressões externas, seu destino – em uma busca realizada *inclusive* nos momentos de maior aproximação com os Estados Unidos. Assim, tivemos a “autonomia pela equidistância” na Era Vargas, em relação aos Estados Unidos e à Alemanha; a “autonomia pela associação” com os Estados Unidos,

em diversos momentos; a “autonomia pela distância”, no governo Geisel, com a busca de novos parceiros econômicos e políticos, e a “autonomia pela integração”, a partir de 1991, com o Mercosul, nas conferências internacionais e com a inserção na chamada globalização.

Tanto a classificação que serve de base à periodização apresentada quanto o *leitmotiv* sugerido de nossa política externa, conforme assinalados por Letícia Pinheiro, oferecem princípios para uma compreensão mais abstrata da PEB, caminhando para uma teorização mais densa e saindo das descrições empíricas e historiográficas que abundam e esgotam a produção brasileira na área. É exatamente nesse sentido que, a partir da experiência brasileira de busca da autonomia, Pinheiro reflete a respeito das matrizes filosóficas dos modelos de política internacional. Sugere, portanto, que os modelos de Hobbes e Grócio não são opostos ou antinômicos, mas apenas núcleos diversos de *um mesmo paradigma realista*, em que cada um enfatiza mais ou menos aspectos específicos de uma mesma ‘realidade’. Além disso, a autora integra-os em um contínuo, no meio dos quais insere a vertente brasileira da política externa, o “institucionalismo neoliberal” (ou ‘pragmático’). Em outras palavras, a autora integra os autores das três grandes tradições teóricas – Hobbes, Kant e Grócio – em um único modelo e confere à política externa do Brasil, isto é, à *prática* da PEB, uma fundamentação teórica ao remetê-la a esses autores, buscando, com essa interpretação inovadora, ao mesmo tempo filosófica e de Sociologia Política, explicar e entender nossa diplomacia. Dessa forma, a autora elabora o seguinte esquema explicativo:



FONTE: Pinheiro (2000, p. 318).

Na verdade, as considerações que Letícia Pinheiro desenvolve incluem a década de 1990, ou melhor, referem-se em específico a essa década. Para a autora, considerando que os paradigmas anteriores da PEB, globalistas ou americanistas, pragmáticos ou ideológicos, encontraram seus limites na passagem dos anos 1980 para os 1990, a solução empírica encontrada seria, precisamente, o institucionalismo neoliberal. Esse paradigma permite, sem dúvida, conjugar em um mesmo *corpus* teórico algumas exigências políticas e filosóficas mais dificilmente integráveis em um outro esquema: o jurisdicismo e o pacifismo característicos da PEB juntamente com o reconhecimento de que a realidade internacional é “anárquica” (no sentido técnico da expressão, conforme indicado no capítulo 1) constituindo a base de uma atuação que incentiva a constituição de foros multilaterais, a participação dos vários países nesses organismos e o respeito às suas deliberações, da parte de seus membros.

Ora, na medida em que as observações da autora referem-se também ao período que analisamos, levando-o em consideração para elaborar sua tipologia e periodização, elas têm um interesse evidente para esta pesquisa. Todavia, cremos que, ao invés de restringir sua aplicação ao período posterior a 1990, podemos aplicá-lo também à prática internacional de Juscelino Kubitschek no que se refere ao panamericanismo. Como veremos na seção seguinte, a Operação Panamericana propunha, por meio de uma instituição multilateral que abarcava tanto uma organização formal quanto um conjunto mais ou menos consolidado de valores, uma ação concertada em benefício do conjunto dos países.

Em todo caso, o institucionalismo neoliberal seria funcional porque permitiria ao mesmo tempo as vantagens do multilateralismo institucionalista e deixaria espaço para as iniciativas que exigem prática de poder (na América do Sul, por exemplo). O motivo para tal ação dúplice, complementar em suas vertentes, é a condição de *potência intermediária* do Brasil, com limitados recursos de poder:

Dessa forma, o Brasil recupera as naturezas grociana e hobbesiana do realismo da política externa brasileira. Por um lado, reforça a opção pelo institucionalismo já que por se autodefinir como um país intermediário com recursos limitados de poder, supõe

que a adesão às normas de regulação internacional lhe garante a preservação de espaços de autonomia; por outro, igualmente devido à mesma autopercepção e ao fato de resgatar a condição do país de pertencer a um subsistema de poder, supõe que neste sua atuação deve ser calcada em princípios de poder, garantindo-lhe maior autonomia, mas igualmente um reforço multilateral para buscar mais voz no sistema global. É nesse sentido que as preocupações de nossos diplomatas em influenciar os rumos do atual concerto internacional passam pela consolidação de nossa posição na América do Sul [...]. Assim, pode-se dizer que o institucionalismo pragmático claramente se insere no rol do realismo liberal, como classificado por Dunne [...], ou seja, como tributário tanto da tradição hobbesiana quanto da grociana (PINHEIRO, 2000, p. 327; grifos no original)⁵⁷.

Uma outra face da PEB surge, portanto: aquela que indica ser o Brasil, na hierarquia internacional de potências, um país intermediário, uma *potência média emergente*. A definição do que seja uma “potência média” não é fácil – ainda que intuitivamente, ou via contraste com as “grandes” e as “pequenas potências”, saibamos o que seja –, exigindo em todo caso que apresentemos outras categorias previamente à sua discussão, relativamente ao Brasil.

Importa notar, desde já, que a categoria de “potência média” inclui, ao mesmo tempo, um elemento mais marcadamente relacional nas análises ou nos relatos da PEB e um aspecto “concreto”, “substantivo”, nesses mesmos relatos; esses dois elementos heurísticos e epistemológicos estão estreitamente relacionados. Expliquemo-nos.

As apresentações mais usuais da PEB definem-na a partir de seus processos mais característicos; sem dúvida, apresentá-la como uma diplomacia juricista e pacificista dentro de uma perspectiva grociana permite-nos inferir alguns conteúdos: a realidade que se vive internacionalmente caracteriza-se por uma série de unidades políticas que não se subordinam, juridicamente, umas às outras; a despeito disso, há valores comuns e/ou acordados entre essas unidades políticas, que limitam e regram sua conduta mútua; por fim, a paz é a um tempo valor e método de conduta internacional. Em tudo isso, temos *por inferência* a existência de outros atores concretos com quem o Brasil relaciona-se ou vá relacionar-se; além disso, ainda que a paz seja um valor e a perspectiva grociana

⁵⁷ A consideração de que o Brasil atua duplamente como devido ao seu caráter de potência intermediária é *nossa*, não de Leticia Pinheiro.

dê-nos uma visão da realidade internacional, o fato é que, no conjunto, por essa definição usual, a diplomacia brasileira foi caracterizada de uma forma *procedimental*, ao invés de *substantiva*⁵⁸, mais direcionada a conteúdos concretos e a cenários mais duráveis⁵⁹. Finalmente, o óbvio deve ser dito: a caracterização da política externa brasileira refere-se aos elementos da diplomacia do Brasil, não aos da dos outros países. Disso tudo resulta um quadro por vezes etéreo, diáfano, que se ressentida da ausência de concretude das relações sociais concretas – que, por sua vez, são implícitas no conceito de potência média. É claro que não se trata, de maneira alguma, de rejeitar as caracterizações acima, mas de *complementá-las* com a menção ao caráter de potência média do Brasil.

A noção de ‘potência média’, em primeiro lugar, faz referência aos recursos de que o país dispõe, com a palavra ‘potência’. Como, todavia, deter os recursos não implica sua utilização, ou melhor, não implica a ‘posse’ de poder (cf. DAHL, 1968; 1988) e como, por outro lado, os recursos imateriais não são secundários (basta pensar-se nos conceitos de ‘Poder Espiritual’, de Augusto Comte (1890; 1972), ou de ‘poder suave’, de Joseph Nye Jr. (2002)), somos levados a considerar quais as formas de interação que o país mantém e com quais atores. Em segundo lugar, a palavra ‘média’ indica que o país não é nem ‘grande’ nem ‘pequeno’: ora, para ser ‘grande’, ‘médio’ ou ‘pequeno’, é necessário que consideremos uma série de unidades com elementos em comum e que comparemos esses elementos em uma escala, definida a partir de algum critério. Como argumentamos no capítulo I, o critério básico é a posse de recursos, particularmente aqueles considerados ‘estratégicos’ em algum momento, ou que possam servir como fonte de poder; mas a atuação política ultrapassa a posse de recursos materiais, de maneira que há recursos não-

⁵⁸ A elaboração de Leticia Pinheiro claramente se afasta dessas análises usuais, não se incluindo, portanto, em nossa pequena crítica. Esse, aliás, é um dos motivos que justificam sua menção aqui, mesmo que o período que analisemos não seja exatamente o mesmo a que se refere a autora.

⁵⁹ Na medida, é claro, em que esses cenários ‘mais duráveis’ efetivamente existem ou existam.

materiais de que o país pode estar provido, além de ter que estar movido pelo desejo de utilizar seus recursos estratégicos para exercer, de fato, o poder.

É inegável que as discussões em política internacional – e, para o que nos interessa, da política externa brasileira – tornam-se bastante mais densas e complexas a partir do momento em que o conceito de “potência média” surge. Em grande medida, essa complexidade decorre do conceito de poder, no caso aplicado à realidade internacional: o que é o poder? Como se exerce? Quais suas modalidades? O poder decorre da prática do agente ou é um atributo do sistema? Como se organiza o sistema? Qual o grau de liberdade (ou, se se desejar, de autonomia) de que gozam os atores? Como determinar quais os atributos característicos das potências “médias”? Quais as relações entre as potências médias e as grandes potências, por um lado, e entre as potências médias e as pequenas potências, por outro? Esse conjunto de questões freqüentemente permanece distante das discussões a respeito da política externa brasileira⁶⁰.

No capítulo I apresentamos algumas indicações que mais ou menos respondem as questões acima formuladas, ao menos para os objetivos de nossa pesquisa. O que interessa indicar, agora, neste capítulo, são algumas reflexões um pouco mais concretas de como o Brasil constitui-se em uma “potência média”.

A reflexão sobre o tema ainda é incipiente no Brasil. Celso Lafer (2001, p. 74) cita a condição do país: “[...] o Brasil, com visão e estilo grocianos, tem operado de maneira contínua a sua presença na vida internacional como potência média de escala continental e relevância regional” e, de fato, poucos trabalhos –

⁶⁰ Pode-se perceber essa ausência relativa na imprecisão de termos utilizados em textos científicos elaborados no Brasil. Essa não é a regra e a qualidade teórica – no sentido da preocupação em definir rigorosamente os conceitos – tem aumentado no país; entretanto, ainda se percebe com notável facilidade esse problema. Um indício desse fato, indicativo também da incipiente institucionalização da área de relações internacionais no Brasil, é o haver apenas um único programa de pós-graduação que delimita, com clareza, duas linhas de pesquisa, História das Relações Internacionais e Teoria das Relações Internacionais: o Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília.

talvez, no máximo, cinco – lidam com essa categoria, em particular os de Ricardo Sennes (1996; 1998; 2002). Os trabalhos de Sennes são de particular interesse para nós, pois procuram elaborar uma categoria que defina com relativa precisão o estatuto do Brasil no mundo. Assim, escrevendo em meados da década de 1990 o autor caracterizou o país como “potência média recém-industrializada”, com atuação e projeção regional, ou seja: com uma capacidade mediana de intervenção no sistema internacional, o Brasil, ao mesmo tempo, procura inserir-se politicamente em sua região, tendo como um de seus atributos uma economia industrial recém-constituída. É claro que a perspectiva que Ricardo Sennes adota, porém, é própria dos anos 1990, quando a condição de país industrializado do Brasil já estava consolidada. O período que nos interessa, todavia, é o final dos anos 1950, quando Juscelino Kubitschek desenvolvia um grande esforço para, exatamente, estimular e aprofundar a industrialização nacional. No cenário internacional da época e considerando nossa posição específica na América, qual seria nosso estatuto?

Como vimos anteriormente, o projeto político de Juscelino propunha claramente a industrialização do país, como forma de modernizá-lo e incluí-lo no rol das “grandes nações”. Raramente o Brasil formula, ou formulou, seus projetos internacionais em termos de poder – basta pensar-se em duas das características da PEB que indicamos, o juridicismo e o pacifismo –, mas é inegável que a industrialização ou, mais diretamente, a ascensão à qualidade de “grande nação” implicaria, necessariamente, uma posição de poder. É evidente que o rótulo de “potência média recém-industrializada” para o Brasil de Juscelino não seria aplicável, pelo óbvio motivo de que estávamos, naquela quadra histórica, ainda nos industrializando: a questão, porém, é se poderíamos então sermos qualificados de “potência média”.

Celso Lafer (2001) sugeriu que sim, ao referir-se, por exemplo, à atuação brasileira na Conferência de Paz de Paris, que negociou o término da 1ª Guerra Mundial em 1919. Nessa Conferência propôs-se uma distinção entre as potências com “interesses gerais” (ou seja, Estados Unidos, França, Inglaterra, Itália e Japão) e aquelas com “interesses limitados” (os demais países). “Martin Wight

avalia que essa distinção é a melhor definição de grandes potências, pois consideram que ter ‘interesses gerais’ significa ter interesses que podem ser tão vastos quanto o próprio sistema interestatal, que no século XX é mundial” (*idem*, p. 72). Na Conferência em questão o Brasil fez gestões no sentido de impedir esse princípio discriminador, tendo em vista que, por um lado, seríamos relegados a um papel secundário, mais sofrendo que elaborando ou contribuindo para a ordem internacional, e, por outro lado, tínhamos ao mesmo tempo ‘interesses específicos’ e ‘interesses gerais’ (*idem*, p. 73-74). O autor ainda citou Rui Barbosa, cuja opinião, para nossa pesquisa, vale a pena repetir: relativamente à Conferência Internacional de Paz de Haia, em 1907, ‘Entre os que imperavam na majestade da sua grandeza e os que se encolhiam no receio da sua pequenez, cabia inegavelmente à grande república da América do Sul um *lugar intermédio*, tão distante da soberania de uns como da humildade de outros. Era essa *posição de meio termo* que nos cabia manter, com discrição, com delicadeza e com dignidade” (Rui Barbosa *apud* LAFER, 2001, p. 74; sem grifos no original).

Os nossos títulos de grandeza seriam a extensão territorial – como se sabe, o Brasil é o 5º maior país do mundo em extensão territorial –, a população – em 1900 o censo acusava cerca de 17,5 milhões de habitantes (passando a cerca de 30,6 milhões em 1920 e 70 milhões em 1960!)⁶¹ – e as riquezas e as reservas naturais (vegetais ou minerais), sem, por outro lado, dispor de um “excedente de poder” ou “excedente de atração cultural, econômica ou política” (Saraiva Guerreiro *apud* LAFER, 2001, p. 76). Mais exatamente, a importância brasileira revelar-se-ia na sua atuação como *articulador de consensos*, na medida em que sua condição de intermediário de poder facultava-lhe algumas possibilidades das grandes potências ao mesmo tempo em que comunga de problemas das pequenas potências; seria, ainda conforme Celso Lafer, um “*tertium inter partes*”, exercendo e desenvolvendo o *soft power* (conforme definido por J. Nye Jr.

⁶¹ Para informações detalhadas sobre o crescimento da população brasileira ao longo do século XX, cf. IBGE (2003).

(2002)) pela articulação de consensos e pela promoção do multilateralismo (LAFER, 2001, p. 75-78).

De maneira mais sistemática, uma formulação para indicar o estatuto de poder dos vários países, extremamente sugestiva, é a que formulou em 1969 Robert Keohane. Para ele, “[...] ao invés de focalizar nas percepções de se a segurança pode ser mantida primariamente com os recursos do próprio país, deveríamos enfocar o *papel sistêmico* que os chefes de Estado vêm seus países exercer” (KEOHANE, 1969, p. 295-296; sem grifos no original), sugerindo a seguinte classificação quaternária: em relação ao seu papel no sistema internacional, os países podem ser determinantes (“*system-determining states*”), influenciadores (ou influentes – “*system-influencing states*”), “afetadores” (“*system-affecting states*”) e ineficazes (“*system-ineffectual states*”). Essa classificação refere-se, respectivamente, aos países que, mais corriqueiramente, chamaríamos de grandes potências, potências secundárias, potências médias e pequenas potências⁶². Como se percebe, essa tipologia surge a partir da análise da capacidade dos países em alterar o funcionamento do sistema internacional – mas ao mesmo tempo considera também as características “psicológicas” dos países, isto é, como eles próprios percebem-se no realidade internacional e, a partir daí, atuam nela (evitando, assim, o sofisma da “posse dos recursos”): em outras palavras, se os líderes percebem que seus respectivos países podem desempenhar papéis decisivos no sistema, em termos de sua conformação geral; se podem desempenhar um papel importante, em grupos ou unilateralmente (ainda que esse papel não seja decisivo); se podem desempenhar um papel, ou melhor, algum papel em pequenos grupos ou por meio de instituições internacionais; se, finalmente, sua capacidade de ação sobre o sistema é mínima ou virtualmente nula.

⁶² Exemplos da cada um dos tipos (em 1969): “*system-determining*”: URSS e EUA; “*system-influencing*”: Reino Unido, França, Alemanha Ocidental (na época em que o texto foi escrito – 1969 – a Alemanha ainda se encontrava dividida), Japão, China comunista e “talvez a Índia”; “*system-affecting*”: Canadá, Suécia, Paquistão, Brasil, Argentina “e *states system-affecting comparáveis*”, e uma série de outros como “*system-ineffectual*” (KEOHANE, 1969, p. 296).

A formulação acima contribui bastante para nossa análise, ao indicar critérios mais ou menos claros para a classificação dos países. A partir dela podemos considerar o Brasil, de fato, uma potência média, um “*system-affecting state*”, em nível mundial. Para os nossos objetivos presentes, considerando o “sistema americano”, isto é, o conjunto da América do Sul, a América Central, o México e os Estados Unidos, a classificação não se modificaria⁶³.

De qualquer maneira, seja em nível internacional, seja em nível regional, o papel que o Brasil desempenha, conforme Celso Lafer indicou, de organizador de consensos, é compatível com o predicado das potências médias conforme sugerido por Keohane: atuação internacional por meio de pequenos blocos ou organismos internacionais. Como veremos logo adiante, no momento em que Juscelino Kubitschek lançou a Operação Panamericana, o Brasil desempenhou no hemisfério um papel de líder, aspirando na prática, com essa iniciativa, à posição de potência secundária. Sem condições de manter essa posição – especialmente em virtude de suas deficiências internas – o país conformou-se com sua tradicional atuação de potência média. O papel de destaque desempenhado pelo país por ocasião da Operação Panamericana perdeu-se completamente quando, alguns anos depois, a iniciativa estadunidense, a Aliança para o Progresso, pôs sob a etiqueta comum de “latino-americano” o país – tendo, portanto, o Brasil que aceitar o desprestigiado papel de “pequena potência”.

Para concluir esta seção, podemos finalmente caracterizar a política externa do Brasil como sendo: pacifista, jurídicista, institucionalista e articuladora de consensos. Em termos de hierarquia mundial de países, o país seria uma potência média – *system-affecting state* –, que procurava, à época de Juscelino Kubitschek, os meios necessários para, por um lado, garantir sua posição internacional e, por outro lado, permitir-lhe subir de posição nessa hierarquia, por meio da industrialização.

⁶³ Exceto, talvez, em anos mais recentes, quando, com a constituição do Mercosul, o Brasil começaria a galgar a posição de “*system-influencing state*”.

III.3. A Operação Panamericana

Feitas as duas revisões anteriores, relativas, uma, às etapas históricas prévias ao lançamento da Operação Panamericana por Juscelino Kubitschek, a outra, às características gerais da PEB e do Brasil no cenário internacional, apresentaremos nesta seção, afinal, as características e as fases da OPA.

Como vimos anteriormente, o período que se iniciou em 1930, no Brasil, caracterizou-se por um esforço de industrialização nacional, compartilhado mais ou menos por todos os países da América Latina. Entre 1934 e 1945 as relações entre os Estados Unidos e a América Latina pautaram-se pela Política da Boa Vizinhança, que mantinha um relacionamento amistoso entre ambos. Após 1945, as preocupações estadunidenses eram de âmbito mundial, ao mesmo tempo em que os latino-americanos alimentavam a esperança de beneficiarem-se da ‘relação especial’ mantida anteriormente com os EUA para industrializarem-se; essa esperança revelou-se, afinal, errada, dificultando os esforços latinos, mas não os impedindo. Ao longo da década de 1950 essas preocupações dos dois atores – estadunidenses e latino-americanos – confrontar-se-iam continuamente, embora sob perspectivas diferentes.

Ao comentar o consenso que os Estados Unidos produziram logo após 1945 em termos de segurança (1947 e 1948), Alexandra de Mello e Silva comentou que,

[...] se esse consenso era possível nos planos político e estratégico, o mesmo não ocorria no âmbito das relações econômicas, que se constituíam na segunda vertente da política norte-americana para a região. Coerentes com seu projeto de uma economia mundial aberta, os EUA enfatizavam a defesa do livre comércio e a criação de um ambiente político e econômico favorável ao investimento privado, nacional e estrangeiro, que deveria ser o principal motor do desenvolvimento latino-americano. Nesse sentido, viam com profunda desconfiança as tendências nacionalistas e estatistas de muitos governos locais, condenando expressamente suas conseqüências econômicas: protecionismo, nacionalização de companhias estrangeiras, restrições ao investimento externo, excessivo controle do Estado sobre a economia e até mesmo a tendência à ‘industrialização excessiva’. Ao mesmo tempo, a ênfase do governo [norte-]americano sobre o papel primordial a ser concedido ao capital privado pretendia evitar qualquer comprometimento seu com a ajuda econômica governamental à América Latina, uma vez que, neste aspecto, as atenções e recursos norte-americanos estavam e deveriam permanecer concentrados em outras regiões (Europa e Ásia), em virtude de sua prioridade estratégica (MELLO E SILVA, 1992b, p. 212-213).

Ainda conforme Alexandra de Mello e Silva, houve diversas reuniões econômicas convocadas pela OEA ou no âmbito do panamericanismo: Chapultepec (1945), Bogotá (1948), Washington (1951), Caracas (1954), Panamá (1956) e Buenos Aires (1957). ‘Em todas essas reuniões, a atuação norte-americana pautou-se no sentido de insistir na eliminação de todas as formas de nacionalismo econômica, de estimular a iniciativa privada e de suprimir as barreiras comerciais, sobretudo em termos de tarifas que visassem à proteção de nascentes indústrias latino-americanas’ (*idem*, p. 213). De maneira mais concreta, a oposição estadunidense aos projetos latino-americanos, além disso, estendia-se às duas principais reivindicações da região: a formulação de acordos de estabilização dos preços internacionais dos produtos primários produzidos na América Latina e a constituição de uma instituição de financiamento do desenvolvimento regional.

Ora, Juscelino Kubitschek, ao ser eleito Presidente da República, tinha em mira problemas internos ao Brasil, defendendo um ambicioso projeto de industrialização, deixando para segundo plano os temas da política internacional e considerando-os apenas na medida em que afetavam os temas domésticos; dessa forma, entre 1956 (posse como Presidente da República) e 1958 (lançamento da Operação Panamericana), a política externa de JK foi meramente reativa, procurando auxílio internacional para os problemas internos ou interferindo nas questões estrangeiras somente se se referissem ao (desenvolvimento do) Brasil. Mais precisamente, a plataforma política de Juscelino Kubitschek previa exatamente a industrialização nacional e os meios para isso eram, por um lado, os recursos tradicionalmente advindos da exportação do café (em que a estabilização dos preços internacionais desse produto eram uma necessidade, face às flutuações a que mais e mais estava sujeito) e os auxílios externos (preferencialmente públicos, isto é, intergovernamentais). Claramente suas propostas estavam em desacordo com as políticas norte-americanas para a América Latina e, por isso, não receberam acolhida favorável da grande potência.

Em relação aos Estados Unidos, não se pode esquecer que a década de 1950 caracterizou-se pela “calma perigosa”, segundo a expressão de Roberto Campos (1964, p. 37-38), durante a qual a percepção da superpotência a respeito da América Latina era de uma região tranqüila e aliada, sem (causar) problemas e sem efetivas demandas. Preocupados com outros cenários (Europa e Ásia), os Estados Unidos mantinham uma secular tradição de negligência em relação aos latino-americanos, considerando as demandas vindas do Sul do rio Grande como problemas secundários ou indignos de verdadeira atenção (embora agora em novo contexto internacional).

III.3.1. Juscelino Kubitschek e a Operação Panamericana⁶⁴

Durante a década de 1950, o Brasil passava por um momento curioso, em que os inúmeros problemas por que passava a economia nacional (e mesmo o sistema político) conjugavam-se com um forte otimismo, uma crença generalizada de que o Brasil era uma terra promissora fadada ao sucesso, bastando apenas sabermos utilizar inteligentemente nossos recursos naturais e trabalharmos diligentemente: “o Brasil é o país do futuro” era o mote corrente. Juscelino Kubitschek representava precisamente esse otimismo, com seu “Plano de Metas”, que prometia cumprir “50 anos em 5” por meio de um ambicioso projeto de industrialização que associava o capital público nacional aos capitais privados nacional e estrangeiro. Considerando que, como já indicamos diversas vezes, não é possível entender a política externa brasileira após 1930 sem fazer referência ao desenvolvimento econômico interno, as ações externas iniciais do governo Juscelino Kubitschek foram precisamente no sentido de estabilizar os preços internacionais do café e de obter recursos para, por um lado, financiar o desenvolvimento econômico do país e, por outro lado, permitir o controle dos

⁶⁴ Como se verá na seqüência, nesta subseção faremos largo uso do instrutivo texto de Alexandra de Mello e Silva (1992b) a respeito da Operação Panamericana. Para maiores detalhes sobre as etapas por que passou a OPA, cf. Mello e Silva (1992a; 1992b) e Caldas (1996).

preços e evitar (ou diminuir) a inflação. Evidentemente não nos interessa aqui apresentar uma extensa análise dos problemas enfrentados por JK no período; o que importa notar, por outro lado, é que, somadas aos constantes problemas relativos ao preço do café, as necessidades brasileiras de financiamento externo aumentaram enormemente no período que foi de 1955 a 1960, em virtude do chamado ‘Plano de Metas’, que previa vultosíssimos aportes de capital para um processo de industrialização maciça. JK procurou conjugar os capitais privados nacional e estrangeiro ao do Estado para executar seus projetos, mas a própria capacidade estatal de endividamento passava por problemas – chegando-se mesmo, por exemplo, a ocorrer um rompimento das relações entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional, em virtude de não se chegar a acordo quanto aos termos de empréstimos requeridos pelo país⁶⁵. O resultado foi que, mais ou menos na metade do mandato, Juscelino Kubitschek viu-se em uma incômoda situação, necessitando de recursos externos para seu programa de industrialização mas não tendo a quem recorrer. Com as manifestações públicas de 1958 contra Richard Nixon, que deram a oportunidade necessária a JK para lançar sua Operação Panamericana, foi possível ao Presidente brasileiro ao mesmo tempo pleitear uma solução para os problemas especificamente brasileiros e propor uma iniciativa diplomática que renovasse os termos das relações hemisféricas.

A importância da Operação Panamericana no conjunto da política externa brasileira e para a prática diplomática especificamente de Juscelino Kubitschek pode ser avaliada pelas indicações de Ricardo Caldas (1996). Esse autor considera que a PEB do governo JK dividiu-se em duas fases: na primeira, o Brasil mantinha a política de alinhamento automático com os EUA, praticada desde o governo do Gal. Dutra (1946-1951) passando pelo segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954) e pelo interregno de Café Filho (1954-1955). A partir de 1958, a OPA mudou radicalmente essa postura, ao *multilateralizar* as relações brasileiras, abandonando os esforços até então empreendidos de

⁶⁵ Para uma análise minuciosa sobre os problemas econômicos e políticos por que passou Juscelino Kubitschek, cf. Malan (1984).

manutenção ou valorização dos preços internacionais do café (principal produto brasileiro de exportação) e assumindo uma postura internacional mais claramente desenvolvimentista. ‘Essa segunda fase da política externa do governo Kubitschek estava norteadada por objetivos próprios, quais sejam, diversificar as relações externas brasileiras e superar o subdesenvolvimento econômico, representando, portanto, um período de mudanças de rumos nas relações diplomáticas tradicionais do Brasil em direção a uma política externa própria’ (CALDAS, 1996, p. 9).

Ainda conforme Caldas, a importância de Juscelino Kubitschek para a política externa brasileira vincula-se ao fato de ‘[...] dar um sentido econômico ao panamericanismo, que além de seu evidente componente ideológico e militar [...], consubstanciava-se, em termos práticos, em um ordenamento jurídico’ (*idem*, p. 37). Após perceber que uma postura mais ou menos passiva no ambiente internacional não era adequada para o país, JK decidiu adotar uma postura asseverativa, a partir da integração econômica e política (não mais apenas jurídico-política) com os países da América Latina e com o apoio dos Estados Unidos. Deve-se notar, principalmente, que

*A importância da mudança de ênfase de um contexto de solidariedade política para uma união de solidariedade econômica não deve ser subestimada. Os opositores da Operação Panamericana não perceberam que ela representava por si mesma um profundo questionamento do Panamericanismo como até então praticado. Com ela ficaram evidentes os interesses antagônicos que separam o Brasil da potência hegemônica da região: os Estados Unidos. [...] A Operação Panamericana vai unir os países latino-americanos em torno das bandeiras econômicas comuns (luta contra o subdesenvolvimento) [...] (*idem*, p. 39).*

Em outras palavras, na opinião de Ricardo Caldas o essencial da PEB de JK residiu na OPA, cuja principal característica foi, por sua vez, a reversão – mesmo radical – do comportamento brasileiro e latino-americano relativamente aos Estados Unidos. Foi uma iniciativa política que visava a mudanças econômicas, mas cujo principal e imediato resultado foi, sem dúvida, político. Além disso, não apenas “desafiou” os EUA como também lhe solicitou seu apoio para o lançamento e o aprofundamento das bases do poder nacional e

internacional do Brasil (e da América Latina) – portanto, *vis-à-vis* os próprios Estados Unidos.

Em termos de acontecimentos históricos, o episódio deflagrador da Operação Panamericana foi a visita que o então vice-Presidente norte-americana Richard Nixon fez a diversos países da América Latina em março de 1958. Feita com objetivos protocolares, era vista pelo próprio Richard Nixon como desimportante (BELL, 1972), mas teve um resultado inesperado, face às manifestações contrárias a ele e aos norte-americanos de um modo geral, especialmente nas cidades de Caracas e Lima. Segundo Amado Luís Cervo, foram as seguintes as razões para as manifestações: 1) participação dos comunistas entre os estudantes e os operários; 2) reação a restrições econômicas impostas pelos Estados Unidos às exportações latino-americanas; 3) reação ao apoio dos EUA a tiranias na América Latina, durante os anos 1950 e ação indireta por meio dos organismos multilaterais (CERVO, 2001, p. 127-128).

Conforme o espírito de confronto bipolar do período, a primeira reação do governo estadunidense foi a de atribuir essas manifestações exclusivamente à ação dos comunistas e mobilizar tropas nas bases caribenhas para uma eventual ação de resgate – o que, evidentemente, apenas causou maior mal-estar nos países latino-americanos. A despeito disso, as manifestações reforçaram a posição de setores do governo dos EUA (especialmente no Departamento de Estado) que, desde 1956, indicavam a necessidade de reformulação das relações entre a potência do Norte e seus vizinhos ao Sul, no sentido de conceder empréstimos públicos aos países latino-americanos e em diminuir a ortodoxia econômica (MELLO E SILVA, 1992b, p. 217). Juscelino Kubitschek, percebendo o momento, aproveitou a ocasião e enviou uma carta ao Presidente norte-americano Dwight Eisenhower (28 de maio), propondo a reformulação geral da política hemisférica, recebendo uma resposta cautelosa (*idem*, p. 219). JK insistiu, detalhando seu projeto de renovação do panamericanismo ao pronunciar um discurso para embaixadores latino-americanos no Rio de Janeiro – quando oficialmente lançou sua “Operação Panamericana” – e, depois, outro discurso para militares brasileiros, também no Rio de Janeiro (*idem*, p. 219-220).

As formulações iniciais da OPA eram genéricas, mais de caráter político que econômico, no sentido de que eram mais afirmações do desejo brasileiro de renovar o panamericanismo que de indicar com clareza objetivos específicos. O impacto que a frustrada visita de Nixon à América Latina causou, somado à eficiente articulação política que a diplomacia brasileira desenvolveu na região e às pressões nos Estados Unidos por modificações na política referente à América Latina, permitiram que se criasse um comitê de alto nível para efetivar a Operação Panamericana. Embora se desejasse que, da mesma forma que a CEPAL, esse comitê não se vinculasse à Organização dos Estados Americanos (em virtude do enorme peso que os Estados Unidos têm nessa organização), o chamado “Comitê dos 21”⁶⁶ subordinava-se ao Comitê Econômico e Social da OEA. Em todo caso, é claro que, uma vez instalado o Comitê, as vagas formulações iniciais brasileiras tiveram que se adequar à realidade e consubstanciarem-se em propostas econômicas e políticas concretas – ao mesmo tempo tendo que se operacionalizar e que enfrentar a resistência, quando não a oposição, estadunidense.

As reações iniciais dos norte-americanos à proposta brasileira foram de frieza, após o que passaram a flexibilizar-se, cedendo às insistências latino-americanas e à necessidade evidente de modificar os termos do relacionamento entre as partes. Assim, ainda que com certa resistência, os Estados Unidos passaram a aceitar a criação de uma instituição regional de fomento ao desenvolvimento – reivindicação latino-americana de longa data, que se consubstanciaria no Banco Interamericano de Desenvolvimento, o BID –, na implantação de políticas de estabilização de mercados e de preços de produtos primários exportados pelos latino-americanos (a preocupação principal do Brasil era com o preço do café) e na criação de mercados regionais preferenciais (à semelhança do Mercado Comum Europeu e conforme sugestões da CEPAL). Em

⁶⁶ Esse nome era devido à composição do Comitê, composto pelos representantes das 21 repúblicas americanas.

outras palavras, as propostas que até então recusavam patrocinar na América Latina passavam a subscrever, no quadro da OPA.

Nos trabalhos do Comitê dos 21, cuja primeira reunião foi em setembro de 1958, em Washington, as propostas brasileiras foram no sentido de vincular fortemente o desenvolvimento econômico à segurança hemisférica, enfatizando, portanto, a necessidade de desenvolvimento com base em empréstimos públicos de longo prazo. “[...] Os EUA rejeitaram integralmente o ‘desenvolvimentismo’ que o Brasil procurava imprimir à agenda de discussões do Comitê, limitando-o aos pontos que, de resto, já haviam sido incorporados pelas mudanças na política econômica hemisférica: estabelecimento de uma instituição financeira interamericana” (*idem*, p. 223). Após as formulações genéricas iniciais, o Brasil viu-se forçado a especificar projetos para os trabalhos do Comitê; o Comitê, por sua vez, viu-se marcado pelos atritos principalmente entre o Brasil e os Estados Unidos, que prosseguiram nas reuniões seguintes (Washington, novembro e dezembro de 1958; Buenos Aires, maio de 1959). Esses atritos, além dos elementos já comentados, eram causados pela oposição entre a perspectiva “global” do Brasil, que propunha metas quantitativas macroeconômicas para o conjunto da economia da América Latina e para cada país em particular, e a perspectiva mais “técnica” dos Estados Unidos, preocupados com questões específicas, pré-definidas: “(a) incremento no fluxo de capitais públicos (BID, Eximbank, BIRD) e ‘papel primordial’ dos capitais privados; (b) ampliação e intensificação dos programas de cooperação técnica e (c) expansão do comércio internacional, aí incluídas as medidas para a estabilização dos preços dos produtos básicos e o apoio à formação de mercados regionais” (*idem*, p. 224). Acima de tudo, o que não interessava aos Estados Unidos era o comprometimento com um plano de longo prazo de desenvolvimento da América Latina, mas apenas a implementação de medidas específicas e tópicas, destinadas a demonstrar uma certa boa vontade para com a América Latina.

Os Estados Unidos adotavam ainda outra tática durante os trabalhos, que era a introduzir temas bilaterais nas negociações, de modo a fragilizar posições. Com o Brasil, por exemplo, essa tática foi aplicada: em alguns momentos o país

viu-se forçado pelos Estados Unidos a aceitar um acordo com o Fundo Monetário Internacional (FMI) para estabilizar a economia, embora estivesse com as relações rompidas com o organismo internacional; embora esse tipo de conversação ocorresse em âmbito bilateral (ainda que, no caso, advogando os interesses de um terceiro, o FMI), o objetivo era bastante claro: comprometer uma negociação multilateral a partir de constrangimentos bilaterais.

Passado o ímpeto inicial, já em meados de 1959, face às dificuldades impostas pelos Estados Unidos e à falta de concordância entre esse país e os demais, os resultados concretos da OPA apareciam – e eles foram de fato poucos. Diante de tal situação e a fim de evitar um fracasso diplomático – e, portanto, uma fragorosa derrota política –, o Brasil optou por adotar uma estratégia protelatória, baseada em questões processuais, no sentido de ganhar tempo e evitar que a OPA se extinguisse. “[...] Reconhecia-se que o campo de ação política estava limitado não apenas pela oposição dos EUA como também pela falta de unidade latino-americana, o que se refletia na dificuldade de dar maior coesão aos trabalhos técnicos do Comitê” (*idem*, p. 225).

Em meio a esse quadro desanimador, o início de 1959 assistiu a uma alteração importantíssima nas relações hemisféricas, que as polarizaria nas décadas seguintes e confirmaria, em certo sentido, as observações da OPA: a revolução cubana. Mais que as manifestações contrárias a Nixon, em março de 1958, o movimento liderado por Fidel Castro obrigou os Estados Unidos a reconsiderarem sua política para América Latina, dispensando-lhe maior atenção – basta lembrarmos que, a despeito do discurso pró-democracia, os Estados Unidos reconhecidamente não raro apoiavam governos tirânicos na América Latina. Mais importante ainda, a revolução cubana foi um problema estratégico duplo para os Estados Unidos: por um lado, era um desafio a uma ordem legal tirânica e corrupta mantida com o apoio estadunidense e, por outro lado, era uma demonstração de incapacidade da parte dos norte-americanos de manter o controle político em sua área de influência – logo na maior ilha do Caribe, situada a poucas dezenas de quilômetros ao Sul da potência. Além disso, em virtude de uma série de motivos, logo em 1961 a ilha aproximou-se da União

Soviética e adotou medidas francamente contrárias aos Estados Unidos (ampla reforma agrária, nacionalização das empresas estrangeiras), em um desafio da Guerra Fria e, como disse Gordon Connell-Smith (1966, p. 33-34), o maior desafio à Doutrina Monroe desde que ela foi proposta em 1823.

Para o que nos interessa, o importante a notar é que a revolução cubana exigiu dos Estados Unidos uma alteração em seu comportamento *vis-à-vis* a América Latina, influenciando, portanto, a condução da Operação Panamericana. Ao mesmo tempo em que se desenvolviam medidas de âmbito hemisférico no sentido de “punir” Cuba (sanções comerciais, expulsão da OEA), da parte dos Estados Unidos “[...] havia também uma percepção crescente de que era preciso evitar uma ‘nova Cuba’, isto é, o reconhecimento de que, em parte, o desafio cubano tinha suas origens na omissão norte-americana em relação aos problemas da América Latina” (MELLO E SILVA, 1992b, p. 225). Mais precisamente, a exigência por uma nova forma de lidar com a América Latina ganhava corpo nos Estados Unidos, expressa nas críticas que o futuro Presidente J. F. Kennedy fazia à política externa norte-americana relativamente à região, no sentido de privilegiar as instituições democráticas e o desenvolvimento social (não apenas econômico)⁶⁷. O resultado desses eventos é que a Operação Panamericana foi amplamente revitalizada, tanto devido à conjuntura quanto em virtude das novas pressões provindas do interior dos próprios Estados Unidos⁶⁸.

Para tratar das relações entre os Estados Unidos e Cuba, a OEA convocou para julho de 1960 uma reunião ministerial na Costa Rica. Nessa reunião o Brasil

⁶⁷ Veremos no próximo capítulo como JFK, a partir dessas preocupações, baseou-se em parte na OPA para lançar sua Aliança para o Progresso, após eleito Presidente.

⁶⁸ Nesse sentido, Alexandra de Mello e Silva comenta que a busca por um novo relacionamento entre os Estados Unidos e a América Latina não “[...] foi gestada apenas em função do impacto causado pela revolução cubana, tendo em vista que [...] a política dos EUA para a América Latina encontrava-se sob forte questionamento desde o início do segundo mandato de Eisenhower. Mas a dimensão do desafio cubano criava uma conjuntura nova, a que os EUA tinham que responder com rapidez e atuava no sentido de fortalecer a posição dos que, dentro do governo, já defendiam mudanças radicais” (MELLO E SILVA, 1992b, p. 226).

aproveitou para incluir na pauta, exitosamente, um item relativo à “relação causal entre a intranqüilidade política e social na América Latina e o subdesenvolvimento econômico” (*idem*, p. 228). Por meio da discussão desse item, o Brasil claramente almejava demonstrar a correção das teses da Operação Panamericana, ou seja, o resultado político desastroso a que o subdesenvolvimento poderia conduzir – resultado para o que os Estados Unidos contribuía poderosamente, tanto por via ativa (apoio a governos tirânicos), quanto por via passiva (omissão e descaso em relação à América Latina). Todavia, o sucesso político brasileiro ao incluir o item na pauta da reunião foi obscurecido pelo grandioso anúncio de um fundo de US\$ 600 milhões para o desenvolvimento econômico latino-americano, além dos recursos já disponíveis para o Banco Interamericano do Desenvolvimento, que o governo estadunidense empenhar-se-ia para aprovar nos meses seguintes, de modo a apresentá-lo como já existente na reunião seguinte do Comitê dos 21, de Bogotá. Sem sombra de dúvida, essa medida marcaria a assunção do projeto brasileiro da OPA pelas iniciativas norte-americanas (principalmente por meio da Aliança para o Progresso); ela indicaria a vitória conceitual das teses de Juscelino Kubitschek mas também, ao mesmo tempo, o início da sua derrota política – pois sua proposta já não seria mais sua, pois seria encampada pelos Estados Unidos.

Após um período de indefinição em sua política externa, relativos à avaliação da revolução cubana e das crises a ela correlatas (a fracassada invasão à Baía dos Porcos e o alinhamento cubano à área de influência soviética), os Estados Unidos passaram a convergir fortemente com as teses desenvolvimentistas brasileiras. Na reunião do Comitê dos 21 em Bogotá, a delegação brasileira procurou atingir os seguintes ambiciosos objetivos:

*(a) quantificação das metas do desenvolvimento latino-americano; (b) compromisso de assistência externa adequada; (c) abandono da tese de que a concessão de assistência deveria ser antecedida pelas medidas de estabilização preconizadas pelo FMI; (d) abandono da tese de que a assistência externa só deveria cobrir os gastos decorrentes de importações; (e) abandono da tese de que os países latino-americanos não poderiam acelerar seu desenvolvimento por incapacidade tecnológica de absorção rápida de recursos; (f) abandono da tese de que o desenvolvimento econômico deveria basear-se principalmente no capital privado (*idem*, p. 227-228).*

Essas teses foram não apenas aceitas como encampadas e avançadas pela delegação norte-americana, que acrescentou ao tema do desenvolvimento econômico – tomado como condição necessária e suficiente para o desenvolvimento social, pela delegação brasileira⁶⁹ – o tema do desenvolvimento político e social propriamente dito. Dessa forma, a reunião de Bogotá foi um inequívoco coroamento da Operação Panamericana, na medida em que suas teses foram, após um esforço contínuo de três anos, assumidas pelos Estados Unidos, com possibilidades efetivas de implementação; todavia, essa mudança de posição dos Estados Unidos ao mesmo tempo preparava o caminho para o lançamento de uma iniciativa política semelhante por parte da potência do Norte, no início de 1961: a Aliança para o Progresso, assunto do próximo capítulo. Quando John Kennedy lançou a AP, não é que a Operação Panamericana tenha deixado de existir, ou tenha fracassado ou tenha entrado em colapso: ela simplesmente já não era relevante nem, muito menos, necessária.

III.3.2. Elementos teóricos da Operação Panamericana

Apresentado um breve sumário histórico da Operação Panamericana na subseção anterior, apresentaremos nesta algumas das formulações da OPA.

Conforme Alexandra de Mello e Silva, os princípios mais gerais em que se baseava a OPA, expostos nos pronunciamentos de maio a agosto de 1958 de Juscelino Kubitschek, eram três, caracterizados pelo trinômio “autonomia, desenvolvimento e multilateralismo”:

1) a Operação era a manifestação de uma postura mais ativa do Brasil nos assuntos internacionais, na medida em que já estava maduro, objetiva e subjetivamente, para tanto. “O Brasil via-se como parte da civilização ocidental e continuava aceitando os pressupostos da Guerra Fria [...], porém procurava

⁶⁹ Na verdade, o desenvolvimento econômico era então percebido como *sinônimo* do desenvolvimento social (MILENKI, 1975).

assumir um papel mais ativo dentro da coligação que integrava e cujas responsabilidades e riscos assumia” (MELLO E SILVA, 1992b, p. 220);

2) o principal problema do Brasil e da América Latina era o subdesenvolvimento, que servia, inclusive, como forma de a Guerra Fria vir à região: “[...] no plano estratégico, a atuação do ‘inimigo’ deslocava-se cada vez mais do confronto direto para uma estratégia de ‘penetração interna’, fato que era bastante preocupante, tendo em vista os progressos material e tecnológico do bloco comunista e seu possível efeito propagandístico” (*ibidem*) e

3) embora a OPA fosse, antes de mais nada, uma iniciativa brasileira e tivesse como interlocutor privilegiado os Estados Unidos, é importante destacar que houve um sério esforço da diplomacia brasileira no sentido de coordenar esforços com os demais países da América Latina, no sentido de fazer da Operação uma iniciativa de toda a região⁷⁰.

Podemos acrescentar os elementos que, por seu turno, Caldas (1996, p. 40-41) indicou, a partir dos discursos e documentos produzidos por Juscelino Kubitschek ao lançar a iniciativa, direcionados particularmente aos Estados Unidos:

4) ao contrário de vários de seus contemporâneos, o capital estrangeiro era visto como benéfico, mesmo como elemento fundamental para o desenvolvimento nacional; essa modalidade de capital seria um “estimulante” do processo de desenvolvimento;

5) face ao vultoso dos capitais necessários, evidentemente os Estados Unidos teriam um papel central na iniciativa, a OPA constituindo mesmo um novo Plano Marshall – em referência à política norte-americana adotada a partir de 1948 com vistas à reconstrução da Europa, para evitar o avanço do comunismo – e

⁷⁰ Outra preocupação da diplomacia brasileira ao desenvolver uma estratégia multilateralista era no sentido de evitar sentimentos dos demais países latino-americanos de que o Brasil desejaria liderá-los (i. e., dominá-los). Além disso, havia uma preocupação em concertar com os grandes países da região, particularmente a Argentina (MELLO E SILVA, 1992b, p. 220-221).

6) a denúncia da deterioração dos termos internacionais de troca – tese evidentemente calcada nos estudos cepalinos e do Comitê Econômico da OEA.

Dos três elementos, Caldas indica o terceiro como sendo o mais importante, na medida em que as teses cepalinas propunham um reordenamento da divisão internacional do trabalho, no sentido da industrialização dos países agroexportadores. Evidentemente, essa tese é, além de econômica, extremamente política e marcou uma alteração significativa nas posturas brasileiras, tanto em relação aos Estados Unidos como, conseqüentemente, face à própria CEPAL – em relação a quem o Brasil, quase desde sua fundação, adotava uma postura obstrucionista, em virtude da política de “aliado especial” dos Estados Unidos.

O intelectual carioca Augusto Frederico Schmidt foi por muitos considerado o mentor da OPA, na medida em que, privando da intimidade de Juscelino Kubitschek, sugeriu-lhe a iniciativa, os termos e os meios empregados⁷¹. Articulista do jornal *O Globo*, em vários de seus textos notam-se esses três aspectos, freqüentemente conjugados a partir de uma perspectiva política: a OPA seria a iniciativa que marcaria a maturidade social (em sentido amplo) do Brasil, já pronto e disposto a assumir o papel que lhe cab(er)ia no cenário internacional. O desenvolvimento econômico seria, nesse sentido, ao mesmo tempo a forma de o país possuir os meios necessários para pôr-se de fato

⁷¹ Um dos aspectos mais importantes da OPA, que em certo sentido confirma algumas das conclusões de Maria Regina Soares de Lima (1994), é o caráter presidencial e quase pessoal com que JK lançou-a: afastando-se da burocracia federal – particularmente do Itamarati – Juscelino escreveu a primeira carta a Eisenhower e enviou-a a Washington, solicitando à embaixada brasileira naquela cidade que tomasse as providências para ser entregue ao colega estadunidense. Esse fato, somado às resistências ao próprio conteúdo da OPA – vista como a forma errada de perceber os problemas do Brasil no mundo e de como resolvê-los –, gerou atritos entre o Presidente da República e setores da sociedade, inclusive do Ministério das Relações Exteriores (resultando na substituição do Chanceler). Como disse Alexandra de Mello e Silva, “De fato, a OPA jamais logrou formar um consenso político interno, recebendo críticas ‘à direita’ e ‘à esquerda’ em uma polêmica que refletia [...] a crescente polarização entre distintas concepções quanto à condução da política exterior” (MELLO E SILVA, 1992b, p. 222).

entre as grandes nações e a melhor garantia das nações ocidentais contra a ameaça contra o comunismo. Em outras palavras, um dos objetivos nacionais do Brasil, buscado, à época de Juscelino Kubitschek, fazia já mais de vinte anos, seria, ao mesmo tempo, a melhor garantia que os países ocidentais, livres, teriam contra a ameaça comunista. Do ponto de vista retórico, portanto, a OPA era multilateral em dois níveis: por um lado, em relação à América e aos países diretamente envolvidos na iniciativa (beneficiados pelas eventuais medidas a favor do desenvolvimento econômico) e, por outro lado, em relação ao conjunto dos países ocidentais (beneficiados pelo combate ao comunismo).

Vê-se claramente uma transação entre o desenvolvimento nacional brasileiro (e, por extensão, latino-americano) e as preocupações estratégicas ocidentais (ou, mais precisamente, estadunidenses). O interessante a notar é que não havia, nem nas formulações retóricas nem na prática diplomática da iniciativa, um espírito de comércio, de franca transação entre os dois objetivos: de fato, era um único e mesmo objetivo a ser perseguido (o que facilitava, evidentemente, o multilateralismo). Nas palavras de Augusto Frederico Schmidt, “[...] A solução do problema essencial da América Latina – o do desenvolvimento em ritmo acelerado – apresenta interesse perfeitamente coincidente com o mais absoluto, o mais claro, o mais categórico interesse da causa dos povos livres” (SCHMIDT, 2002, p. 98).

Dessa forma, surge uma outra característica da OPA: seu antineutralismo. Claramente havia uma opção pelo alinhamento com o Ocidente e uma rejeição de uma terceira via, oposta tanto ao “mundo livre” quanto ao comunismo. Em contrapartida, face à pouca importância estratégica da América Latina – vista como área de influência dos Estados Unidos desde a proclamação da Doutrina Monroe (cf. capítulo II) –, postulava-se o deslocamento da Guerra Fria dos palcos iniciais (Europa e Ásia) para a América Latina, local onde as “decisivas batalhas seriam travadas”:

Pouco a pouco se vai tornando evidente que não usávamos apenas de um processo de propaganda para obtenção de auxílios econômicos, quando alertamos, com a Operação Panamericana, o mundo que se intitula livre, para o perigo que envolvia os povos

carentes de esperança do nosso hemisfério. Deixamos, hoje, como previu a OPA, de ser uma parte tranqüila na sua estagnação, um dos últimos lugares a serem atingidos pela ‘Guerra Fria’, para nos transformarmos num campo de experiências revolucionárias, de inquietações, de lutas sem nexos aparente, mas altamente perigosas (*idem*, p. 103; sem grifos no original).

Todavia, o antineutralismo militante de Augusto F. Schmidt não é percebido como completamente coerente ou “estável” por Amado Luís Cervo, que considera que a OPA apresentava um neutralismo *potencial*, ao permanecer em um campo de dupla lealdade, ao mesmo tempo ocidental e subdesenvolvida. Do Ocidente (dos EUA) exigia a cooperação, em nome da reciprocidade; do Terceiro Mundo (da América Latina) solicitava a união e o apoio para a superação do subdesenvolvimento: “O neutralismo potencial implícito nesse pensamento político significava a possibilidade de a América Latina desviar-se para o terceirismo neutralista do movimento dos países não-alinhados, caso o Ocidente se recusasse aos apelos de cooperação para o desenvolvimento” (CERVO, 2001, p. 106).

O “neutralismo potencial” a que Cervo faz referência – e mesmo os comentários de A. F. Schmidt, embora por outras vias – lembra as reflexões de Robert Keohane (1971) relativamente ao “grande poder das pequenas potências”, em que, literalmente, pequenos países localizados em regiões estratégicas chantageavam os Estados Unidos, exigindo, em troca da fidelidade ao Ocidente (isto é, aos Estados Unidos), benefícios diversos (auxílio ao desenvolvimento, armamento moderno, acesso aos mercados etc.). O curioso é que, quando escreveu seu artigo, Keohane excluiu de suas considerações o Brasil e a América Latina. Em parte isso é compreensível: afinal, não é novidade a baixa importância estratégica e diplomática da região, para os Estados Unidos⁷². Todavia, a partir de 1958, com o “incidente Nixon” e o lançamento da OPA, a região assumiu uma importância maior, como os relatos dos assessores de Kennedy (cf. SCHLESINGER JR., 1965; 1975) indicam – Keohane

⁷² Como vimos no capítulo II, Connell-Smith (1966; 1971) usou exatamente essa expressão – “uma região de baixa prioridade diplomática” – para caracterizar a América Latina frente aos Estados Unidos.

evidentemente não concedeu maior importância a esses eventos (incorretamente, em nossa opinião). Em 1959, entretanto, um fato radical ocorreu, forçando a reavaliação estadunidense da importância do subcontinente: referimo-nos, é claro, à revolução cubana. A partir daí a retórica do perigo iminente foi assumida por Kennedy e foi plenamente possível a chantagem geopolítica (cuja duração, entretanto, foi curta, em virtude dos golpes de Estado que ocorreram a partir de 1964, no sentido de controlarem o comunismo por via não-democrática).

* * *

O percurso deste capítulo foi longo, dedicado a diversos aspectos da política externa brasileira no sentido de comentar a Operação Panamericana. No próximo capítulo dedicar-nos-emos a trajeto semelhante, embora relativamente aos Estados Unidos; este próximo capítulo será menor que o presente e será dedicado à iniciativa diplomática estadunidense – a Aliança para o Progresso.

IV. A POLÍTICA EXTERNA ESTADUNIDENSE E A ALIANÇA PARA O PROGRESSO

Este capítulo é dedicado à política externa dos Estados Unidos; à semelhança do capítulo anterior, faremos uma apresentação de algumas etapas da política externa estadunidense, apresentaremos algumas de suas características gerais e, finalmente, apresentaremos a iniciativa diplomática de John F. Kennedy que nos interessa, a Aliança para o Progresso. Todavia, em comparação com os capítulos anteriores, este será relativamente curto, por um motivo muito simples: em momentos prévios já apresentamos diversos dos elementos e das etapas constituintes da política externa dos EUA. Dessa forma, limitar-nos-emos em várias ocasiões a somente repetir alguns dados, fazendo referência aos capítulos anteriores.

IV.1. Questões gerais da política externa dos EUA

IV.1.1. Traços e etapas da política externa dos Estados Unidos

Nesta seção trataremos de algumas das características gerais da política externa dos Estados Unidos, indicando alguns de seus traços gerais e comentando a posição ocupada pelo país no mundo; além disso, procuraremos caracterizar o comportamento da potência relativamente à América Latina.

Os primeiros traços, alguns dos mais marcantes, são a autopercepção de que os Estados Unidos representam a realização de um novo homem, de um novo ser humano, afastado da corrupção e das perseguições dos despotismos europeus, que na América pode cumprir o destino de renovação humana – o que confere um forte elemento religioso na política externa norte-americana; relativamente ao novo continente, é a idéia do ‘hemisfério ocidental’. Nesse sentido, Raymond Aron (1974, p. xxiii-xxiv) comentava que os Estados Unidos ‘balançam entre um espírito de cruzada (um mundo seguro para a democracia) e uma retirada no isolacionismo longe do mundo corrupto que recusa prestar atenção ao evangelho

estadunidense”. Dois outros elementos já surgem, portanto: o messianismo, presente mesmo que sub-repticiamente, e o isolacionismo virtual.

Mesmo considerando que inúmeras outras periodizações são possíveis, para fins didáticos Aron (*idem*, p. xxiv) identificou três grandes períodos na política externa estadunidense: de 1783 a 1898, de 1898 a 1941 e de 1941 a 1973⁷³. Como nosso objetivo aqui é apenas fazer uma apresentação geral da política externa dos Estados Unidos, adotaremos o critério aroniano.

O primeiro período corresponde à fase de formação do novo país, com o reconhecimento da nova nação pelo Tratado de Paris entre a França e a Inglaterra, e a expansão territorial, que passou de uma estreita faixa de terra no leste da América do Norte para um país de proporções continentais, com acesso a dois oceanos. Como indicamos há pouco, um dos traços da política externa dos Estados Unidos é o isolacionismo, ou seja, o desejo de não se envolver na política praticada entre si pelas potências estrangeiras (isto é, européias), vista como imoral, corrupta, corruptora e escravizadora. Esse isolacionismo, de caráter político mas não comercial, recusava da mesma forma uma das práticas das potências européias, o colonialismo, isto é, o impulso a dominar outras terras, criar colônias nelas e mantê-las dependentes da matriz. O curioso é que, recusando esse colonialismo à Europa, os Estados Unidos expandiram-se em direção ao Oeste, em várias ocasiões realizando guerras (contra os mexicanos ou contra os índios, por exemplo) para anexar mais territórios, sem ver nesse movimento nenhuma contradição entre seu discurso anticolonial e sua prática expansionista. Como indicado no capítulo II, essa expansão territorial, tema básico da política internacional, era visto como assunto doméstico pelos norte-americanos, não interessando a mais ninguém além deles mesmos (KISSINGER, 1997, p. 33).

⁷³ A data final – 1973 – refere-se ao ano em que Aron concluiu o livro em que nos baseamos. Por outro lado, com o conhecimento de quem escreve cerca de trinta anos depois, podemos hoje indicar que o terceiro período, caracterizado pela Guerra Fria, estender-se-ia até 1991, quando se iniciou outro período, o quarto da política externa norte-americana. Cristina Pecequilo (2003) adota periodização semelhante.

O isolacionismo, por seu turno, corresponde ao impulso a manterem-se distantes dos assuntos dos outros países, sem se verem forçados a manter uma política de disputas e de controle sobre seus vizinhos, a fim de manterem sua própria independência. Esse afastamento era político mas não econômico: a jovem nação recusava a política de poder mas não o comércio entre as nações, visto como forma de desenvolverem-se e obterem a prosperidade⁷⁴.

Relativamente aos países americanos, o isolacionismo estadunidense resultou na Doutrina Monroe, enunciada em 1823 pelo Presidente James Monroe, de acordo com quem os novos países americanos não admitiriam a intromissão de potências extra-hemisféricas em seus assuntos. A preocupação naquele momento era afastar as pretensões da Santa Aliança em recolonizar as recém-independentes repúblicas hispano-americanas e, portanto, evitar que os próprios Estados Unidos tivessem que lidar em suas cercanias com potências mais fortes. Sugerido pela Inglaterra como uma declaração conjunta, os Estados Unidos decidiram proclamá-la sozinhos, tornando a América como um todo seu protetorado ou sua zona de influência; mantido o isolamento americano inicialmente pela armada inglesa, a partir de então a Europa como um todo desinteressou-se da América.

Aron comenta que

A diplomacia das treze colônias nunca experimentou nenhum sério retrocesso ao longo do século de expansão. Ela atingiu seus fins sem travar nenhuma grande guerra”; a despeito disso, importa notar que “O sucesso da diplomacia estadunidense relativamente aos seus vizinhos – Espanha (depois México), França e Inglaterra – deveu menos a uma habilidade excepcional que às circunstâncias (ARON, 1974, p. xxv).

⁷⁴ O tema do comércio está presente desde o início dos Estados Unidos: mesmo os ‘pais fundadores’ tinham clareza das relações estreitas entre a liberdade política e uma política comercial bem conduzida. Para maiores detalhes sobre esse tópico, cf. Vigevani, Oliveira e Mariano (2003).

Ou seja, explorando o território da América do Norte, os estadunidenses não enfrentaram nenhum adversário capaz de impor-lhes reverses militares que lhes obstassem a conquista e a posse do território⁷⁵.

Outros traços que Aron identifica na prática externa estadunidense, cuja origem remonta aos séculos XVIII ou XIX, são os seguintes: “[...] a importância [*flare-up*] da opinião pública (em 1792 e 1812), escrúpulos legalistas, o balanço entre o desejo do poder (ou expansão) e uma consciência intranquã e uma curiosa mistura de moralidade pragmática e moralista” (*idem*, p. xxviii). Essas características, cuja origem remonta à formação dos Estados Unidos, estão presentes ainda no século XX; como veremos adiante, a Aliança para o Progresso, em sua formulação original, conforme conduzida por J. F. Kennedy, tinha um elemento cruzadista (ou seja, moralista) bastante forte.

O período que Aron estabelece entre 1792 e 1898 corresponde, portanto, ao período de constituição territorial, realizada em diversas fases: das treze colônias originais à compra da Flórida da Espanha e da Louisiana da França; a guerra com o México para anexação do Texas, da Califórnia, do Novo México e do Arizona e, depois, a anexação do Oregon e, finalmente, a compra do Alaska da Rússia. Nesse movimento houve um avançar em direção ao Oeste, que, se consolidou o domínio estadunidense no continente, não se limitou a essas terras, pois continuou em direção ao Oriente: foram os norte-americanos que entraram em contato com o Japão no impulso que levou esse país à ocidentalização da era Meiji; da mesma forma, os Estados Unidos obrigaram a China, por via armada, a manter as aduanas abertas à comercialização com as potências ocidentais (evidentemente, Estados Unidos à frente).

⁷⁵ Mesmo os índios estavam “isolados em seu próprio país, [...] [e] formavam uma pequena colônia de estrangeiros malquistos no meio de uma população numerosa e dominante” (ARON, 1974, p. xxvii). Por outro lado, essa facilidade de conquista e a percepção de que o novo continente pertencia aos norte-americanos resultou na doutrina do “destino manifesto”, segundo a qual a conquista do território comprovava na prática a predestinação norte-americana em conquistá-lo (evidentemente o raciocínio aí implicado é circular).

No final do século XIX, os Estados Unidos já eram um país de dimensões continentais, com um território unificado. Ao mesmo tempo, ocorriam as disputas neocoloniais européias e, mesmo mantendo-se isolados, os Estados Unidos não passaram ilesos por esse momento: basta pensar-se no “corolário Roosevelt” à Doutrina Monroe, que, à semelhança dos discursos europeus, preconizava o direito civilizacional à intervenção nos “países selvagens” ao Sul do rio Grande.

Em todo caso, em 1898 os Estados Unidos entraram em guerra com a Espanha, então um império decadente e com poucas possessões remanescentes, pela libertação de Cuba. Conforme a periodização de Aron, desse momento até 1941 os Estados Unidos passariam por uma fase de transição entre o “puro” isolacionismo, dedicado à constituição territorial, e a plena participação nos negócios do mundo.

Tomada com um todo, a ação externa dos Estados Unidos durante o período 1898-1940 é uma unidade apenas em suas inconsistências, suas mudanças abruptas de frente, sua inabilidade para escolher uma linha de conduta e aderir a ela – em suma, a rejeição do universo interestatal na forma que tinha assumido ao longo das épocas e cujas regras os Estados Unidos de má vontade tenham adotado em seu próprio benefício, às expensas primeiro da França e depois dos ingleses, dos índios e dos espanhóis.

[...]

No meio século entre a guerra com a Espanha [...] e a entrada na guerra contra o Japão e a Alemanha em dezembro de 1941, a ação externa dos Estados Unidos foi culpada não de qualquer desejo de poder, mas de falhar em tornar-se consciente do papel imposto a ela pelo destino (idem, p. xxxv-xxxvi).

As observações de Aron que reproduzimos acima deixam bastante claro que o segundo período da política externa dos Estados Unidos foi, não conturbado, mas errático: assumindo precocemente uma postura realista⁷⁶ de grande potência com Theodore Roosevelt no início do século XX – e com isso chocando a moralidade estadunidense –, retornando a um isolacionismo em seguida e, com a 1ª Guerra Mundial na Europa, o retorno à grande política

⁷⁶ Bem entendido que esse realismo refere-se à escola realista de política internacional; nesse caso específico, caberia também, sem grandes dificuldades, a expressão “maquiavélico”.

internacional, desta vez sob a forma cruzadista do idealismo de Woodrow Wilson.

Na qualidade de Presidente da única potência industrial que passou incólume pelo conflito da 1ª Guerra e que, em verdade, foi a grande responsável pela decisão da disputa, Woodrow Wilson particularmente procurou reorganizar o sistema de relacionamento internacional à maneira dos Estados Unidos, instituindo uma nova política para um novo ser humano. Rejeitando as práticas maquiavélicas praticadas quase que desde sempre pelos europeus – tratados e acordos secretos, alianças entre os países –, Wilson intentava um novo sistema internacional (isto é, europeu, com a participação dos países americanos, Japão e Turquia e eventualmente a China) caracterizado pela diplomacia pública (sem acordos secretos) e pela instituição de um organismo interestatal responsável pela manutenção coletiva da paz – a Liga das Nações (de que o Brasil foi um dos países fundadores, aliás). Todavia, a despeito de ter sido o proponente dessa instituição e de pô-la em funcionamento na Europa, W. Wilson foi incapaz de garantir o ingresso de seu próprio país nela⁷⁷: no Congresso norte-americano, o sentimento isolacionista novamente triunfou e os Estados Unidos não ratificaram o tratado instituidor da Liga das Nações.

Ao longo dos anos 1920 os Estados Unidos mantiveram-se afastados da política mundial e, após a crise econômico-financeira de 1929, com os movimentos nacionalistas, regionalistas e isolacionistas que passaram a grassar pelo mundo, os Estados Unidos, sob a presidência de F. D. Roosevelt, adotaram a Política da Boa Vizinhança (PBV) com os países da América Latina. Essa política consistia em uma aproximação relativamente aos latino-americanos, respeitando o princípio de “autodeterminação dos povos” – ou, como disse

⁷⁷ Não se pode menosprezar esse fato: além da evidente questão simbólica – o próprio país do proponente da iniciativa não confere o apoio necessário à sua existência –, havia um problema econômico: afinal de contas, a principal economia industrial do planeta (e, àquela época, a única que restava inteira e intacta) recusava-se a participar da construção de uma nova ordem internacional, mesmo que podendo ditar ou interferir largamente na arquitetura dessa nova internacional. Como se sabe, esse erro isolacionista não foi repetido após a 2ª Guerra Mundial.

Gordon Connell-Smith, “[...] sua essência era a *abstenção* norte-americana de certas atividades na América Latina e sua aceitação da não-intervenção como a pedra fundamental do sistema interamericano” (CONNELL-SMITH, 1966, p. 146; sem grifo no original). De fato, nas três primeiras décadas do século XX a atividade estadunidense na América Latina, particularmente na América Central e no Caribe⁷⁸, foram intensas e no sentido de intervenções mais ou menos constantes nos negócios internos dos outros países. Essas intervenções davam-se na forma de expedições militares ou com a “diplomacia do dólar” (em que a moeda era francamente usada como instrumento de pressão política), com os mais variados objetivos (embora sempre favoráveis aos Estados Unidos, está claro): mudar governos “nacionalistas demais” ou “populistas”; forçar o pagamento de dívidas; manter as estabilidades nacionais, acalmando distúrbios públicos e assim por diante⁷⁹.

A crise de 1929 teve como uma de suas conseqüências a regressão de todo o sistema econômico internacional de interdependência entre os países; assim, ao invés de procurarem complementar as economias nacionais, os países passaram a procurar a autarcia econômica e/ou a constituírem blocos econômicos regionais. Nesse sentido, a Política da Boa Vizinhança foi um reflexo da época, com os Estados Unidos procurando cultivar boas relações com a América Latina, “tolerando” movimentos autonomistas e nacionalistas locais: assim, por exemplo, o México de Lázaro Cárdenas nacionalizou, em fins da década de 1930, as indústrias petrolíferas instaladas lá, de modo geral norte-americanas, sem com isso sofrer represálias dos Estados Unidos; da mesma forma, foi nesse período

⁷⁸ Na verdade, pode-se dizer que virtualmente todas as atividades norte-americanas no período foram nessa região, percebida, como já notamos, como zona doméstica de segurança. A única exceção, cuja importância para os Estados Unidos e para o continente como um todo não pode ser menosprezada, foi o incentivo conferido a separatistas do Norte da Colômbia em 1903, para formarem o novo país do Panamá e os estadunidenses construírem o Canal do Panamá, com “direitos perpétuos” sobre a obra que liga os oceanos Atlântico e Pacífico.

⁷⁹ Um relato sumário e concentrado nas conferências interamericanas do período, mas mesmo assim muito interessante, pode ser encontrado em Connell-Smith (1966, cap. 2).

que o Brasil pôde realizar sua “autonomia pela equidistância” (conforme a expressão de Gerson Moura), negociando ao mesmo tempo com os rivais Alemanha e Estados Unidos em termos econômicos e também políticos⁸⁰.

No período entre 1934 e 1941 a PBV consistiu mais em uma omissão que em um conjunto ativo de políticas implementadas pelos Estados Unidos. A partir de 1941-1942 os Estados Unidos entraram na 2ª Guerra Mundial, ao lado dos aliados (Inglaterra e França), e procuraram converter os esforços hemisféricos anteriores em uma colaboração ativa no conflito. Além de procurar, em termos diplomáticos, um consenso hemisférico para condenar as potências do Eixo (obtendo um quase-consenso, com as resistências da Argentina e, em menor escala, do Chile), em termos econômicos a colaboração assumiu a forma de uma organização hemisférica do trabalho, com a economia estadunidense voltada prioritariamente para os esforços de guerra e as latino-americanas fornecendo gêneros diversos para os ianques. No caso brasileiro, a colaboração tomou a forma da construção de uma base militar estadunidense no Rio Grande do Norte, como cabeça-de-ponte para a guerra na África, e o envio de tropas brasileiras para lutar na Europa – em troca dos recursos econômicos e tecnológicos necessários para a construção de uma usina siderúrgica (passo indispensável para qualquer pretensão industrializante).

Novamente as indicações de Raymond Aron são-nos úteis: “Tendo-se tornado o poder dominante no hemisfério Ocidental e o poder maior [*ranking power*] na escala global, os Estados Unidos entraram na política mundial contra sua vontade” (ARON, 1975, p. xxxv). Reservando-se a América Latina como área de influência (ou melhor, como zona doméstica de atuação), os Estados Unidos assistiram ao crescimento das tensões na Europa ao longo da década de 1930 e à explosão do conflito em 1939; durante a 2ª Guerra Mundial as antigas potências mundiais (tanto européias quanto o Japão) extenuaram-se, exaurindo seus recursos humanos e materiais, de maneira que, com o término do conflito,

⁸⁰ A bibliografia a respeito desse tema é relativamente grande; podemos citar Hilton (1977), Moura (1980), Duarte (1986), Mesplé (1986) e Alves (1999).

“Uma segunda guerra européia fez a hegemonia potencial dos Estados Unidos uma realidade” (*idem*, p. xxxvii). Sendo a única grande potência partícipe da guerra que dela saiu incólume, os Estados Unidos não cometeram novamente o erro de 1919-1920, quando, podendo participar ativamente da reorganização política e econômica do mundo, preferiram fechar-se em si mesmos: desde antes de 1945 e francamente após esse ano, os Estados Unidos assumiram a responsabilidade de reorganizar as relações econômicas e políticas entre os países – de acordo, é claro, com suas próprias percepções da realidade. Assim é que, por exemplo, a iniciativa da Liga das Nações foi reeditada, com fins muito semelhantes: uma organização interestatal que, em nome da segurança de todos, fosse capaz de evitar conflitos localizados; todavia, ao contrário da iniciativa anterior, não apenas os norte-americanos aceitaram participar da nova instituição como tornaram-se, desde então, seus principais apoiadores⁸¹. A Organização das Nações Unidas (ONU) foi o lado político de um projeto global que incluía também aspectos econômicos: constituiu-se também uma organização responsável pela reconstrução dos países destruídos pela guerra e pelo incentivo ao desenvolvimento econômico – o Banco Mundial (BIRD) –, uma instituição responsável por solucionar problemas de liquidez financeira de curto prazo dos vários países do mundo – o Fundo Monetário Internacional (FMI) – e uma organização que organizasse os fluxos comerciais do mundo, disciplinando-os ao instituir regras comuns a todos – a Organização Internacional do Comércio (OIC)⁸². Em outras palavras, F. D. Roosevelt procurou realizar o projeto proposto

⁸¹ Para os fins desta dissertação, a afirmação acima é correta; todavia, convém comentar que, após o término da Guerra Fria e com a consolidação de uma nova ordem mundial após 1991, contrariamente aos esforços anteriores, o ano de 2002 assistiu a um conflito aberto entre os Estados Unidos e a Organização das Nações Unidas (como instituição) e a diversos membros importantes da Organização (entre eles a França, a Alemanha, a Rússia e a China), por ocasião do anúncio da 2ª Guerra do Golfo. Para maiores comentários, cf. Pecequillo (2003).

⁸² A OIC especificamente foi natimorta, pois não conseguiu efetivar-se: os períodos de fechamento econômico e de guerra, somados aos incipientes esforços de desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos, não permitiram que se realizasse a liberação comercial requerida para a constituição da OIC. Todavia, uma série de acordos específicos e localizados

inicialmente por Woodrow Wilson de ultrapassar as práticas políticas européias por meio de relações abertas entre todos os países, em uma organização que permitisse o diálogo entre eles e, por meio da argumentação, resolvesse as disputas internacionais. Da mesma forma, Roosevelt procurou instituir um ambiente econômico aberto, sem restrições comerciais e com instâncias capazes de resolver problemas financeiros emergenciais.

Do período anterior à 2ª Guerra Mundial ao posterior a ela, a posição estadunidense no mundo alterou-se; das preocupações hemisféricas passaram a mundiais. Essa passagem é da maior importância para nós: de potência hegemônica na América – que atuava limitadamente – passou a potência mundial, responsável pela reorganização e reconstrução político-econômica do mundo. Essa passagem implicou duas mudanças, relativas cada qual a diferentes níveis da realidade política mas intimamente relacionadas: por um lado, houve uma alteração nas perspectivas e nos objetivos nacionais norte-americanos, que passaram do continente americano para o próprio mundo; por outro lado, seu papel de garante da nova realidade mundial que então se gestava conferia-lhes (como ainda se confere, embora em menor grau) um poder considerável, na medida em que determina o próprio ambiente em que os outros atores movimentar-se-ão.

A reorganização política e econômica do mundo foi a primeira das duas grandes tarefas que os norte-americanos propuseram-se após 1945; a segunda foi o conflito político, militar, econômico e “ideológico” que travaram, entre 1945 e 1991, com a União Soviética e o então em formação bloco de países comunistas, constituindo a chamada “Guerra Fria”. É interessante notar que, enquanto a reorganização política e econômica do mundo começou antes mesmo de 1945 – em 1942 Churchill, Roosevelt e Stálin já se reuniam para tratar da reorganização do mundo após o conflito – a Guerra Fria iniciou-se em 1947, quando os estadunidenses convenceram-se de que os Stálin não retiraria as tropas do

foi possível, constituindo-se o General Arrangement on Tariffs and Trade, o GATT, que em sucessivas e cada vez maiores rodadas de negociações transformou-se em 1994 na Organização Mundial do Comércio (OMC).

Exército Vermelho dos países que havia libertado do jugo nazista e que pretendia constituir uma zona de países comunistas, ou melhor, comunizados. A partir desse ano o Presidente Harry Truman propôs como objetivo nacional, além da reorganização mundial, a reconstrução econômica e social dos países destruídos pela guerra (Europa ocidental e Japão), por meio de um gigantesco plano de auxílio econômico, o Plano Marshall. Essa estratégia – reconstruir os países europeus a fim de evitar que o comunismo surgisse a esses países como alternativa à destruição econômica – integrava uma doutrina política e militar mais ampla conhecida como “contenção”, isto é, tentar-se-ia evitar a propagação do comunismo pelo mundo, contendo-o das melhores formas que se encontrasse. Não é difícil de notar que, mesmo em virtude da natureza do regime soviético (inexistência de propriedade privada, dirigismo estatal, doutrina oficial de Estado, onipresença do Partido Comunista), as duas tarefas que os Estados Unidos propuseram-se entre 1945 e 1947 eram complementares: reconstruir e reforçar as instituições liberais era um passo na direção da contenção do comunismo e, inversamente, combater o comunismo reforçava a importância das instituições liberais.

Ora, buscando serem líderes do Ocidente (do “mundo livre”, como se dizia (e diz) nos Estados Unidos), a *demonstração da capacidade* de liderança pelos norte-americanos era uma necessidade (MACE, 1999, p. 26) – daí a constituição de uma “comunidade hemisférica de segurança”, por meio do Tratado do Rio, em 1948, que instituiu o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, o TIAR, em que a agressão a um país americano seria a agressão a todos os demais. De maneira semelhante, no ano anterior criou-se, também sob o impulso estadunidense, a Organização dos Estados Americanos, que congregaria todos os países do hemisfério (sob a liderança norte-americana, é claro). As iniciativas de 1947-1948 tiveram como principal resultado a constituição de instituições jurídico-políticas “regulando” as relações interamericanas; conforme Mace (*ibidem*), esse foi o maior sucesso do empreendimento na época, por meio de um intergovernamentalismo ao invés de um supranacionalismo: a OEA e, antes, a União Panamericana, “[...] providenciaram a estrutura necessária para

lidar com problemas envolvendo a administração dos negócios interamericanos; desempenharam um significativo papel ao impedir a criação de um bloco latino-americano e foram úteis, se não sempre adequados, canais ou instrumentos para a sutil legitimação da supremacia política dos EUA na América”⁸³.

O período mais duro da Guerra Fria foi o de 1947 a 1953, quando houve diversos conflitos relativos ao estatuto político, jurídico e administrativo da Alemanha ocupada, especialmente Berlim, na zona de ocupação soviética mas também dividida em quatro zonas (estadunidense, francesa, britânica e soviética). Em seguida, entre 1950 e 1953 ocorreu a Guerra da Coreia, quando tropas da Coreia do Norte, de orientação comunista, invadiram a Coreia do Sul, aliada dos Estados Unidos. Nesse momento a China já passara à influência soviética e inúmeros “voluntários” chineses lutaram contra a Coreia do Sul. Vigendo então nos Estados Unidos a “teoria do dominó” – segundo a qual se um país em uma região sucumbisse ao comunismo, outros países ao redor também sucumbiriam (ao menos as possibilidades de isso acontecer aumentariam bastante), a preocupação estadunidense foi, após auxiliar a reconstrução europeia, lidar com os problemas da Ásia⁸⁴. Em 1953 Stálin morreu, possibilitando um arrefecimento dos conflitos da Guerra Fria: foi o período da *détente* (“distensão”, em francês), em que se começava a aceitar-se a idéia de uma “coexistência pacífica” entre os dois grandes.

⁸³ A despeito disso, considera Mace que os Estados Unidos *falharam*, nos quarenta anos seguintes aos acordos de 1948, em ter suas perspectivas aceitas pelos países latino-americanos (MACE, 1999, p. 27).

⁸⁴ Raymond Aron lembrou que, além das preocupações específicas dos Estados Unidos, os norte-americanos tinham que levar em consideração as preocupações relativas ao Japão, ocupado por eles e, portanto, sob sua responsabilidade. Daí, também, o cuidado em preservar a Coreia do Sul fora da órbita comunista: caso uma Coreia unificada sob o regime vermelho tornasse-se uma realidade, seria um perigo estratégico para o Japão (ARON, 1975, p. 300-301). A respeito da doutrina da contenção, Aron nota que ela representava a versão defensiva da disputa com a União Soviética (*idem*, p. 300).

Como vimos em capítulos anteriores, nesse período a América Latina não constava da agenda estadunidense como prioridade; a região era tomada como zona pacífica e cujo apoio às políticas norte-americanas era um pressuposto. Entretanto, desde 1956, quando Dwight Eisenhower foi reeleito Presidente, alguns membros de seu governo alertavam para o fato de que uma alteração no relacionamento entre Estados Unidos e América Latina deveria ocorrer: políticos da oposição ao Partido Republicano (entre os quais se destacava o Senador John F. Kennedy), membros do Departamento de Estado e o especialista em América Latina, Reitor da Universidade Johns Hopkins e irmão do Presidente, Milton Eisenhower (MELLO E SILVA, 1992b). Assim, ao realizar uma viagem de amizade pelos países latino-americanos em 1958 – para a qual, todavia, concedia importância menos que burocrática (cf. BELL, 1972, p. 72-73) – o vice-Presidente dos Estados Unidos, Richard Nixon, foi recebido por multidões que protestavam contra ele e o país que representava em Lima e em Caracas. Inesperadas essas recepções, elas ensejaram uma iniciativa igualmente inesperada do Presidente brasileiro, Juscelino Kubitschek, que propôs em carta pessoal a Dwight Eisenhower uma renovação vigorosa das relações interamericanas – era o lançamento da Operação Panamericana, que vimos no capítulo anterior.

Recebida inicialmente com frieza pelos Estados Unidos, a OPA sofreu uma série de impedimentos por esse país até que, no ano novo de 1959, outro fato inesperado, de repercussões enormes para os Estados Unidos, tanto em termos mundiais quanto com respeito às relações interamericanas, ocorreu: uma revolução vitoriosa em Cuba, que em um primeiro momento expulsou um Presidente corrupto, autoritário e extremamente simpático aos EUA e em um segundo momento adotou uma série de medidas contrárias aos interesses norte-americanos (ampla reforma agrária, nacionalização das empresas estrangeiras etc). Fidel Castro, embora não fosse, pessoalmente, próximo ao comunismo no início, em virtude de problemas concretos de administração pública em Cuba e também devido à dinâmica política tanto regional quanto mundial, gradativamente passou para a órbita de influência soviética – tornando-se, assim,

diretamente uma ameaça geopolítica aos Estados Unidos e constituindo-se na primeira violação verdadeira da Doutrina Monroe em pouco mais de cem anos em que ela existia.

A ocorrência da revolução cubana confirmou de imediato as principais teses da Operação Panamericana (necessidade de desenvolvimento econômico e social a fim de evitar o risco do comunismo) e obrigou os Estados Unidos a modificar sua postura frente à América Latina. Tanto a OPA quanto a revolução cubana ocorreram no final da administração de Dwight Eisenhower, de modo que coube na prática ao novo Presidente dos Estados Unidos, J. F. Kennedy, a responsabilidade pelo novo formato das relações hemisféricas – que o consubstanciou na Aliança para o Progresso.

A apresentação da Aliança para o Progresso será vista na próxima seção deste capítulo; antes, porém, de apresentá-la, cremos importante considerar especificamente a política externa dos Estados Unidos face à América Latina: por esse motivo, no próximo tópico trataremos desse tema.

IV.1.2. A América Latina para os Estados Unidos

Um exame da bibliografia que trata das relações entre os Estados Unidos e a América Latina, mesmo que superficial, deixa bastante claro que o subcontinente ocupa um papel secundário na política externa dos Estados Unidos, ao menos desde a 2ª Guerra Mundial, conferindo-se maior importância à Europa e à Ásia. Essa desvalorização não se dá por mero desprezo⁸⁵, mas pela percepção – falsa ou verdadeira, não cabe aqui determinar – de que o continente americano é uma região pacífica e pacificada e que, além disso, é leal e fiel à liderança estadunidense; da mesma forma, considera-se que a América Latina

⁸⁵ Essa “ausência de desprezo”, todavia, deve ser vista com cautela, pois, como indicou Gordon Connell-Smith, a América Latina tradicionalmente foi vista como um desterro diplomático, lugar reservado aos funcionários incapazes ou indisciplinados (CONNELL-SMITH, 1966, p. 18-20).

integra o campo dos próprios Estados Unidos, em desconsideração das especificidades locais.

Assim, por exemplo, Raymond Aron (1975), ao tratar do tema, foi muito claro: há uma diferença entre o tratamento conferido à Europa e ao Japão, por um lado, e à América Latina (ou ao Terceiro Mundo, de modo mais geral), por outro; mais do que isso, há ainda a necessidade de distinguir a América Central da América do Sul. Na verdade, a América Latina representa um caso particular nas relações que os norte-americanos mantêm com o Terceiro Mundo, com necessidades de segurança apenas secundárias e episódicas.

Desde a época dos *Founding Fathers* a América Central é considerada uma área de proteção norte-americana, uma zona de segurança nacional, o mesmo aplicando-se ao Canadá e, evidentemente, ao México. Esse caráter de segurança leva em consideração fundamentalmente as necessidades estadunidenses e, a partir disso, eles têm o “direito”⁸⁶ de salvaguardarem-se quando julgarem necessário. A Emenda Platt, que conferiu aos Estados Unidos o direito de intervenção em Cuba após a guerra contra a Espanha (pela independência da ilha), é um exemplo acabado desse “direito”: em 1906 (?), 1917 e 1920 Cuba foi ocupada por fuzileiros navais para manter a ordem. Evidentemente, essa postura mudou de acordo com o líder: Theodore Roosevelt criou o “Corolário Roosevelt” à Doutrina Monroe, o chamado “*Big Stick*” (grande porrete), mas já o segundo Roosevelt, Franklin Delano, implantou a Política da Boa Vizinhança, fez revogar a Emenda Platt (em 1934) e em diversos momentos vexou-se de intervir na América Central. É importante notar que o comportamento intervencionista não era percebido como “imperialismo” ou “colonialismo”, mas simplesmente como a salvaguarda dos legítimos interesses dos Estados Unidos (embora, ao mesmo tempo, criticassem os imperialismos francês e britânico).

⁸⁶ Direito confirmado pela eficácia de suas ações práticas – semelhantemente à doutrina do “destino manifesto”.

Em contrapartida, a América do Sul, não integrando a zona de segurança norte-americana – por estar mais distante –, é objeto do *desinteresse* dos Estados Unidos, ao mesmo tempo em que é uma região relativamente pacificada. De modo geral, a literatura (cf. principalmente MONIZ BANDEIRA, 1998; 2000; PECEQUILO, 2003) aponta que a América do Sul possui valor estratégico para os EUA “apenas” em termos econômicos – investimentos e fornecimento de matérias-primas, além de, eventualmente, mercados consumidores amplos. Uma evidência indireta do desinteresse norte-americano, talvez não a mais representativa face aos problemas que os norte-americanos enfrentaram após 1945, é a quase ausência de referências à América Latina, ou, particularmente, ao Brasil nos livros de história da política externa dos EUA. As únicas referências que costumam ocorrer são relativas às crises de Cuba (1959-1960, 1962) e, às vezes, à Aliança para o Progresso⁸⁷ (cf., p. ex., KISSINGER, 1997).

Horowitz (1976) desenvolveu em um ensaio a tese da falha de percepção dos Estados Unidos relativamente à América Latina e, ao tratar dos pequenos aliados dos EUA, Keohane foi muito claro ao indicar que a relação da potência com os pequenos países era muito diferente daquela dispensada aos latino-americanos (KEOHANE, 1971, p. 161). Em termos históricos, os eventos da década de 1950 comprovam tais assunções, com o papel absolutamente secundário a que se viu relegada a América Latina, necessitando-se de eventos como as manifestações contra Nixon em 1958 ou, mais expressivamente, a revolução cubana para melhorar o *status* estratégico latino-americano nos Estados Unidos.

Horowitz argumenta que não existe algo chamado “política externa dos Estados Unidos para a América Latina”, pelo duplo motivo de que cada agência possui sua própria doutrina a seguir e porque – e de maneira muito mais importante – globalmente não há uma direção geral a orientar essas relações. Embora se fale, às vezes, em uma condução pragmática da política externa com a América Latina, para Horowitz esse chamado “pragmatismo” é uma alcunha

⁸⁷ A Operação Panamericana, em contrapartida, de modo geral não é nem mesmo citada.

marota: se tomado como sinônimo de ‘imperialismo’, conforme a tradição estadunidense ele é errado, pois os três grandes pensadores pragmáticos – William James, John Dewey e Charles Peirce – eram contra o imperialismo. No sentido de buscar os interesses nacionais, além do truísmo que representa, o ‘pragmatismo’ peca pela ausência de determinação clara do que sejam os ‘interesses nacionais’ estadunidenses relativamente à América Latina:

Entender o que é conhecido como política externa norte-americana é complicado não somente devido à emergência do Terceiro Mundo como uma força independente mas devido à obscuridade dos motivos e do próprio processo de tomada de decisões. Por exemplo, até que ponto a política externa norte-americana é moldada pelo medo de perder seus US\$ 16 bilhões em ativos corporativos em todo o Terceiro Mundo e até que ponto pelo medo da militância do comunismo soviético? No caso da América Latina pelo menos, a evidência preponderante sugeriria que o porta-fólio de investimentos é preponderante (HOROWITZ, 1975, p. 42).

Jean-Baptiste Duroselle (2001, p. 264) comentou que após a 2ª Guerra Mundial uma forma insidiosa de relações assimétricas – portanto, de dominação – ganhou corpo e assumiu grande importância: aquela vinculada aos auxílios de qualquer espécie (econômicos, humanitários, tecnológicos). Pois bem: considera Horowitz que, de modo geral, nos Estados Unidos não se distingue com clareza os auxílios externos com o desenvolvimento de uma política externa séria; além disso, “É provavelmente correto dizer que em cada período o auxílio externo foi mais freqüentemente gasto para satisfazer os desejos do que é eufemisticamente denominado o centro cosmopolita das nações-clientes que para avançar os interesses de suas periferias colonizadas” (HOROWITZ, 1975, p. 45) – ou seja: não haveria propriamente uma política para a América Latina, ao menos com a mesma (boa) qualidade daquela reservada à Europa ao Japão; nesse sentido, ainda, as queixas latino-americanas e mais especificamente brasileiras após os anos 1940 e ao longo da década de 1950 – de que as esperanças de um ‘relacionamento especial’ entre EUA e América Latina não se realizaram – estavam corretas (embora não necessariamente justificadas – em um erro de avaliação da diplomacia latino-americana e especialmente da brasileira).

Em parte ecoando o que Gordon Connell-Smith (1965, p. 18-19) já comentara, Horowitz nota que há um problema de percepção dos norte-

americanos face aos latino-americanos, no sentido de uma radical incompreensão de quem os últimos são ou o que querem: assim, por exemplo, considera-se muitas vezes a América Latina uma espécie de conjunto de 34 unidades políticas que comporiam estados de 2ª classe, ao lado dos outros 50 já integrados à união norte-americana, como estados de 1ª classe⁸⁸. Para complicar, há que se perceber os problemas econômicos relacionando-se com os políticos, cada qual, todavia, mantendo sua dinâmica própria. Avançando na avaliação dos problemas no relacionamento entre a América Latina e os Estados Unidos, Horowitz ainda indica que não se trata apenas de um problema cognitivo, de choque de percepções, mas de relacionamento entre dois tipos diferentes de capacidades na política internacional: “Mais uma vez, devemos entender que o problema é tanto de tamanho quanto de percepção. *Pode alguma nação pequena ou média sentir-se segura e em condição de equidade quando confrontada com uma superpotência como os Estados Unidos?* Pode algum conjunto de ações ou pronunciamento de uma superpotência ser saudada com nada menos que suspeita universal?” (HOROWITZ, 1975, p. 48; sem grifos no original). Nesse sentido, os problemas da América Latina e dos Estados Unidos seriam similares aos enfrentados por outros países pequenos relativamente às potências que os controlavam: problemas de independência, autonomia e nacionalismo; dessa forma, o que podemos chamar sem grandes preocupações de erro de “falha de percepção” é um elemento agravante em um relacionamento à partida complicado. Ainda no referente aos problemas de percepção, e no sentido indicado acima, o que para os Estados Unidos é “apenas” uma questão de auxílio, ou investimento, para os latino-americanos é de ingerência, exploração ou espoliação.

Para concluir esta seção: à semelhança da avaliação que fizemos no capítulo anterior sobre o papel desempenhado pelo Brasil no cenário internacional, podemos questionar-nos a respeito do papel estadunidense no

⁸⁸ Horowitz deduz a consequência de a América Latina ser vista como integrante da União: qualquer movimento autonomista ou independentista aparece como traidor dos interesses nacionais (norte-americanos) (HOROWITZ, 1975, p. 52).

mundo e, mais precisamente, na América. O papel preponderante que os Estados Unidos exercem nesses âmbitos é tomado por suposto, mas convém determinar os meios de que se valem em cada um deles.

Lembremo-nos inicialmente da tipologia do poder de Joseph Nye Jr., apresentada no capítulo I: esse autor distingue o poder duro do poder brando. Enquanto o primeiro refere-se às formas mais conhecidas de poder, que seguem diretamente a definição weberiana (“fazer alguém adotar o comportamento que desejamos, mesmo contra sua resistência”), o outro relaciona-se à formação de preferências, em que o submetido quer a mesma coisa que o subjugador. Indicamos acima que a ação dos Estados Unidos na América segue uma divisão de âmbitos: ela preferencialmente ocorre na América Central e no Caribe, onde tradicionalmente se dá por meio de intervenções armadas e pela força do dólar; essa região é aquela a que a literatura especializada refere-se quando trata da “zona de influência natural” dos Estados Unidos na América (cf., p. ex., TRISKA, 1986). Em contrapartida, a América do Sul nunca assistiu à intervenção militar estadunidense em seu área⁸⁹, embora desde o início do século XX mais ou menos esteja na região geo-econômica do dólar e, a partir de 1945 e cada vez mais, na órbita cultural dos Estados Unidos. Além disso, com países como o Brasil e a Argentina, a América do Sul há muito pretende-se livre da influência norte-americana – ou, pelo menos, com um grau de autonomia muito maior que a América Central e o Caribe. Assim, teríamos o uso predominante do poder duro na América Central e no Caribe (o que evidentemente não impede a ocorrência do poder brando) e o uso mais ou menos predominante do poder brando na América do Sul. Veja-se o Quadro IV.1 abaixo:

⁸⁹ Essa afirmação deve ser lida com cuidado, pois se refere apenas ao desembarque de tropas norte-americanas na América do Sul, para “manutenção da ordem” ou objetivos congêneres; de maneira alguma ela refere-se ao “patrulhamento preventivo” de tropas estadunidenses em águas sul-americanas em situações diplomaticamente difíceis, complicadas ou interessantes para os EUA.

QUADRO IV.1 – FORMAS DO PODER DOS EUA NA AMÉRICA, POR SUB-REGIÃO

	Situação dos EUA frente à sub-região	Ação regional	Meio usual	Tipo predominante de poder
América Central e Caribe	Sub-região estratégica: zona de segurança	Intervencionismo constante	Ação militar; força econômica; influência cultural	Poder duro
América do Sul	Maior distância política e geográfica	Relacionamento com líderes regionais (Brasil, Argentina)	Influência cultura; força econômica	Poder brando

FONTE: o autor.

As duas formas de poder aqui apresentadas auxiliam muito na explicação do comportamento norte-americano em relação à América Latina, mas falta ainda uma dimensão de seu poder, relativa ao papel desempenhado pelos Estados Unidos no mundo após 1945, isto é, a sua função de organizador e mantenedor das relações internacionais (ou do “sistema interestatal”). Indicamos no capítulo I a teoria da estabilidade hegemônica: pois bem, independentemente da validade intrínseca dessa teoria em qualquer momento histórico, o fato é que, em linhas gerais, a atuação norte-americana no período corresponde às características dessa teoria, ao menos conforme apresentou-a Robert Keohane: o líder hegemônico desenvolve uma ação no sentido de conformar um *ambiente* comum a todos os atores internacionais (ou ao máximo possível), mais que buscar objetivos mais concreto, específico e tangível; esse ambiente supõe “incentivos positivos para a cooperação”. Da mesma forma, é claro que, ao mesmo tempo, o líder busca realizar objetivos de mais curto prazo, beneficiando seus cidadãos e as empresas nele sediadas: o que importa notar que é, ao mesmo tempo que realiza seus objetivos a curto prazo – que se beneficiam, por óbvio, do ambiente por ele mesmo criado – não submete suas metas de longo prazo às de curto prazo (KEOHANE, 1993, p. 317-318ss). À primeira vista, a atuação estadunidense na América Latina não comportaria nenhum elemento de “liderança hegemônica”; todavia, o papel desempenhado pela potência após 1945 em nível global foi exatamente nesse sentido, incluindo aí a América Latina.

Podemos, agora, passar à descrição e à análise da iniciativa diplomática estadunidense objeto desta dissertação – a Aliança para o Progresso.

IV.2. A Aliança para o Progresso

Como vimos acima, o contexto em que foi lançada a Aliança para o Progresso nos Estados Unidos era de mudança na orientação da política externa norte-americana para a América Latina, em virtude de uma crise nessa relação, anunciada alguns anos antes – durante o périplo de Richard Nixon à América do Sul em 1958 – e deflagrada francamente em 1959, com a revolução cubana. Em tal cenário, desde meados da década de 1950 vários autores indicavam a necessidade de mudança no relacionamento hemisférico, mas o governo de Dwight Eisenhower muito lentamente reagia a elas – de que foi exemplo a reação inicial dos Estados Unidos à Operação Panamericana –; após a revolução cubana, todavia, a postura estadunidense modificou-se bastante, com a manifesta preocupação pelos problemas e perspectivas latino-americanas. Ensaíada por Eisenhower – que, todavia, estava em final de mandato –, essa mudança foi implementada como uma política de longo prazo por John Fitzgerald Kennedy, que baseou seu discurso de campanha, entre outros aspectos, na crítica à política externa dos Estados Unidos relativamente à América Latina.

Devemos insistir aqui em três aspectos. Primeiramente, a orientação geral da política externa norte-americana após 1945 era o combate ao comunismo, fosse em sua vertente soviética, fosse em sua vertente chinesa. No quadro geral da Guerra Fria, um desafio à ordem mantida pelos Estados Unidos era muito facilmente encarada como uma adesão ao bloco comunista; ao mesmo tempo, as diversas políticas implementadas por esse país pautavam-se pela preocupação estratégica de combate à ideologia comunista.

Em segundo lugar, Cuba é a maior ilha caribenha, situada logo ao Sul dos Estados Unidos, no Golfo do México; mais que outras ilhas, essa em particular integra a “zona doméstica de segurança”, tão ciosamente resguardada desde o século XIX pelos ianques. Ao ter êxito o movimento de Fidel Castro, a reação

inicial dos Estados Unidos foi no sentido de encará-la como democrática, ou melhor, como liberal-democrática, com a tirada do poder de um governante corrupto e desinteressado de seu povo – Fulgêncio Batista (embora, deve ser dito, francamente favorável aos Estados Unidos). Todavia, na seqüência o movimento assumiu cada vez mais um caráter nacionalista – portanto, de rejeição à influência externa, nomeadamente a estadunidense –, além de realizar mudanças sociais profundas, entre as quais a reforma agrária e a desapropriação de bens de empresas estrangeiras (novamente: em particular as norte-americanas); por fim, tendo necessidade de estruturar um governo e a máquina estatal, Fidel Castro viu-se na necessidade de aproximar-se do Partido Comunista Cubano, a única organização com as características de que ele precisava. Assim, de uma forma ou de outra o novo governo cubano e os Estados Unidos entraram em rota de colisão, resultando no rompimento de relações após os embargos econômicos norte-americanos à ilha e sua adesão ao bloco soviético em 1961. Nesse sentido, importa notar que a revolução cubana em seu conjunto representou um duplo desafio estratégico aos Estados Unidos: no bloco ocidental e nas Américas da Doutrina Monroe⁹⁰.

O último aspecto preliminar refere-se à Operação Panamericana. Como vimos no capítulo anterior, enquanto na maior parte do tempo em que vigeu a recepção norte-americana às suas propostas foi fria ou obstrutiva, após a revolução cubana ela tornou-se francamente simpática, aceitando suas idéias e formulações (em particular o auxílio estadunidense para o desenvolvimento latino-americano, com o uso, além disso, de capitais públicos, ao invés de privados). Assim, na reação dos Estados Unidos à revolução cubana, a OPA forneceu o quadro conceitual básico que orientou uma nova política positiva para a América Latina.

⁹⁰ É claro que o relacionamento inicial entre o novo regime cubano e os Estados Unidos apresentou outros aspectos e episódios que os que aqui indicamos: basta pensar-se na fracassada invasão norte-americana da Baía dos Porcos, no início de 1961. Todavia, esses aspectos não nos interessam, pois referem-se apenas indiretamente à Aliança para o Progresso e, portanto, a esta dissertação.

Esses três fatores que acabamos de indicar compuseram o quadro geral com que John Kennedy defrontou-se ao assumir a Casa Branca em 1961. Em março desse ano, reunido com os líderes dos demais países americanos na cidade uruguaia de Punta del Este, anunciou o lançamento de um audacioso plano decenal de auxílio ao desenvolvimento latino-americano, considerando não apenas (ou principalmente) o aspecto econômico do desenvolvimento, mas também questões sociais e políticas. A idéia era que o governo dos Estados Unidos desembolsasse recursos públicos em parceria com o governo de outros países do mundo (particularmente os europeus ocidentais e o japonês), com os governos latino-americanos e com a iniciativa privada da América Latina, no intuito de realizar uma “revolução pacífica”, modificando radicalmente as instituições e as estruturas sociais da América Latina. Ao mesmo tempo em que essas mudanças eram em si desejadas, eram também uma forma de evitar e combater o comunismo na região: “Aqueles que fazem a revolução pacífica impossível farão a revolução violenta inevitável” (John Kennedy *apud* FREI MONTALVA, 1969, p. 458).

Esse projeto constava de três elementos, percebidos como interdependentes: o crescimento econômico, as mudanças sociais estruturais e a democratização política (SCHLESINGER, 1975, p. 63). Desde já podemos perceber que, enquanto o primeiro objetivo constituía a preocupação fundamental de auxílios anteriores dos Estados Unidos para a América Latina (ainda que com inúmeras objeções, como se pôde perceber no capítulo anterior), os outros dois eram, de fato, novidades para a América Latina. Por um lado, a exigência de democratização dos países latino-americanos, bem como sua permanência no regime democrático, inovavam em relação às práticas anteriores que privilegiavam o bom relacionamento do governo latino-americano com o norte-americano, independentemente do regime político⁹¹. Por outro lado, as reformas

⁹¹ Após uma preocupação inicial com a democracia na América Latina, esse elemento foi desconsiderado nos anos seguintes, mesmo ainda sob o governo de John Kennedy (cf. SMITH, 1991, p. 81). Após 1991, todavia, a democracia tornou-se um princípio do sistema interamericano não apenas do ponto de vista legal mas também substantivo; evidentemente, essa

sociais estruturais eram de molde a alterar, efetivamente, os fundamentos sociais dos países latino-americanos a partir de medidas como a reforma agrária, percebida como um dos mais importantes passos na direção da “revolução pacífica”: “De todas as medidas sociais e econômicas propostas, é a insistência na reforma agrária que fez a Carta [de Punta del Este] tão séria politicamente, mesmo tão radical” (SMITH, 1991, p. 72) – aliás, “[...] a Aliança foi um tema mais desafiante [que o Plano Marshall], pois visava a alterar básica e virtualmente cada domínio da vida latino-americana” (*idem*, p. 73). Como veremos em seguida, essa radicalidade – que, devemos admitir, é injustamente notada pelos comentaristas latino-americanos mais recentes (cf., p. ex., PECEQUILO, 2003, p. 221-227) – foi uma das causas do fracasso geral da Aliança para o Progresso, ao menos nos termos estabelecidos originalmente por John Kennedy.

A AP propunha-se uma iniciativa multilateral, que combinaria capitais de diversas fontes (capitais públicos norte-americanos, europeus, japoneses e latino-americanos; capitais privados latino-americanos), distribuídos, ao longo de dez anos, a partir de estudos e projetos econômicos de longo prazo, elaborados por técnicos de agências norte-americanas de apoio e da OEA.

Uma apresentação interessante da iniciativa, elaborada no período em que foi lançada, é o texto de Dean Rusk (1962), pois apresenta com grande clareza seus objetivos fundamentais, conforme percebidos pelos estadunidenses, contrapondo a todo instante a situação das “sociedades livres”, lideradas pelos Estados Unidos, à dos países comunistas, sob a liderança soviética. Inicialmente, o autor apresentou os objetivos da política externa dos Estados Unidos: a libertação dos homens, a realização de um novo ser humano livre – o que rejeita os totalitarismos, no caso, da União Soviética e da China. Da mesma forma, a constituição de sociedades estáveis, livres e independentes. Para a realização desses objetivos, existem vários instrumentos, entre os quais se destacam

“substância” pode diferir, como de fato difere, de acordo com a ocasião e com os atores envolvidos (para o último tema, cf. Villa (2003)).

particularmente dois: “à liberdade política, nacional e individual, e o movimento em prol do desenvolvimento econômico” (*idem*, p. 150). O desenvolvimento econômico, em particular, ao mesmo tempo em que é fonte de riqueza e melhoria, é também motivo de separação entre os países, pois alguns são bastante ricos e outros, ao contrário, são pobres; os Estados Unidos, preocupados com a melhoria das condições de vida dos seres humanos, procuram amenizar esse quadro por meio dos programas de auxílio. Em algumas situações, é possível planejar o progresso econômico; a Europa Ocidental e o Japão, após a 2ª Guerra Mundial, reconstruíram-se e tornaram-se novamente ricos, ao contrário da situação dos países comunistas, que se tornaram pobres: “às sociedades comunistas não são capazes de crescimento econômico mais rápido do que as sociedades livres; e são muito menos capazes de traduzir crescimento em aumento substancial do bem-estar humano” (*idem*, p. 155). Dessa forma, o respeito ao indivíduo é o grande elemento que difere um modelo de desenvolvimento econômico de outro e é o que os Estados Unidos procuram estimular pelo mundo.

Relativamente à América Latina e à Aliança para o Progresso: “Embora a *Aliança* tenha origem nas relações especiais entre as nações americanas, corporifica princípios básicos de desenvolvimento de aplicação muito mais vasta” (RUSK, 1962, p. 156; grifo no original). Essas “relações especiais” são, por um lado, a Política da Boa Vizinhança, de F. D. Roosevelt, e, por outro, a cooperação hemisférica no período da guerra – além, é claro, de uma mítica e protocolar “amizade” entre os países do continente. A segunda parte do trecho citado vincula a “tradição” americana aos problemas internacionais daquele momento, assim justificando a Aliança para o Progresso. Ele faz referência à noção de que a América é a terra da liberdade e do novo ser humano, livre e feliz; assim, lembra uma imagem ideal que remontaria à colonização dos Estados Unidos, à sua independência e mesmo à Doutrina Monroe, e que teve, a partir de 1890, suas realizações práticas com as conferências interamericanas. Abstração feita do caráter republicano da América e de serem países libertos de potências européias, as noções de “terra do novo mundo” e do “novo homem” fazem

referência ao ideário especificamente norte-americano⁹². O que importa notar é que a AP seria a reafirmação dos valores genuína e profundamente americanos: o comunismo seria alienígena na terra da liberdade e do ser humano renovado. A reafirmação do “novo ser humano” deixa clara a origem norte-americana do autor e, assim, mesmo a formulação estadunidense do projeto da AP.

O desenvolvimento da América Latina exigiria um grande esforço – como, de resto, todas as iniciativas de desenvolvimento planejado. Esse esforço teria três grandes condições:

1) os países participantes deveriam tomar conscientemente a decisão de desenvolver-se, incluindo-se aí o enfrentamento dos sacrifícios necessários (inúmeros mas melhores ou preferíveis aos do comunismo, que seriam liberticidas);

2) os países deveriam buscar estruturas sociais adequadas ao desenvolvimento, no sentido de que os frutos do desenvolvimento deveriam dirigir-se à totalidade das populações, não se restringindo às elites. Reformas sociais seriam necessárias, portanto; em virtude de sua própria natureza, elas não entrariam nos cálculos econômicos, ainda que fossem essenciais para o desenvolvimento econômico (a fim de obter o assentimento e o apoio popular às mudanças econômicas) e

3) deveria ocorrer um desenvolvimento dos recursos humanos necessários ao progresso social – o investimento humano, nesse sentido, seria o verdadeiramente importante no longo prazo (*idem*, p. 156-161).

Dessa forma, a participação dos EUA seria, no final das contas, reduzida, pois corresponderia a pouco mais da metade dos recursos externos, cuja participação total no empreendimento da AP seria de apenas 20%: o “resto” proviria dos próprios países (marginalmente da Europa). Na verdade, em termos lógicos (isto é, para fins de raciocínio), a colaboração dos Estados Unidos

⁹² O trecho seguinte explicita claramente essa concepção: “[a AP] Baseia-se também nas responsabilidades especiais dos Estados Unidos neste hemisfério, responsabilidades que existem independentemente da guerra fria, da ameaça militar soviética ou das reivindicações de nações recentemente libertadas do jugo colonial” (RUSK, 1962, p. 147).

corresponderia a apenas 2% do PIB dos países latino-americanos: os demais 98% caberiam à mobilização interna obter.

Os comentários de Dean Rusk repetem uma observação que inúmeros outros indicavam: percebia-se a AP não como um projeto que os Estados Unidos cediam, generosamente, à América Latina, mas como o resultado de anos de pressão dos latino-americanos que, afinal, viam-se satisfeitos; da mesma forma, embora a iniciativa coubesse aos Estados Unidos, as avaliações econômicas iniciais eram de pesquisadores e políticos latino-americanos:

Em suas idéias a Aliança era essencialmente um produto latino-americano. [...] Ela foi esboçada por Raúl Prebisch da Argentina e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe; por Juscelino Kubitschek de Oliveira do Brasil e [sua] Operação Panamericana; dos dez eminentes economistas latino-americanos, entre os quais Prebisch, José Antônio Mayobre da Venezuela e Felipe Herrera do Chile, que compendiarão a visão latino-americana em um memorando agudo [trenchant] entregue a Kennedy [...] (SCHLESINGER, JR., 1975, p. 63; sem grifos no original)⁹³.

Esse projeto de fato radical tinha, ainda, como pressuposto a percepção de vários líderes estadunidenses de que a América Latina era um continente preparado para tais mudanças; esse pressuposto como que se confirmava pela reabertura democrática de diversos países latino-americanos desde meados da década de 1950 e pelo discurso ao mesmo tempo progressista e anticomunista de vários dos novos líderes da região, particularmente da “esquerda democrática”:

A mais importante razão para os membros da administração Kennedy pensarem que seu esforço para mudanças fundamentais na América Latina poderiam frutificar era que havia movimentos políticos na América Latina que a Aliança para o Progresso poderia conscientemente adotar como modelos para apoiar [...]. Os homens que formularam a Aliança em Washington estavam preparados para sentir que um programa como o que a Carta [de Punta del Este] propunha encontraria uma recepção entusiástica na região por muitos das elites políticas (SMITH, 1991, p. 74-75).

Esses líderes políticos – da Venezuela, do Brasil, da Colômbia, do Peru – visavam ao desenvolvimento econômico e em alguns casos também a mudanças

⁹³ Vejam-se também as observações de Frei Montalva (1969, p. 461): ‘De fato, a Aliança era essencialmente uma concepção latino-americana que se tornou realidade porque foi aceita pelos Estados Unidos e especialmente pelo Presidente Kennedy, que a entendeu e injetou-lhe vida nova’.

sociais, por uma via pacífica e democrática, ou seja, sem violências, sem derramamento de sangue e respeitando-se os princípios clássicos do liberalismo político: liberdade de movimento, liberdade de imprensa, liberdade de pensamento. A liberdade econômica também se incluía nos valores e princípios desses líderes – bem como nos de J. Kennedy – mas não excluía a poderosa participação estatal na realização desses projetos. Ao mesmo tempo que essa “esquerda democrática” era uma das inspirações da Aliança para o Progresso, a Operação Panamericana foi um predecessor da AP (SCHLESINGER, 1975, p. 91-92); tanto no caso da OPA quanto da AP, as idéias e as formulações da CEPAL foram importantes em vários sentidos: para o diagnóstico econômico da América Latina (a tese da “degradação secular dos meios de troca”), para a insistência na necessidade de desenvolvimento econômico da região e, finalmente, para a constituição de quadros técnicos capazes de elaborar projetos de desenvolvimento econômico.

O último elemento da AP que importa notar é que alguns chamaram de “mística” da Aliança: a partir de uma visão grandiosa do futuro do continente americano, empolgar as massas e as elites nacionais no sentido de realizar o projeto. Evidentemente essa “mística” exagerava a capacidade de os Estados Unidos realizarem as mudanças propostas – de, no prazo de dez anos, revolucionar-se pacificamente a América Latina, modificando-se tanto a estrutura social quanto a própria mentalidade dos povos da região. Ora, sendo necessária para, de fato, empolgar as massas e predispô-las à ingente tarefa de virtualmente refundar a América Latina – ou seja, para a realização da AP em si mesma –, essa mística também desempenhava um papel de “contra-ideologia”, na medida em que se contrapunha ao comunismo como forma de a América Latina ultrapassar seu estado de subdesenvolvimento⁹⁴.

⁹⁴ Não cabe aqui uma análise do discurso, mas é curioso perceber como a “mística” aliancista tinha alguns elementos em comum com o discurso comunista: um forte voluntarismo político; uma preocupação com o subdesenvolvimento e também uma preocupação com o desenvolvimento econômico. Por outro lado, não se pode deixar de lado as diferenças, entre as

A Aliança para o Progresso teve um êxito apenas relativo e foram diversos os autores que a consideraram “desvirtuada” a partir de algum momento. Do ponto de vista econômico, sem dúvida a iniciativa foi um sucesso: como percebeu Tony Smith (1991, p. 72), Kennedy prometera um desembolso de US\$ 20 bilhões ao longo de dez anos e, de fato, o total despendido foi de US\$ 22,3 bilhões. Todavia, dos três objetivos iniciais – desenvolvimento econômico, reformas estruturais e democracia (e democratização) política – apenas ao econômico pode-se atribuir algum grau de sucesso, pois os outros dois, quando tentados, ou não eram bem-sucedidos, ou, se eram-no, era às custas um do outro (reformas sem democracia; democratização imobilista e instável).

Em termos políticos, no curto prazo a Aliança para o Progresso permitiu avaliações bastante positivas, como a de Roberto Campos, que considerou que:

A simples enunciação da Aliança para o Progresso trouxe uma significativa contribuição imediata para a redução de tensões no Hemisfério, pois muitos dos seus postulados reconheceram velhas aspirações de economistas e homens de estado esclarecidos da América Latina; se o seu resultado final contribuirá ou não para aliviar permanentemente as tensões, dependerá obviamente dos métodos, ritmos e êxito da implementação (CAMPOS, 1963, p. 177-178).

No longo prazo, todavia, como dissemos, alguns comentadores argumentam que a AP “corrompeu-se” em algum momento. Essa é a situação do ex-Presidente do Chile, Eduardo Frei Montalva (1969), que escreveu um famoso artigo denominado “A aliança que perdeu seu rumo”, e de Schlesinger Jr. (1975), que considera que, após a morte de John Kennedy, seu sucessor na Casa Branca, Lyndon Johnson, não deu prosseguimento à iniciativa, ou seja, nem ao seu espírito nem ao seu conteúdo, tornando-a apenas mais um projeto de auxílio econômico concedido em troca de apoio político no combate ao comunismo. Qualquer que seja a interpretação mais geral, elas concordam com uma outra, de caráter mais sociológico, conforme ainda outro autor (Tony Smith): embora não haja dúvidas quanto às boas intenções e mesmo quanto à oportunidade da AP, o

quais a preocupação com as liberdades individuais e o caráter “holístico” da AP (em contraposição à desconsideração das liberdades individuais e o economicismo do comunismo).

fato é que ela baseava-se em uma série de avaliações incorretas quanto à facilidade de mudanças na América Latina e quanto aos apoios que a iniciativa teria no continente. Pensemos, por exemplo, no seu tríplice objetivo: desenvolvimento político, democratização política e reformas estruturais, realizadas por meio de uma ‘revolução pacífica’. Ora, enquanto o desenvolvimento econômico é um objetivo que facilmente obtém o consenso – especialmente após a 2ª Guerra Mundial, quando se tornou patente a todos os países do mundo sua necessidade, especialmente na forma da industrialização –, os outros dois objetivos são mais complicados, pois envolvem profundas alterações sociais, com redistribuições do poder e da riqueza social, presentemente ou, virtualmente, em algum momento no futuro. Como realizar profundas reformas sociais, que atingiriam ou solapariam diretamente o poder de inúmeros grupos, sem enfrentar a resistência desses grupos e mantendo-se dentro dos marcos democráticos e – mais dificilmente ainda – dos instrumentos pacíficos e da rejeição da violência? Ao caracterizar os líderes latino-americanos com quem podia contar (ou com quem cria poder contar), John Kennedy percebia-os como comprometidos ao mesmo tempo com a melhoria social de seus povos e com a democracia; com o combate ao comunismo e com o combate aos oligarcas (ou seja, aos grupos que secularmente concentravam a riqueza de seus países, em detrimento da massa das populações). Novamente, a pergunta: seria possível que reformas do porte das planejadas ocorressem *sem* o apoio de tais grupos – reformas que claramente iam contra, não apenas os ‘interesses’ de tais grupos, mas sua própria existência? Do outro lado do espectro político, a esquerda marxista também combatia a AP, percebendo-a como um instrumento do imperialismo norte-americano, representante do interesse das grandes corporações transnacionais, para manter e incrementar a subordinação latino-americana aos Estados Unidos. Como argumentou Schlesinger Jr.,

Da mesma forma como subestimamos a força da inércia e das rigidezes, também superestimamos a capacidade da democracia progressista latino-americana para ultrapassar essas barreiras e realizar uma revolução pacífica. [...] [A AP] não sofreu apenas a oposição selvagem dos oligarcas da direita, determinados a manter seus privilégios, mas foi também o alvo primário da esquerda comunista, que sabia que, se a

revolução democrática fosse exitosa, a sua própria fracassaria (SCHLESINGER JR., 1975, p. 70).

Finalmente, entre os elementos que explicam o fracasso da AP, Schlesinger Jr. indica ainda outro, que, para nós, assume particular importância: ao comentar a difusão da “mística” aliancista, percebeu-se que a América Latina tinha, desde muito antes, seu próprio “espírito de missão”, na forma dos nacionalismos. Ora, mesmo tendo que lidar com os nacionalismos – como estava claro para vários, na época – mantinha-se a questão prática: “como os nacionalismos latino-americanos definir-se-iam senão desafiando os Estados Unidos?” (*idem*, p. 71).

Face a essas dificuldades – algumas das quais de fato dificilmente transponíveis – em não muito tempo o grandioso projeto inicial da AP teve que se haver com a realidade dos fatos e diminuiu de âmbito. Schlesinger Jr., antigo assessor de John Kennedy, assinala a mudança de rumos da iniciativa com a morte do Presidente e a assunção de Lyndon Johnson, que, se manteve o nome da Aliança por vários anos ainda, alterou seu conteúdo, enfatizando o combate ao comunismo – mesmo contra os preceitos democráticos ou das reformas estruturais – em uma transação entre auxílio técnico e econômico em troca de apoio político local, contra o comunismo. A despeito da linha divisória estipulada por Schlesinger Jr., o fato é que ainda antes de seu assassinato Kennedy já se dobrava à realidade, como indicou muito apropriadamente Tony Smith:

A ‘revolução evolucionária’ apresentou-se como um processo mais facilmente manipulável na teoria que na prática, como se diz que o próprio Presidente [Kennedy] no final admitiu, em outra de suas clássicas observações, agora relativa à morte de Rafael Trujillo, por longo tempo tirano da República Dominicana: ‘Há três possibilidades em ordem decrescente de preferência: um regime democrático decente, uma continuação do regime de Trujillo ou um regime como o de [Fidel] Castro. Nós devemos almejar o primeiro, mas não podemos renunciar ao segundo até termos certeza de evitarmos o terceiro (SMITH, 1991, p. 81).

Em suma, lançada inicialmente como reação à revolução cubana, a Aliança para o Progresso teve como proposta ultrapassar em muito o mero caráter “reacionário”, apresentando projetos inovadores e de longo prazo para a

América Latina. Todavia, face às diversas resistências políticas e às dificuldades econômicas e sociais⁹⁵, a Aliança reduzia-se ao motivo inicial e, talvez, no fundo, fundamental: o combate ao comunismo.

⁹⁵ Para análises de qualidades variadas mas interessantes – de modo geral, de uma profundidade superior à requerida nesta pesquisa – cf. Scheman (1988).

V. ANÁLISE COMPARATIVA E CONCLUSÕES

O objetivo primário desta dissertação consiste em realizar uma comparação entre duas iniciativas diplomáticas, de âmbito regional, lançadas por dois países, cada qual com diferentes histórias políticas e atuações na realidade internacional; nesse sentido, qualquer comparação exige que se determinem previamente as características dos fenômenos sob análise, de modo a se ter certeza de que são, realmente, comparáveis. Esse foi, portanto, o percurso que se realizou até agora, em que sucessivamente apresentamos as perspectivas teóricas e os elementos históricos necessários à comparação. Como deve ter ficado claro, ainda que as diversas etapas não tenham, nem remotamente, esgotado os temas de que trataram, optamos por não restringir nossa apresentação ao que seria um “mínimo rigorosamente indispensável” à presente pesquisa; de maneira um pouco diversa, preferimos formular pequenas sínteses de cada tema, apresentando-os como (projetos de pesquisa) coerentes em si. O resultado, para o que nos interessa, foi o de indicar as principais características de cada tema, constituindo uma espécie de “contexto” histórico e teórico adequado à nossa comparação, que se torna mais densa e significativa, dessa forma. Assim, em um sentido estrito, este capítulo é o mais importante desta dissertação, em que se procura articular elementos e alguns dos resultados mais importantes dos capítulos prévios.

V.1. Análise comparativa

V.1.1. Retrospecto histórico

Devemos começar a comparação do início e o primeiro aspecto a ressaltar é o óbvio: ambos os países, Brasil e Estados Unidos, têm histórias particulares e específicas e assim se percebem.

Por um lado, o Brasil é o único país de origem portuguesa em um subcontinente de origem hispânica; ao contrário das antigas colônias espanholas

na América, que se fragmentaram de três ou quatro vice-reinos em mais de quinze repúblicas politicamente turbulentas, o Brasil manteve-se unido e relativamente estável⁹⁶ – com a particularidade de ter sido formalmente, durante quase setenta anos, um ‘Império’, uma das duas monarquias que existiram no continente⁹⁷; por fim, na América do Sul, o Brasil faz fronteira com todos os países (em um total de dez), à exceção de dois (Chile e Equador), sendo de longe o maior em extensão territorial e, quando não a maior economia e população, pelo menos uma das maiores. Sua constituição como país, realizada como projeto pelas elites, foi marcado sempre pela prevalência do Estado em relação à sociedade e, até certo ponto, pela dependência da sociedade em relação ao Estado – de maneira que há uma certa “tradição” do Estado como um importante ator social (quando não o principal). Enquanto durante a maior parte da história do Brasil sua economia baseou-se na exploração de produtos primários, com vistas à exportação, a partir de meados do século XX, face ao avançado processo de industrialização nos países desenvolvidos, o Brasil, como nação, optou por industrializar-se e desenvolver-se socialmente (ainda que, como todos sabemos, com problemas e dificuldades das mais variadas ordens); a partir daí se orientaram os mais diversos esforços, constituindo-se o desenvolvimento econômico em verdadeiro projeto nacional e refletindo-se na política externa.

Por outro lado, os Estados Unidos têm uma autopercepção de exclusivismo e originalidade no mundo, eivada de elementos religiosos: os Estados Unidos são a “terra da liberdade” e do “novo homem”, do ser humano livre e renovado em relação às amarras e à corrupção anteriores (*i. e.*, européias). Surgidos a partir do esforço de colonos mais ou menos entregues à própria sorte pela Inglaterra, desde o princípio a iniciativa privada foi, mais que uma realidade,

⁹⁶ Como este capítulo é de síntese dos principais resultados dos capítulos anteriores, evitaremos a remissão bibliográfica, em favor da clareza e da fluidez narrativa – sem embargo das contribuições de outros pesquisadores, já referidas nos capítulos prévios. Citaremos apenas aqueles autores que se fizerem absolutamente necessários ou que não tenham sido referidos antes.

⁹⁷ A outra monarquia foi o México sob Maximiliano Bonaparte, em meados do século XIX.

um valor. Após os anos iniciais, de independência e de organização da república, os Estados Unidos tiveram a felicidade de terem vizinhos fracos, sobre quem se impuseram de maneira expansionista. A despeito de seu crescimento ter grande importância na política internacional, o isolamento a que se submeteram – e que as potências européias aceitaram – permitiram que se consolidasse politicamente, expandisse geograficamente e desenvolvesse economicamente, passando de um punhado de pequenas colônias no leste da América do Norte a uma grande potência econômica (industrial e financeiramente) e naval pouco mais de 130 anos depois. Ainda que “atrasados” em relação à Europa (isto é, à Inglaterra e à França), os Estados Unidos industrializaram-se ao longo do século XIX, especialmente no último quartel desse século, sendo quase co-natural à sua história sua industrialização.

A atuação internacional de ambos os países também teve diferentes âmbitos. Os Estados Unidos tradicionalmente se mantiveram isolacionistas em relação à Europa, ou seja, ao longo do século XIX mantiveram apenas relações comerciais com o Velho Mundo, afastando-se de e recusando o jogo político e a política de equilíbrio do poder, praticada pelas grandes potências (Inglaterra, França, Áustria, Alemanha). Em 1823 uma das manifestações isolacionistas mais acabadas foi, ao mesmo tempo, uma declaração unilateral de que esse jogo político não seria tolerado no continente do “novo homem”, ou seja, na esfera de atuação dos Estados Unidos: ainda que inicialmente apenas com um conteúdo retórico, a Doutrina Monroe estabeleceu uma divisão política de áreas de influência no mundo, cabendo a América aos Estados Unidos; essa “doutrina”, sugerida e apoiada pela Inglaterra, foi aclamada pelos novos países latino-americanos como expressão da solidariedade hemisférica e como uma garantia de sua existência autônoma (em relação à Europa, claro está).

Como vimos nos capítulos II e IV, no âmbito regional o expansionismo estadunidense, ao invés de ser percebido por eles mesmos como um processo internacional, era visto como assunto doméstico – afinal, estavam “isolados” da “política” praticada pela Europa –: assim foi a compra da Luisiana e do Alaska, a anexação de todo o Oeste, conquistado sobre o México e sobre os índios, e a

conquista da Flórida sobre a Espanha. Na verdade, assim como essa expansão rumo ao Oeste era um assunto doméstico, a região imediatamente ao Sul também integra o que consideram sua zona de segurança; ou seja: a fim de preservarem a segurança política e econômica dos Estados Unidos, a América Central e o Caribe constituem uma região a ser vigiada e policiada contra a instabilidade política e econômica e o populismo e o nacionalismo.

À medida que se consolidaram como uma potência econômica (industrial e financeiramente), de fins do século XIX para o começo do século XX, os Estados Unidos paulatinamente alteraram sua postura isolacionista para outra de integração nos negócios e práticas internacionais. Esse foi o sentido da atuação de Theodore Roosevelt, que advogava francamente o intervencionismo de seu país nos negócios internos de outros países e defendia a política de poder. O maquiavelismo do primeiro Roosevelt não foi incorporado à política estadunidense, embora o intervencionismo nos países da América Central e do Caribe tenha sido. Por outro lado, a participação plena dos EUA nos negócios internacionais tornou-se legítima para fins domésticos quando, ao invés de os EUA assumirem os valores e práticas europeus, foram os europeus que tiveram que aceitar e assumir os valores estadunidenses de renovação radical do ser humano: essa foi a atuação de Woodrow Wilson, durante e após a 1ª Guerra Mundial.

Tornados a grande potência econômica do mundo, os Estados Unidos retornaram à prática isolacionista no período de entre-guerras, para assumir, após 1945, a tarefa de arquitetos e executores de uma nova ordem mundial, renovada conforme seus próprios valores. No entre-guerras, especialmente após 1932, o intervencionismo na América Central cessou, quando o segundo Roosevelt, Franklin Delano, instituiu a Política da Boa Vizinhança, no sentido de criar um ambiente amistoso regionalmente, em que a atuação norte-americana sofresse menos críticas. O “relacionamento especial” entre os Estados Unidos e os diversos países latino-americanos praticado pela PBV estreitou seus laços durante a 2ª Guerra Mundial, quando se propôs um esforço comum de guerra, a que apenas a Argentina opôs-se.

O término da 2ª Guerra Mundial acarretou duas conseqüências de longo alcance para os Estados Unidos, intimamente relacionadas entre si. Por um lado, como dissemos há pouco, ele assumiu a responsabilidade de organizar e manter novas regras de convivência internacional: sua atuação não seria mais isolacionista ou regional, mas global e integradora. O tipo de problemas e os atores com que trataria mudaram radicalmente ao passarem da PBV à ordem posterior à 2ª Guerra: os Estados Unidos não teriam que lidar apenas com os países instáveis, atrasados e subdesenvolvidos da América ibérica, mas também, e principalmente, com as grandes potências econômicas e militares do mundo – incluindo-se aí aquela potência cujos valores negavam os valores dos próprios estadunidenses, organizando-se conforme princípios totalmente estranhos aos dos norte-americanos. Essa foi a segunda conseqüência de longo alcance: a disputa ideológica e estratégica entre os Estados Unidos e a União Soviética, que se estenderia por todo o mundo em dois “blocos” rivais, constituindo a Guerra Fria. Assim, ao mesmo tempo, os Estados Unidos eram os principais responsáveis por uma ordem mundial – “capitalista”, isto é, aberta política e economicamente – e os líderes dos países do “mundo livre”.

Relativamente aos latino-americanos, a posição dos EUA também se modificou: não se tratava mais de manter um ambiente regional, quase-doméstico, estável e amigável, mas de inserir e manter essa região no novo sistema internacional, além de impedir que ela aderisse aos princípios do bloco oposto e, com isso, demonstrar sua capacidade de liderança. Pensando em termos de segurança nacional, o duplo imperativo da Guerra Fria (manutenção da ordem do “mundo livre” e combate ao comunismo) implicava um conceito de segurança regional ao mesmo tempo político-econômico e ideológico.

Assegurada a lealdade latino-americana com a constituição da Organização dos Estados Americanos, em 1947, e a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, em 1948, os Estados Unidos trataram de cuidar de suas verdadeiras e novas prioridades. Considerando a América Latina uma região “segura”, “pacificada”, tornaram seus olhos com atenção a ela apenas uma década depois, em 1958, quando o vice-Presidente Richard Nixon,

em um périplo pela região que deveria ser quase burocrático, sem grande importância, sofreu violentos ataques em algumas cidades: em seguida, a maior ilha caribenha, logo ao Sul dos Estados Unidos, sofreu um golpe armado de Estado, em que o novo líder, por variados motivos, rapidamente se aproximou do bloco soviético. O maior desafio tanto à Doutrina Monroe quanto à área de influência norte-americana ocorria: após uma invasão fracassada, a resposta dos Estados Unidos foi, curiosamente, um ambicioso plano de renovação social para a América Latina – a Aliança para o Progresso.

Talvez se estranhe que tenhamos até agora destacado a evolução histórica dos Estados Unidos ao invés de a brasileira. O motivo é muito simples: enquanto os Estados Unidos viviam (e ainda vivem), em certo sentido, ensimesmados, preocupados com sua particularidade e originalidade no mundo – como que “alheios” aos demais –, a história do Brasil e particularmente da política externa brasileira, desde o início da República, toma as relações com os Estados Unidos como centrais (ou, pelo menos, referenciais).

Como vimos, durante o Império o Brasil ignorava as relações com o continente americano, exceto em algumas situações específicas (a Guerra do Paraguai, por exemplo). Foi com a proclamação da República que o país voltou-se para seu continente. Após os anos iniciais do novo regime, em que a preocupação era em grande medida sua consolidação, a partir de 1902 inaugurou-se, com a atuação de José Maria Paranhos Jr. (o Barão do Rio Branco), o chamado “paradigma americanista”, em que se enfatizava o relacionamento especial com a potência do Norte como nota característica de nossa diplomacia. Nesse momento inaugural, é importante enfatizar, o “paradigma americanista” não teve o sentido que posteriormente assumiria, de uma virtual submissão brasileira aos Estados Unidos: de fato, José Paranhos Jr. soube conduzir a política de maneira que, segundo alguns autores (JAGUARIBE, 1986) era uma resposta ao vigoroso desenvolvimento da Argentina no período – que ameaçava isolar o Brasil e criar uma frente antibrasileira na América do Sul –, e, segundo outros autores (MONIZ BANDEIRA, 1998; 2001; 2003a; 2003b), era uma tácita separação de áreas de influência no continente americano – os Estados Unidos

predominando nas Américas do Norte e Central, e o Brasil, na América do Sul, cada qual reconhecendo as respectivas áreas de influência⁹⁸.

Paranhos conduziu uma refinada política de equilíbrio na América do Sul, escorando-se nos Estados Unidos e procurando não desprestigiar – ou seja, ferir suscetibilidades – dos países do Cone Sul. Em relação aos Estados Unidos, todavia, após uma confiança inicial desiluiu-se, considerando esse país não tão confiável quanto pretendia. Após Paranhos Jr. o cálculo estratégico presente em sua aproximação com os Estados Unidos não encontrou sucessor e, face ao poder econômico e militar norte-americano, o relacionamento do Brasil com a potência tornou-se, em vários momentos, subserviência. Importa notar desde já que os Estados Unidos procuraram, desde o princípio, realizar a autarcia econômica, dependendo o menos possível de outros países para fornecimento de insumos⁹⁹; na grande política mundial, desde finais do século XIX já eram respeitados pelo menos como “observadores” no concerto das nações europeu. O Brasil, ao contrário, dependia enormemente, em termos econômicos, dos Estados Unidos, para quem enviava a maior parte (mais de 60%) de sua produção de café, principal responsável pelas divisas do país (80%), em uma sociedade tradicional, agrária, de base rural. As economias brasileira e estadunidense eram em grande medida complementares, o que não impedia, por outro lado, a fragilidade tupiniquim e sua dependência em relação aos ianques.

⁹⁸ Uma espécie de comprovação dessa tácita divisão de áreas de influência é a observação que Raymond Aron (1974) fez exatamente nesse sentido. O curioso é que, inversamente, as referências ao poder norte-americano na América refere-se de modo geral à América Central, excluindo (ou negligenciando) sua atuação (ou a falta) na América do Sul (cf., por exemplo, os textos reunidos em Triska (1986)).

⁹⁹ Quando havia uma dependência, em várias ocasiões os Estados Unidos agiam intervindo nos países de que “necessitavam” (como na América Central e no Caribe, produtores de frutas tropicais) ou, em outros momentos, dando o calote – como fizeram em relação a dívidas assumidas com credores europeus, de meados do século XIX até princípios do século XX (cf. PEREIRA, 2003).

A partir da década de 1930 o Brasil entrou em um novo ritmo, buscando realizar um novo projeto nacional, de desenvolvimento, ou seja, de modernização social e política, além da industrialização. A partir de então as relações externas brasileiras assumiram um caráter instrumental para a realização desse projeto, com a politização de suas relações econômicas internacionais. Como alguns autores indicaram (LIMA, 1994; especialmente PINHEIRO, 2000), o esforço geral dessa nova orientação visava à *autonomia* do país.

Ao longo da década de 1930 o Brasil aproximou-se da Alemanha, procurando obter benefícios da rivalidade econômica e comercial teuto-estadunidense. Nesse mesmo período F. D. Roosevelt aplicava sua Política da Boa Vizinhança, o que conferiu a Getúlio Vargas a margem de manobra necessária à “autonomia pela equidistância”. Iniciado o conflito mundial e, mais importante, com a entrada dos norte-americanos no conflito, a participação brasileira ao lado dos Estados Unidos foi cobrada: mesmo assim, essa participação foi negociada, resultando no passo fundamental à industrialização do país.

Após o conflito mundial, esperavam o Brasil e os demais países latino-americanos que a PBV e, ainda mais, a colaboração do período bélico reverter-se-iam em auxílio econômico, para seus desenvolvimentos nacionais, da parte dos norte-americanos. Face à nova realidade de poder dos Estados Unidos, porém, essa expectativa não se realizou, a despeito de uma aproximação bastante grande do Brasil com eles durante o governo Dutra (1946-1950), no caso brasileiro. Ao longo da década de 1950, sob os governos de Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, o Brasil procurou implementar francamente seu projeto de desenvolvimento nacional – esbarrando, todavia, sempre no problema do financiamento – aliás, problema comum à América Latina, de modo geral. Um grande descontentamento com os Estados Unidos disseminava-se na região, percebida por ela mesma como “abandonada” pela potência ocidental: o desfecho de tal quadro foram, em 1958, as agressões sofridas pelo vice-Presidente norte-americano, Richard Nixon, durante seu périplo pela América do Sul, em

atividades consideradas burocráticas: essa foi a deixa para Juscelino Kubitschek lançar sua Operação Panamericana.

V.1.2. Modelos de relacionamento interamericano

A mera recapitulação histórica, embora importante para os objetivos desta pesquisa, e ainda que ao longo dela tenhamos apresentado elementos comparativos, por si só informa pouco. Assim, nesta seção apresentaremos formalmente dois modelos de relacionamento interamericano, procurando avançar na comparação entre as duas iniciativas diplomáticas, a OPA e a AP.

Os dois modelos de relacionamento interamericano a que nos referimos são o monroísmo e o bolivarianismo, que apresentamos em termos históricos e, até certo ponto, lógicos no capítulo II. O monroísmo é a concepção originária dos Estados Unidos que considera que a América é um continente à parte das relações internacionais, onde não é possível (*i. e.*, admissível) a participação (ou intromissão) de potências extra-hemisféricas. Tendo sido, originariamente, uma declaração unilateral dos Estados Unidos em relação à Europa, em 1823, no final do século XIX evoluiu para a idéia do panamericanismo, em que o continente relacionar-se-ia para tratar de assuntos comuns, geralmente de caráter político e jurídico. Entretanto, é bom indicar que o panamericanismo surgiu com objetivos comerciais, sob a clara liderança dos Estados Unidos, que promoveram os encontros, na década de 1890, que resultaram na constituição da União Panamericana, de caráter comercial. Face à primazia estadunidense no continente, as relações estabelecidas com os outros países eram, de modo geral, bilaterais (em que seu peso político, econômico, militar fazem-se sentir com maior clareza e facilidade). A idéia de um continente novo, à parte da realidade mundial, onde o novo homem é passível de realizar-se, serviu como visão de mundo e justificativa para numerosas intervenções dos Estados Unidos no seu imediato entorno, especialmente o sulino – na América Central e no Caribe –, visto simultaneamente como zona doméstica e zona de segurança – e, portanto, como “naturalmente” suscetível de policiamento (preventivo ou não, de caráter

político ou econômico). Finalmente, importa notar que os Estados Unidos lançam mão de recursos de diversos tipos: ao usar a força militar ou ao exercer pressões políticas por meio do uso do dólar, utilizam as duas faces do que Joseph Nye Jr. chamou de poder duro; todavia, o ineditismo da civilização estadunidense e o sucesso da realização, política, econômica e militar, de seu projeto nacional evidentemente exerceram e exercem um fascínio sobre os demais países do mundo, conformando e influenciando, em graus variáveis, os valores desses outros países: é o poder brando. Na América os Estados Unidos inicialmente se utilizaram do poder duro, mas a partir da década de 1930 (com a PBV), passaram cada vez mais a usar o poder brando. Após 1945, quando assumiram a liderança mundial e a responsabilidade pela reorganização política e econômica do mundo, um terceiro aspecto de seu poder surgiu: a constituição do ambiente político e social.

O segundo modelo para as relações hemisféricas é o que chamamos de bolivarianismo, ou, conforme a sugestão de Connell-Smith (1966), pan-latinoamericanismo. Ao contrário do monroísmo, que é original em si mesmo, o bolivarianismo, como formulado por Simón Bolívar, é em medida importante reativo aos Estados Unidos, preconizando a integração política e econômica latino-americana como um fim em si mesmo e também para contrabalançar o peso dos Estados Unidos e seu expansionismo territorial. No sentido, aliás, de contrabalançar ou mesmo combater os Estados Unidos, o bolivarianismo faz apelo à intervenção de potências extra-hemisféricas na América (em diferentes momentos históricos: Inglaterra, Alemanha, União Soviética) – no que vai diretamente de encontro ao princípio fundante do monroísmo. Como indicamos há pouco, o projeto de integração econômica constava dos projetos bolivarianos originais, mas, após seu abandono em meados do século XIX, foi recuperado, tanto empírica (por governos nacionais) quanto teoricamente (pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe) após a 2ª Guerra Mundial. Considerando seu elemento de união latino-americana, o bolivarianismo é multilateralista e – curiosamente para nossos propósitos – em sua versão inicial,

se não excluía o Brasil, via-o com distância (distância aliás mantida pelo próprio país).

Podemos resumir as características acima como segue:

QUADRO V.1 – CARACTERÍSTICAS DOS MODELOS DE RELAÇÕES INTERAMERICANAS

MONROÍSMO OU PANAMERICANISMO	BOLIVARIANISMO OU PAN-LATINOAMERICANISMO
Continente (“hemisfério”) como realização de uma idéia estadunidense, sujeito, portanto, à sua vigilância	-
Predomínio dos EUA	União latino-americana contra os EUA
Exclusão de outras potências (extra-hemisféricas)	Aliança com potências extra-hemisféricas (Grã-Bretanha, Alemanha, URSS)
Relações predominantemente bilaterais	Relações preferentemente multilaterais
Relações basicamente políticas; em termos econômicos: cooperação técnica e atuação da iniciativa privada	União política e econômica; após 1945: busca do desenvolvimento
Intervencionismo, especialmente na América Central e no Caribe, vistos como zonas domésticas de segurança	-
Uso basicamente do poder duro; acessoriamente mas cada vez mais, uso do poder brando; após 1945: conformação do ambiente político e social mundial	-

FONTE: o autor.

V.1.3. Comparação entre a Operação Panamericana e a Aliança para o Progresso

Recordemos do capítulo I a noção de regionalismo: tanto o panamericanismo quanto o bolivarianismo foram modalidades de regionalismo (HURRELL, 1993, p. 1-2; MACE, 1999; MACE & BÉLANGER, 1999) e, evidentemente, “A relação entre essas duas formas de regionalismo tornou-se tema dominante na agenda da política externa latino-americana” (HURRELL, 1993, p. 1-2). Se aplicarmos as categorias de regionalismo à OPA e à AP, pode-se considerar que a OPA foi um esforço de instrumentalização do monroísmo pelos latino-americanos, pois apelava para os Estados Unidos no esforço de desenvolver a América Latina; em outras palavras, invertia a discurso estadunidense sobre si próprio, agora não mais em favor da institucionalidade político-jurídica do continente, mas do desenvolvimento econômico da região,

como a melhor garantia para a manutenção do próprio panamericanismo. Inversamente, a AP foi esse projeto assumido pelos Estados Unidos, embora com objetivos estratégicos; a AP acentuou o discurso de Juscelino, mas não foi precisamente o desenvolvimento do bolivarianismo pelo monroísmo, pois não previa a união latino-americana, muito menos contra os Estados Unidos: permanecia-se no quadro da hegemonia dos Estados Unidos, com a América Latina vista como um conjunto; a despeito dessa percepção da América Latina como um conjunto, deve-se notar que os países da região não se beneficiavam da AP como um conjunto: na verdade, era uma série de benefícios bilaterais para *economias locais* (contrariamente, portanto, a esforços de constituição de uma economia regional)¹⁰⁰.

Assim, uma diferença entre a OPA e a AP está no tipo histórico de relações EUA-América Latina que cada uma propôs: a OPA reforçou o panamericanismo, ou melhor, uma certa idéia de panamericanismo, para propor alterações substantivas nele e na prática histórica dos Estados Unidos; foi, portanto, uma “alteração na continuidade”¹⁰¹. Por outro lado, a AP pretendeu uma alteração substantiva da forma e do conteúdo nas relações hemisféricas, a cujo respeito pretendia ser uma alteração de caráter quase revolucionário; suas apresentações não faziam referências ostensivas ao panamericanismo, limitando-se à referência à OPA (embora apenas preliminarmente, como cortesia diplomática), talvez devido à identificação entre o panamericanismo e a retórica da solidariedade hemisférica, vazia seja pelas práticas intervencionistas, seja pelo “tratamento residual” conferido à América Latina. É claro que essa alteração “revolucionária” consistiu mais em um *projeto* de John Kennedy que sua efetivação concreta; após a morte de JFK, esse projeto foi posto em segundo plano e a AP tornou-se uma iniciativa como as que os Estados Unidos

¹⁰⁰ Face aos relatos dos defensores da AP, especialmente Arthur Schlesinger Jr. (1965; 1975), esse modelo da AP foi válido apenas para os “mil dias” de John Kennedy, retornando-se, com Lyndon Johnson, ao monroísmo mais tradicional.

¹⁰¹ Essa expressão – “alteração na continuidade” –, face ao que se difundiu na literatura sociológica, é aqui aceitável desde que não se conceda demasiado peso à “continuidade”.

tradicionalmente propuseram e implementaram, baseada em relações bilaterais e consistindo em um instrumento de pressão a favor de grupos simpáticos aos EUA.

A. F. Schmidt (2002) comentou que a OPA era essencialmente política, no sentido da afirmação do Brasil e da América Latina no mundo; recusando um neutralismo – que parecia condenável tanto ao intelectual formulador da iniciativa quanto ao Presidente Juscelino Kubitschek – “exigia educadamente” a participação do Brasil nos assuntos internacionais, com pleno direito a voz e capacidade de intervenção. Subsidiariamente, solicitava dos EUA os meios para industrializar-se – ou, por outra: brandindo seus títulos de nação ocidental preocupada com os rumos que o mundo tomava, solicitava o auxílio necessário para pôr-se ao nível do século, como nação desenvolvida; mal comparando, solicitava seu título e os meios para uma “cidadania” internacional.

A referência ao comunismo seria um dos elementos do século, da época em que se encontravam, ao menos retoricamente; bem analisadas as coisas, foi a forma de o Brasil criar um elemento de “chantagem geopolítica” (ONUKI, 1996), tornando o país e a América Latina regiões importantes, sensíveis para os EUA. Foi um meio que se determinou para alcançar um objetivo, em outras palavras. Em seus textos A. F. Schmidt afirmava que “a batalha decisiva entre o comunismo e as sociedades livres travar-se-ia na América Latina”: essa idéia do poeta paulista servia mais para valorizar geopoliticamente a América Latina que para descrever uma realidade fática. Conquanto em certo sentido a revolução cubana tenha confirmado esse prognóstico, o fato é que ele não era correto, pois se em 1959 a revolução cubana pôs a reforma social na América Latina na ordem do dia e a invasão da Baía dos Porcos praticamente forçou Cuba na direção da União Soviética, a crise dos mísseis de 1962 deixou claro que os EUA não tolerariam a intromissão soviética em sua área de influência, a qualquer título.

De qualquer forma, nem JK nem A. F. Schmidt eram favoráveis à URSS ou ao comunismo, muito menos ao neutralismo; reconhecendo-se como brasileiros, ocidentais e cristãos (em oposição ao “ateísmo soviético”), exigiam o pleno respeito às suas perspectivas e o reconhecimento por sua participação na

tarefa civilizacional comum – naquele momento, de defesa do Ocidente contra o comunismo soviético.

A AP, por outro lado, no sentido de manter a América Latina no conjunto do Ocidente e, face à revolução cubana, de *legitimar* a dominação estadunidense na região, propôs uma alteração duplamente radical: ao mesmo tempo, as mudanças propostas para ocorrer na A. Latina seriam revolucionárias (desenvolvimento econômico, modernização política e social em um prazo de apenas dez anos) – como seus próprios proponentes reconheciam –, da mesma forma que as novas relações entre os EUA e a América Latina (parceria e respeito entre ambos, com a compreensão mútua de suas especificidades, elevando a América Latina à posição de parceira política e econômica dos Estados Unidos, como a Europa e o Japão já o eram). Claramente a AP modificaria as históricas relações no continente, de maneira inaudita, de modo muito mais profundo que a Política da Boa Vizinhança propôs; seria a realização da OPA no final, embora com seu esvaziamento, pois o papel de liderança, asseverativo, caberia não mais ao Brasil (e à A. Latina, por extensão), mas, como tradicionalmente ocorria, aos Estados Unidos. Todavia, realizando o projeto kennediano da AP, a hegemonia dos EUA sobre a América Latina deixaria de existir, ao menos na América do Sul: talvez tenha sido esse um dos motivos “profundos” do fracasso dessa iniciativa ¹⁰².

Comparando as possibilidades de execução da OPA e da AP, é claro que a única forma de a OPA realizar-se seria por meio da AP, pois nem o Brasil e a América Latina dispunham dos recursos para sua realização (na verdade, esse era o elemento concreto, substantivo, da iniciativa – obter recursos para a industrialização do subcontinente), nem os EUA abririam mão de seu papel de protagonistas políticos e econômicos. Além disso, o caráter salvacionista de que a AP revestiu-se era conforme o “caráter nacional” dos Estados Unidos, que

¹⁰² A opinião de A. F. Schmidt, de que a AP seria mais técnica que a OPA, não se justifica, portanto, pois foi uma iniciativa que se baseou na politização da economia, ou melhor, uma iniciativa plenamente política, que dispôs como meios a economia e os conhecimentos técnicos dos Estados Unidos.

sempre necessitam de justificativas morais, redentoras de preferência, para seus projetos de grande monta. Nesse sentido, a “mística” planejada por Kennedy adequar-se-ia ao temperamento norte-americano, ainda que tivesse um importante papel de “contra-ideologia”, contraposta ao comunismo, tão sedutor para os países pobres ou subdesenvolvidos de modo geral. Essa “mística” não se desenvolveu e rapidamente a AP fracassou, sem o apoio dos países latino-americanos nem dos próprios estadunidenses (fosse do grosso da população, fosse das elites locais); após a morte de JFK, a AP retornou ao padrão “normal” do relacionamento entre os EUA e a América Latina, pautado seja pelo monroísmo seja por variadas formas de “negligência”.

Se considerarmos o que cada país propôs em primeiro lugar em sua respectiva iniciativa, teremos um quadro curiosíssimo. Por um lado, o Brasil literalmente recuperou o panamericanismo – idéia decadente desde os fins da década de 1940, após a constituição do TIAR e da Organização dos Estados Americanos –, tornando-se seu maior advogado; por outro lado, os Estados Unidos defenderam profundas transformações na América Latina, com o desenvolvimento econômico, social e político da região: uma completa inversão das retóricas e dos termos do “diálogo interamericano”. Sem inocência mas despidos de cinismo, cada país adotou o rol de preocupações do “interlocutor” para justificar sua iniciativa, visando a seus próprios fins. Buscando conter o comunismo, os Estados Unidos defenderam a modernização radical das sociedades latino-americanas; buscando desenvolver-se economicamente, o Brasil indicou a necessidade de evitar a revolução comunista devido ao atraso sócio-econômico e à negligência estadunidense.

Face aos objetivos nacionais de cada uma das partes, era até natural que o apoio político dos latino-americanos fosse utilizado como meio de troca com os norte-americanos. Nesse sentido, a América Latina fez a mesma coisa que outros países, em outros momentos da Guerra Fria (Espanha, Coréia, Japão). Robert Keohane, em um artigo de 1971, indicou como os pequenos países influenciam as grandes potências, referindo-se precisamente a essas situações, embora tenha excluído totalmente desse tipo de relação a América Latina, talvez em virtude do

seu fracasso relativo, especialmente pela ausência de fatores de “chantagem geopolítica” da região. Todavia, algumas políticas latino-americanas fizeram essa troca da “chantagem geopolítica” do apoio político pelo desenvolvimento econômico. Afinal, se em 1958 Eisenhower fez ouvidos moucos à OPA, em 1960 Kennedy, após a revolução cubana e com preocupações pessoais, lançou a AP.

Outro fato deve ser realçado: se em 1958 a América Latina surpreendeu os EUA com as manifestações contra Nixon e, depois, com a OPA, esses fatos não foram raios em céu azul; ao contrário, foi a manifestação popular (talvez com a participação dos comunistas) da insatisfação contra os EUA. Tal insatisfação vinha desde a década de 1940, como já indicamos, e a própria criação da CEPAL, em 1948, ligada à ONU e não ao Comitê Sócio-Econômico da OEA, é bastante sugestiva a respeito. O que se deve realçar é que 1958 não foi somente um episódio isolado, mas, de fato, uma insatisfação decenal contra os EUA, que tomou corpo e “explodiu”.

Ainda outro elemento a realçar é que a OPA não foi uma transação entre a política dos EUA e a economia da América Latina – ao menos não de maneira cínica. JK não procurou “negociar” o apoio às políticas norte-americanas nem se contrapôs aos EUA; na verdade, ele apoiou-se na elaboração histórica dos EUA para legitimar e justificar sua demanda: foi no quadro do panamericanismo que ele inseriu sua OPA, indicando que a melhor forma de haver o combate ao comunismo era evitando que surgisse a possibilidade de ele ocorrer ou ter o apoio popular (como, depois, a revolução cubana comprovou ou demonstrou). JK recuperou uma idéia de cooperação e, ainda mais, de *parceria* entre os Estados Unidos e a América Latina; ao invés de opor um e outros, procurou uma fórmula política engenhosa para conciliá-los¹⁰³.

¹⁰³ É claro que, a despeito dessa ausência de cinismo e de busca de uma verdadeira parceria entre os dois países ou regiões, uma outra questão pode ser formulada: como já indicamos e vários autores já comentaram (p. ex., MELLO E SILVA, 1992b), o projeto de industrialização brasileira, com seu elemento autonomista, tendia a francamente opor ambos os países. Assim, na medida em que o Brasil de fato industrializou-se, é possível, retrospectivamente, concluir que, mais que adaptado às condições políticas internacionais do momento, o discurso de JK,

Relativamente à inexistência de elementos para uma “chantagem geopolítica”, é interessante notar que, após a concentração dos EUA na Europa e na Ásia, JK e, principalmente, A. F. Schmidt, insistiram que o “conflito final da batalha entre o comunismo e a democracia liberal” dar-se-ia na América Latina – concepção que a revolução cubana apenas materializou e confirmou. Nesse sentido, importa notar as diferentes estratégias que os vários países adotaram para obter o apoio norte-americano para seus projetos nacionais: enquanto Espanha, Japão, Coréia etc. lançaram mão da “chantagem geopolítica” – após a 2ª Guerra Mundial e após a Guerra da Coréia (quando os EUA demonstraram ser confiáveis, não “abandonando” seus aliados, mesmo em cenários distantes e com poucas justificativas) –, a América Latina e o Brasil esperaram que a Política da Boa Vizinhança revertesse, após 1945, em um relacionamento especial estendido e adaptado às novas realidades mundiais. Ao invés do cálculo estratégico, o Brasil apostava na associação com o país dominante, particularmente como “cabeça de ponte” na região. Fracassada essa estratégia – ou melhor, mais exatamente: *frustrada* essa estratégia – o país procurou renovar o relacionamento especial, por um lado “lembrando” os Estados Unidos de seus laços “históricos” e, no fundo, cobrando, de maneira positiva, a construção secular, de modo adaptado à realidade da Guerra Fria. Essa iniciativa também se frustrou, é verdade; do ponto de vista lógico, embora não necessariamente histórico, o próximo passo era a declaração da franca autonomia nacional frente aos Estados Unidos, no seguinte sentido: “se o relacionamento especial não nos serve de nada, por quê o manter?”. O ambiente internacional, é importante registrar, incentivava francamente essa “declaração de independência” (pense-se nas disputas intra-OTAN protagonizadas por Charles de Gaulle) e a revolução cubana foi apenas o estopim, tanto para os Estados Unidos darem-se conta de sua situação na América Latina, quanto para o Brasil buscar maior autonomia internacional, por meio da Política Externa Independente (a PEI).

nesse sentido, era rigorosamente uma questão de “fase” por que o Brasil passava, a alterar-se à medida que a industrialização prosseguisse.

Especular com a história, com o que não ocorreu, é frequentemente complicado, porque se pode considerar qualquer coisa. Todavia, podemos fazer uma extrapolação da tendência brasileira caso Jânio Quadros e João Goulart não tivessem sido eleitos e instaurado a PEI. A Aliança para o Progresso foi lançada pelos Estados Unidos como uma resposta positiva e inovadora (ou melhor: verdadeiramente renovadora) das relações interamericanas. É bem verdade que se inspirava largamente na Operação Panamericana (como os próprios formuladores da AP reconheciam), mas retornava a iniciativa aos Estados Unidos – como já comentamos diversas vezes, eles apenas se engajam em iniciativas político-diplomáticas em que exercem o papel de protagonistas, isto é, de líderes. No contexto interamericano, a AP, mesmo a despeito de seu fracasso e posterior retorno às antigas práticas estadunidenses, significou uma renovação completa, a ponto de ser revolucionária. Face a ela, o Brasil teria, talvez, duas opções: ou deixar-se submergir nela, obscurecendo sua liderança prévia na massa verdadeiramente indistinta das demandas latino-americanas; ou radicalizar suas posições, de modo a manter uma posição distinta tanto da dos EUA quanto da do resto da América Latina. Alguns estudos (ÁLVARES, 1986; CRUZ, 1986) indicam que a PEI tinha u'a motivação principalmente interna, significando uma distinção política não do Brasil em relação aos EUA, mas de Jânio Quadros em relação a JK. Ainda assim, a despeito de suas preocupações internas e do caráter errático e quase histórico de que se revestiu, o fato é que a PEI significou, do ponto de vista da política internacional e mais especificamente interamericana, a “radicalização” das posições brasileiras a que nos referimos acima ¹⁰⁴.

Não é possível tratar da OPA sem considerar alguns antecedentes, não apenas da política externa mas da política interna. Com seu projeto desenvolvimentista, JK enfrentou dificuldades financeiras (como, aliás, quase todos os presidentes do Brasil). Em 1957 JK entabulou negociações com o FMI, embora inexitosamente, chegando a romper com a organização. Assessorado pela

¹⁰⁴ O mais interessante do ponto de vista teórico é que, caso mantida a perspectiva da OPA no interior da AP, essa radicalização brasileira seria, de fato, uma versão meridional da política de Charles de Gaulle (MALAN, 1984, p. 94-104; ARON, 1986, cap. XVIII).

CEPAL e por outros órgãos técnicos, JK – e, com ele, o Brasil – procurava implementar seu próprio projeto de desenvolvimento; todavia, percebia-se em dificuldades e o FMI não facilitava. Os incidentes com Nixon ofereceram a oportunidade de que JK necessitava para obter apoio internacional e facilitar o financiamento de seus projetos. Embora não tenha sido um sucesso indiscutível – especialmente face à resistência inicial dos EUA e, depois, com o lançamento da Aliança para o Progresso – o fato é que a OPA ultrapassou a simples estratégia política para obter divisas para o financiamento brasileiro, pois, como já comentamos, renovou o panamericanismo, dotando-o de um conteúdo econômico e, com isso, renovou as relações hemisféricas, desde finais da década de 1940 desgastadas. A OPA renovou o panamericanismo: procurou restabelecer o relacionamento com os EUA em bases pacíficas, por meio da cooperação internacional, no lugar dos meios violentos. Por fim, ela tornou multilateral um tipo de demanda que até então era tratado, na melhor das hipóteses, em nível bilateral (os desenvolvimentos nacionais).

Relativamente ao multilateralismo, a OPA não se limitou a transformar um tema nacional basicamente brasileiro – o desenvolvimento econômico e suas dificuldades financeiras – em um tema regional, comum a todos os países da região. O multilateralismo da OPA inaugurou também a diversificação das relações econômicas e políticas do Brasil como alternativa à influência estadunidense: a partir da OPA – que foi, por isso também, o início da PEB de JK – procurou-se estabelecer relações com diversos outros países, notadamente os da área soviética e os orientais (especialmente Japão). Esse multilateralismo tornou-se, depois, uma característica da PEI (embora esta não fosse pelo panamericanismo – era em certo sentido neutralista e mesmo anti-estadunidense, com tendências esquerdizantes). Importa ainda notar que a OPA marcou uma alteração de estratégia na obtenção de autonomia política no sistema internacional, dentro dos quadros de um institucionalismo liberal (cf. PINHEIRO, 2000): sendo um país médio mas de poucos recursos (nesse sentido específico, “pequeno”), o Brasil, com a multilateralização implementada pela OPA (depois radicalizada, estridentemente, pela PEI), passou da estratégia da

associação com a grande potência para a multilateralização, obtendo recursos políticos e econômicos dessa diversificação (cf. DUROSELLE, 2000, p. 273-275) – estratégia que, entre indas e vindas, consolidou-se a partir da gestão Geisel, em 1974.

Vejam-se os quadros abaixo, em que se apresentam de maneira esquemática os dados acima. O Quadro V.2 apresenta a posição do Brasil relativamente a cada uma das doutrinas de integração hemisférica e a iniciativa que mais corresponderam a cada uma delas. O Quadro V.3 apresenta uma comparação geral entre os dois países proponentes de cada uma das iniciativas diplomáticas, considerando aspectos tanto “objetivos” (p. ex., posição estrutural de cada país no mundo e no hemisfério) quanto subjetivos (p. ex., visão de mundo) e incluindo ainda, no que cabe, observações acessórias a respeito do agregado “América Latina”, no sentido de complementar a comparação. O Quadro V.4 aprofunda a comparação, indicando os objetivos nacionais brasileiro e norte-americano no período posterior a 1930 (no caso do Brasil) e à 2ª Guerra Mundial (no caso estadunidense) e, a partir daí, os objetivos e as perspectivas que cada uma das iniciativas propunha-se. O Quadro V.5, por fim, expõe diretamente a comparação entre cada uma das duas iniciativas, em seus diversos elementos componentes.

QUADRO V.2 – DOCTRINAS DE REGIONALISMO E INICIATIVAS HEMISFÉRICAS, RELATIVAMENTE AO BRASIL

Monroísmo →	Brasil como “aliado especial” dos EUA (paradigma americanista)	→ AP →	Reafirmação do monroísmo, sem maiores qualificações (ainda que em princípio reconhecendo a validade das demandas latino-americanas)
Bolivarianismo →	diversificação das relações externas (paradigma globalista)	→ OPA →	Iniciativa de transição do paradigma americanista para o globalista

FONTE: o autor.

QUADRO V.3 – COMPARAÇÃO ENTRE AS POSIÇÕES INTERNACIONAIS DOS PAÍSES PROPONENTES (BRASIL APÓS 1930; ESTADOS UNIDOS APÓS 1945)

	Visão de mundo	Situação no:		Preocupação política a longo prazo	Conceito de regionalismo	Padrão de desenvolvimento
		a. Hemisfério	b. Mundo			
Brasil	País com um papel a desempenhar no mundo	Líder regional	País em desenvolvimento (“emergente”)	Obtenção de autonomia	Combinação de monroísmo e bolivarianismo	Forte presença estatal
Estados Unidos	Particularismo exemplar: “novo homem”	Liderança hegemônica	Inicialmente: liderança hegemônica; depois: preponderância	Manutenção do domínio (ou da hegemonia) e combate ao comunismo	Monroísmo	Iniciativa privada
América Latina	(Não se aplica.)	De subordinados aos EUA (América Central e Caribe) a pretensos líderes (Argentina)	Países subdesenvolvidos a em desenvolvimento	Obtenção de autonomia; combate à influência dos EUA	Bolivarianismo	Forte presença estatal

FONTE: o autor.

NOTA: Embora o conjunto “América Latina” tenha, é certo, um papel secundário na estrita comparação entre a OPA e a AP, em alguns momentos a posição que ele assumiu é importante. Por esse motivo, incluímo-lo no Quadro acima, com o tracejado indicando sua posição acessória ou complementar na comparação.

QUADRO V.4 – SITUAÇÕES DO BRASIL E DOS ESTADOS UNIDOS: POLÍTICA INTERNACIONAL E INICIATIVAS

<p>Brasil após 1930: busca do desenvolvimento → OPA:</p> <ul style="list-style-type: none">- integração continental- recupera o panamericanismo (“solidariedade hemisférica”)- comunidade de valores: América, Ocidente- combate ao comunismo- perigo vermelho na América Latina- necessidade de desenvolvimento nacional para evitar o comunismo- afirmação nacional: o Brasil assumindo seu lugar no mundo (desenvolvimento como afirmação) → multilateralização das relações externas	<p>Estados Unidos após 1945: combate ao comunismo → AP:</p> <ul style="list-style-type: none">- (Iniciativa estadunidense posterior, de “reação”, à revolução cubana)- Auxílio dos Estados Unidos para o desenvolvimento da América Latina- Necessidade de desenvolvimento para evitar o comunismo- Modernização social latino-americana- Plano decenal de investimentos- Assume o discurso latino-americano (ou latino-americanista); não aceita, por óbvio, o bolivarianismo mas também não reassume o monroísmo- Tendência às relações bilaterais
--	--

FONTE: o autor.

QUADRO V.5 – COMPARAÇÃO ENTRE A OPA E A AP

	Âmbito das iniciativas	Objetivos das iniciativas		Meios empregados	Argumentos apresentados		Resultados obtidos
		a. Primário	b. Secundário		a. Favoráveis	b. Contrários	
Operação Panamericana (Brasil)	Hemisférica	Desenvolvimento econômico	Combate ao comunismo	Financiamento público dos EUA	<ul style="list-style-type: none"> - Oportunidade histórica da iniciativa: maturidade dos países latino-americanos para o desenvolvimento econômico e social - Necessidade de prevenir o comunismo, eliminando suas origens sociais - Resgate e aperfeiçoamento da amizade hemisférica - Maturidade do Brasil para afirmar-se no mundo: obtenção dos meios materiais para tal afirmação 	<ul style="list-style-type: none"> - À “direita”: perigosa alteração dos termos históricos de relacionamento hemisférico, na direção do comunismo - À esquerda: iniciativa tímida em seu caráter autonomista face à potência imperialista - Falta de clareza na formulação de objetivos: iniciativa mais retórica que substantiva - Ausência de quadros qualificados para realizar as negociações e implementar os projetos 	Criação do BID; afirmação política do Brasil em nível hemisférico
Aliança para o Progresso (EUA)	Hemisférica	Combate ao comunismo	Desenvolvimento econômico	Financiamento público dos EUA, da Europa e do	<ul style="list-style-type: none"> - Oportunidade histórica e social da iniciativa: 	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativa carente de originalidade: cópia da OPA 	Manutenção da hegemonia americana

				<p>Japão; capitais nacionais latino-americanos</p>	<p>maturidade social dos países para o desenvolvimento econômico e social</p> <ul style="list-style-type: none"> - Aplicação de uma “revolução social pacífica” no lugar de uma revolução violenta - Necessidade de prevenir o comunismo, eliminando suas origens sociais - Constituição de uma “contra-ideologia” em relação ao comunismo - Resgate e aperfeiçoamento da amizade hemisférica - Modificação radical dos termos históricos de relacionamento dos EUA com a América Latina 	<ul style="list-style-type: none"> - Iniciativa formulada para a reafirmação dos termos hemisféricos de hegemonia norte-americana, por meio da aplicação das tradicionais “ajudas externas” - Irrealidade na formulação dos objetivos: ambições quiméricas - Falta de apoio social nos países auxiliados 	
--	--	--	--	--	---	---	--

FONTE: o autor.

V.2. Conclusões gerais: regionalismo e o sistema americano

O percurso que realizamos nesta dissertação foi relativamente longo. O tema específico de nossa pesquisa, como se pôde perceber nas linhas acima, é bastante simples, consistindo somente em uma comparação entre duas iniciativas diplomáticas, próximas no tempo, referentes ao mesmo conjunto de países, semelhantes em suas linhas gerais mas completamente diversas do ponto de vista político, se considerados os países que as propuseram. A principal conclusão a que podemos chegar beira o óbvio: a despeito das inúmeras semelhanças, a Operação Panamericana e a Aliança para o Progresso diferiram, fundamentalmente, no objetivo a que cada país propositor almejava com ela – e, de maneira mais profunda, em virtude da posição ocupada por esses países no sistema internacional.

Uma pergunta que surja talvez naturalmente seja: para conclusões tão simples, por que uma pesquisa tão longa, tão minuciosa em alguns momentos? Ora, em primeiro lugar, procuramos realizar uma comparação em “profundidade”, não apresentando apenas elementos formais e descrições sumárias, mas esforçando-nos para tornar – como indicamos na “Introdução” – mais inteligíveis as políticas externas tanto do Brasil quanto dos Estados Unidos. Assim, procuramos realizar uma comparação que se relacionasse tanto aos elementos “objetivos” do sistema internacional quanto os “subjetivos” dos formuladores das políticas externas, em que uma perspectiva de fato complementa a outra. Por outro lado, procuramos – conforme a expressão atualmente em voga – “recuperar” alguns elementos da história política das Américas e, mais particularmente, do relacionamento entre o Brasil e os Estados Unidos. Nesse sentido, uma apresentação um pouco mais detida dos temas de cada capítulo justifica-se: a comparação entre as duas iniciativas diplomáticas foi, também, uma boa ocasião para apresentarmos as fases e os elementos de um relacionamento já mais que secular.

Duas ordens gerais de conclusões surgem-nos, neste ponto, ambas muito próximas entre si. A primeira refere-se ao Brasil, às possibilidades de ação na política

internacional (e, de maneira mais restrita, no sistema interamericano); a outra refere-se ao próprio regionalismo interamericano.

Faria sentido, talvez, em uma dissertação relativa aos anos 1950, uma referência aos anos 1990? Sim, se se considerar que 1950 foi uma *etapa* em um processo cuja conclusão deu-se nos anos 1990 e que amadureceu bastante durante os anos 1970 e 1980. A postura brasileira nos anos 1950 – e, nesse sentido, as dos anos 1900 e 1930 – ilumina-se bastante se percebermo-la com uma pequena filosofia da história, em que a constante busca de autonomia, da parte do Brasil, conduziu-o antes a alinhar-se aos EUA para evitar o antibrasileirismo (JAGUARIBE, 1986, p. 286), depois para auferir benefícios da Política da Boa Vizinhança e da 2ª Guerra Mundial. A partir dos 1950, começou-se a buscar-se mais a “reciprocidade econômica”, necessária para a industrialização nacional etc.

Por outro lado, é útil recordar algumas observações que Andrew Hurrell formulou ao tratar do tema do regionalismo: face às diferenças de poder (e visões de mundo, é importante sempre lembrar) entre os Estados Unidos e a América Latina, algumas questões são mais ou menos perenes para o conjunto da América Latina e do regionalismo americano: “[...] qual a possibilidade de que as percepções e necessidades latino-americanas tenham reflexo nas políticas dos Estados Unidos? Em que temas ganha sentido um foco regional norte-americano? E, se são limitadas as perspectivas para o regionalismo interamericano, onde isso deixa espaço futuro para a cooperação sub-regional?” (HURRELL, 1993, p. 3). Essas indagações eram aquelas que se faziam no início do século XIX, em meados do século XX – no período que estudamos nesta pesquisa, da Operação Panamericana e da Aliança para o Progresso – e, mais uma vez, com a ALCA, no início do século XXI. Considerando que, assim como entre 1958 e 1963, quando Brasil e Estados Unidos propuseram iniciativas comuns a si e ao conjunto da América, a ALCA tem como principais interlocutores esses dois países, os diferentes tipos e concepções de regionalismo americano possivelmente continuarão sendo o tema por excelência do continente por muitas décadas; a diferença residirá nas capacidades de que um e outro ator dispõe e disporá para formular e implementar seus projetos políticos de longo prazo: no caso dos

Estados Unidos, a manutenção de sua posição de única superpotência mundial; no caso do Brasil, a superação de suas fragilidades internas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ADAMS, M.** (org.). 1964. *América Latina : evolução ou explosão?* Rio de Janeiro : Zahar.
- ALMEIDA, P. R.** 1998. *Relações internacionais e política externa do Brasil.* Porto Alegre : UFRGS.
- ÁLVARES, V. C.** 1986. Reflexões sobre o surgimento da Política Externa Independente na gestão de Jânio quadros. *In : Ensaios de História Diplomática do Brasil (1930-1986).* Cadernos do IPRI, n. 2. Brasília : Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais-Fundação Alexandre de Gusmão.
- ALVES, V. C.** 1999. O Brasil e a Segunda Guerra Mundial : paradigma de inserção em conflito total e global para países periféricos e estrategicamente importantes. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 49-81, jan.-jun.
- ARON, R.** 1974. *The Imperial Republic. The United States and the World, 1945-1973.* Cambridge (Massac.) : Winthrop.
- _____. 1986a. *Memórias.* 2ª ed. Rio de Janeiro : Nova Fronteira.
- _____. 1986b. *Paz e guerra entre as nações.* 2ª ed. Brasília : UNB.
- _____. 1987. O sistema internacional. *In : _____.* *Os últimos anos do século.* Rio de Janeiro : Guanabara.
- _____. 1991. Relato, análise, interpretação, explicação : crítica de alguns problemas do conhecimento histórico. *In : _____.* *Estudos sociológicos.* Rio de Janeiro : Bertrand Brasil.
- BELL, P. D.** 1972. Brazilian-American Relations. *In : ROEFT, R. (ed.). Brazil in the Sixties.* Nashville : Vanderbilt University.
- BRUNSCHWIG, H.** 1974. *A partilha da África negra.* Col. "Khronos", v. 6. São Paulo : Perspectiva.
- BUENO, C.** 1992. Dos alinhamentos ao nacional-desenvolvimentismo (1889-1964). *In : CERVO, A. L. & BUENO, C. História da política exterior do Brasil.* São Paulo : Ática.

- BULL, H.** 1981. 2002. *A sociedade anárquica*. São Paulo : Imprensa Oficial de São Paulo.
- CAICEDO CASTILLA, J. J.** 1961. *El panamericanismo*. Buenos Aires : R. Depalma.
- CALDAS, R. W.** 1996. *A política externa do governo Kubitschek*. Brasília : Thesaurus.
- CAMARGO, S.** 1999. União européia – uma referência indispensável para o Brasil. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 21, n. 1, p. 83-122, jan.-jun.
- CAMPOS, R.** 1964. Relações Estados Unidos-América Latina. In : ADAMS, M. (org.). *América Latina : evolução ou explosão?* Rio de Janeiro : Zahar.
- CARDOSO, M. L.** 1978. *Ideologia do desenvolvimento*. Brasil : JK-JQ. São Paulo : Paz e Terra.
- CARNEIRO, D. A. S.** 1940. *Civilização católico-feudal*. São Paulo : Athena.
- CARVALHO, J. M.** 1990. Forças Armadas na Primeira República : o Poder Desestabilizador. In : FAUSTO, B. (org.). *História geral da civilização brasileira*. V. 9 : Sociedade e instituições (1889-1930). 4ª ed. Rio de Janeiro : Bertrand Brasil.
- _____. 2003. *A construção da ordem*. Teatro das sombras. 3ª ed. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- CARVALHO, L. A.** (org.). 2002. *Geopolítica e relações internacionais*. Curitiba : Juruá.
- CASTRO, M. F. & CARVALHO, M. I. V.** 2002. Globalização e transformações políticas recentes no Brasil : os anos 1990. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 18, p. 109-129, jun.
- CERVO, A. L.** 2001. *Relações internacionais da América Latina*. Brasília : Instituto Brasileiro de Relações Internacionais.
- COMTE, A.** 1890. *Système de politique positive ou traité de Sociologie instituant la Religion de l'Humanité*. 3^{ème} ed. Paris : Larousse.
- _____. 1972. *Opúsculos de filosofia social*. São Paulo : USP.
- CONNELL-SMITH, G.** 1966. *The Inter-American System*. London : Oxford University.

- _____. 1971. *El sistema interamericano*. Ciudad de México : Fondo de Cultura Económica.
- CRUZ, J. H. B.** 1986. Aspectos da diplomacia brasileira no período da ‘Política Externa Independente’. In : *Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986)*. Cadernos do IPRI, n. 2. Brasília : Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais-Fundação Alexandre de Gusmão.
- DAHL, R.** 1968. Power. In : SILLS, D. L. (ed.). *International Encyclopedia of the Social Sciences*. V. 12. New York : MacMillan.
- _____. 1988. *Moderna análise política*. Brasília : UNB.
- _____. 1997. *Poliarquia*. Participação e oposição. São Paulo : USP.
- DANTAS, F. S. T.** 1962. *Política externa independente*. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- DUARTE, C. S. S.** 1986. A política externa brasileira de 1934 a 1942 : diplomacia ‘pendular’ ou hegemonia norte-americana? In : *Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986)*. Cadernos do IPRI, n. 2. Brasília : Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais-Fundação Alexandre de Gusmão.
- DUROSELLE, J.-B.** 2000. *Todo império perecerá*. Brasília : UNB.
- FERNANDES, A. J.** 2001. O Brasil e o sistema mundial de poderes. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 44, n. 1, p. 94-111.
- FONSECA JR., G.** 1998. *A legitimidade e outras questões internacionais*. Poder e ética entre as nações. São Paulo : Paz e Terra.
- FREI MONTALVA, E.** 1969. The Alliance that Lost its Way. In : HOROWITZ, I. L., CASTRO, J. & GERASSI, J. (eds.). *Latin American Radicalism*. A Documentary Report on Left and Nationalist Movements. New York : Vintage.
- FREUND, J.** 2000. *Sociologia de Max Weber*. 6^a ed. São Paulo : Forense Universitária.
- FURTADO, C.** 1969. US Hegemony and the Future of Latin America. In : HOROWITZ, I. L., CASTRO, J. & GERASSI, J. (eds.). *Latin American Radicalism*. A Documentary Report on Left and Nationalist Movements. New York : Vintage.

- _____. 1997. *Obra autobiográfica*. 3 v. São Paulo : Paz e Terra.
- HAYEK**, F. A. 1981. Os princípios de uma ordem social liberal. *In* : CRESPIGNY, A. & CRONIN, J. *Ideologias políticas*. Brasília : UNB.
- HILTON**, S. E. 1977. *O Brasil e as grandes potências*. Os aspectos políticos da rivalidade comercial – 1930-1939. Rio de Janeiro : Civilização Brasileira.
- HIRST**, M. 1985. *As relações dos Estados Unidos com as potências médias na América Latina* : Brasil e México. Textos IPRI. Rio de Janeiro : PUC-Rio.
- HOBBS**, T. 1997. *Leviatã, ou matéria, forma e poder de um Estado eclesiástico e civil*. São Paulo : Abril Cultural.
- HOBBS**, E. J. 1998. *A era dos impérios*. 1875-1914. 5ª ed. São Paulo : Paz e Terra.
- HOROWITZ**, I. L. 1975. United States Policies and Latin American Realities : Neighborliness, Partnership and Paternalism. *In* : HELLMAN, R. G. & ROSENBAUM, H. J. (eds.). *Latin America* : The Search for a New International Role. New York : J. Wiley.
- HURRELL**, A. 1995. O ressurgimento do regionalismo na política mundial. *Contexto internacional*, Rio de Janeiro, v. 17, n. 1, p. 23-59, jan.-jun.
- IBGE**. 2003. *Dados históricos dos censos*. Rio de Janeiro : Instituto Nacional de Geografia e Estatística. <http://www.ibge.gov.br>. Acesso em : 21.nov.2003.
- JAGUARIBE**, H. 1986. O futuro das relações Brasil-Estados Unidos. *In* : _____. *Novo cenário internacional* – conjunto de estudos. Rio de Janeiro : Guanabara.
- KARL**, T. & **FAGEN**, R. R. 1986. The Logics of Hegemony : The United States as a Superpower in Central America. *In* : TRISKA, J. F. (ed.). *Dominant Powers and Subordinate States*. The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe. Durham : Duke University.
- KEAL**, P. 1986. On Influence and Spheres of Influence. *In* : TRISKA, J. F. (ed.). *Dominant Powers and Subordinate States*. The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe. Durham : Duke University.
- KEOHANE**, R. 1969. Liliputian's Dilemmas : Small States in International Politics. *International Organization*, v. 23, n. 2, Spring.

- _____. 1971. The Big Influence of Small Allies. *Foreign Policy*, Washington (D. C.), n. 2, p. 161-182, Spring.
- _____. 1993. Liderazgo hegemónico y política económica norteamericana en la “larga década” de 1950. In : _____. *Instituciones internacionales y poder estatal*. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales. Buenos Aires : Grupo Editor Latinoamericano.
- KEOHANE, R. O. & NYE, J. S.** 1989. *Power and Interdependence*. 2nd ed. Cambridge (Mass.) : H. Collins.
- KISSINGER, H.** 1997. *Diplomacia*. Rio de Janeiro : F. Alves.
- LACERDA, G. B.** 2000. *A inserção do Mercosul na política externa brasileira : entre a economia e a política*. Curitiba. Monografia (Graduação em Ciências Sociais). Universidade Federal do Paraná.
- _____. 2001. Identidade (inter)nacional e política externa do Brasil. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 17, p. 147-150, nov. Resenha de : LAFER, C. 2001. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. Passado, presente e futuro. São Paulo : Perspectiva.
- _____. 2003. A república positivista : um projeto radical de liberdade e fraternidade. In : LACERDA NETO, A. V. *A república positivista*. Teoria e ação no pensamento político de Augusto Comte. 3^a ed. Curitiba : Juruá.
- LAFER, C.** 2001. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. Passado, presente e futuro. São Paulo : Perspectiva.
- LEBOW, R. N. & KELLY, R.** 2001. Thucydides and Hegemony : Athens and the United States. *Review of International Studies*, London, n. 27, p. 593-609.
- LIMA, M. R. S.** 1993. *Enfoques analíticos de política externa : o caso brasileiro*. Rio de Janeiro : digit.
- _____. 1994. Ejes analíticos y conflicto de paradigmas em la política externa brasileña. *América Latina Internacional*, Buenos Aires, v. 1, n. 2, p. 27-46, otoño-invierno.

- MACE, G. & BÉLANGER, L.** 1999. Hemisphere Regionalism in Perspective. *In* : _____. (eds.). *The Americas in Transition*. The Contours of Regionalism. Boulder (Color.) : Lynne-Rienner.
- MACE, G.** 1999. The Origins, Nature, and Scope of the Hemispheric Project. *In* : MACE, G. & BÉLANGER, L. (eds.). *The Americas in Transition*. The Contours of Regionalism. Boulder (Color.) : Lynne-Rienner.
- MADEIRA, A.** 2002. Novas narrativas sobre os Estados Unidos. *Revista Sociedade e Estado*, Rio de Janeiro, v. XV, n. 2, p. 388-398, jun.-dez. Resenha de : OLIVEIRA, L. L. 2001. *Americanos – representações da identidade nacional no Brasil e nos EUA*. Belo Horizonte : UFMG.
- MALAN, P. S.** 1984. Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964). *In* : FAUSTO, B. (org.). *História geral da civilização brasileira*. T. III : O Brasil republicano. V. 4º : Economia e cultura (1930-1964). São Paulo : Difel.
- MAY, E. R.** 1964. *Os grandes debates da política exterior norte-americana*. Rio de Janeiro : Record.
- MELLO E SILVA, A.** 1992a. *A política externa de JK : a Operação Panamericana*. Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.
- _____. 1992b. Desenvolvimento e multilateralismo : um estudo sobre a Operação Panamericana no contexto da política externa de JK. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 209-239, jul.-dez.
- _____. 1998. Idéias e política externa : a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, n. 2, p. 139-158.
- MELLO, L. I. A.** 1996. *Argentina e Brasil*. A balança de poder no Cone Sul. São Paulo : Anna Blume.
- MESPLÉ, A. M.** 1986. A política externa brasileira numa era de conflito pela hegemonia mundial (1935-1942). *In* : *Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930-1986)*. Cadernos do IPRI, n. 2. Brasília : Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais-Fundação Alexandre de Gusmão.

- MILENKY, E. S.** 1975. Problems, Perspectives, and Modes of Analysis : Understanding Latin American Approaches to World Affairs. In : HELLMAN, R. G. & ROSENBAUM, H. J. (eds.). *Latin America : The Search for a New International Role*. New York : J. Wiley.
- MONIZ BANDEIRA, L. A.** 1998. *Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização*. V. I : Presença dos Estados Unidos no Brasil. São Paulo : Senac.
- _____. 2001. *Relações Brasil-Estados Unidos no contexto da globalização*. V. II : A rivalidade emergente. São Paulo : Senac.
- _____. 2003a. Estados Unidos y los procesos de integración regional. *La Onda Digital*, Montevideo, n. 158. <http://www.uruguay.com/LaOnda/LaOnda/158/B3.htm#Top>. Acesso em : 28.out.2003.
- _____. 2003b. Los Estados Unidos en la percepción de Brasil. *La Onda Digital*, Montevideo, n. 160. <http://www.uruguay.com/LaOnda/LaOnda/160/B3.htm>. Acesso em : 30.out.2003.
- MORGENTHAU, H.** 1985. *Política entre las naciones*. La lucha por el poder y por la paz. Buenos Aires : Grupo Editor Latinoamericano.
- MOURA, G.** 1980. *Autonomia na dependência : a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro : Nova Fronteira.
- NEEDLER, M. C.** 1977. *The United States and the Latin American Revolution*. Los Angeles : UCLA.
- NEUMANN, I.** (org.). 1991. *Regional Great Powers in International Politics*. Oslo : Saint Martin's Press.
- NUNES, E.** 1999. *A gramática política do Brasil*. Clientelismo e insulamento burocrático. 2ª ed. Rio de Janeiro : JorgeZahar.
- NYE JR., J. S.** 2002. *O paradoxo do poder americano*. Porque a única superpotência do mundo não pode prosseguir isolada. São Paulo : UNESP.
- OLIVEIRA, J. K.** 1963. Operation Pan America. In : SIGMUND JR., P. E. (ed.). *The Ideologies of the Developing Nations*. New York : F. A. Praeger.

- ONUKEI, J.** 1996. *O governo e o empresariado argentino*. A percepção política do Mercosul. São Paulo. Dissertação (Mestrado em Política Internacional). Universidade de São Paulo.
- PECEQUILO, C. S.** 2003. *A política externa dos Estados Unidos*. Continuidade ou mudança? Porto Alegre : UFRGS.
- PENNA FILHO, P.** 2002. Política externa e desenvolvimento – o Brasil de JK. *Cena internacional*, Brasília, ano 4, n. 1, p. 1-21, jul.
- PEREIRA, L. C. B.** 1996. *Crise econômica e reforma do Estado no Brasil*. Para uma nova interpretação da América Latina. São Paulo : ed. 34.
- PEREIRA, T. C. G.** 2003. Histórias dos bancos e banqueiros : uma breve análise sociológica e política do sistema bancário. *Ciências Sociais Unisinos*, São Leopoldo, v. 39, n. 163, p. 10-135.
- PINHEIRO, L.** 2000. Traídos pelo desejo : um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 305-335, jul.-dez.
- PINSKY, J.** 1968. O Brasil nas relações internacionais : 1930-1945. In : MOTA, C. G. (org.). *O Brasil em perspectiva*. São Paulo : Difel.
- PISTONE, S.** 1986. Relações internacionais. In : BOBBIO, N., MATTEUCCI, N. & PASQUINO, G. (orgs.). *Dicionário de política*. Brasília : UNB.
- RUSK, D.** 1962. A Aliança para o Progresso na conjuntura mundial. In : DREIER, J. C. (org.). *A Aliança para o Progresso*. Problemas e perspectivas. Rio de Janeiro : Fundo de Cultura.
- RUSSELL, B.** 1957. *O poder*. Uma nova análise social. São Paulo : Nacional.
- SANTOS, N. B.** 1998. Cinquenta anos da OEA : o que comemorar? *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, n. 2, p. 15-164, jul.-dez.
- SARAIVA, M. G.** 1997. La política exterior brasileña. En búsqueda de um paradigma. *Meridiano Ceri*, Madri, n. 15, p. 22-26, jun.
- SARDENBERG, R. M.** 1982. *Estudo das relações internacionais*. Curso de relações internacionais, unidade IV. Brasília : UNB.

- SATO, E.** 1998. 40 anos de política externa brasileira, 1958-1998 : três inflexões. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, p. 8-28. Especial 40 anos da RBPI.
- SCHEMAN, L. R.** (ed.). 1988. *The Alliance for Progress : A Retrospective*. New York : Praeger.
- SCHLESINGER JR., A. M.** 1965. *A Thousand Days – John F. Kennedy in the White House*. Cambridge : Riverside.
- _____. 1975. *The Alliance for Progress : A Retrospective*. In : HELLMAN, R. G. & ROSENBAUM, H. J. (eds.). *Latin America : The Search for a New International Role*. New York : J. Wiley.
- SCHMIDT, A. F.** 2002. *Antologia política*. Rio de Janeiro : Topbooks.
- SENNES, R. U.** 1996. *As mudanças da política externa brasileira na década de 1980 : uma potência média recém-industrializada*. São Paulo. Dissertação (Mestrado). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- _____. 1998. Potência média recém-industrializada : parâmetros para analisar o Brasil. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 20, n. 2, p. 385-413, jul.-dez.
- _____. 2002. *Países intermediários e fóruns multilaterais : algumas considerações*. Trabalho apresentado no 3º Encontro Nacional da Associação Brasileira de Ciência Política, realizado entre 28 e 31 de julho de 2002, em Niterói (Rio de Janeiro). Digit.
- SILVA, G. C.** 1981. *Conjuntura política nacional : o Poder Executivo & Geopolítica do Brasil*. 3ª ed. Rio de Janeiro : J. Olympio.
- SMITH, T.** 1991. *The Alliance for Progress : the 1960s*. In : LOWENTHAL, A. (ed.). *Exporting Democracy. The United States and Latin America. Themes and Issues*. Baltimore : The Johns Hopkins University.
- TRISKA, J. F.** (ed.). 1986. *Dominant Powers and Subordinate States. The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe*. Durham : Duke University.

- VELASCO E CRUZ, S. C.** 2000. Um outro olhar : sobre a análise gramsciana das relações internacionais. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 15, n. 42, p. 39-53, fev.
- VIGEVANI, T., OLIVEIRA, M. F. & MARIANO, M. P.** 2003. Origens dos instrumentos de formulação da política comercial norte-americana. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 20, p. 43-54, jun.
- VIGEVANI, T., VEIGA, J. P. C. & MARIANO, K. L. P.** 1994. Realismo *versus* globalismo nas relações internacionais. *Lua Nova*, São Paulo, n. 34, p. 5-26.
- VILLA, R. A. D.** 2000. Venezuela : o projeto de refundação da República. *Lua Nova*, São Paulo, n. 49, p. 135-159.
- _____. 2003. A questão democrática na agenda da OEA no pós-Guerra Fria. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 20, p. 55-68, jun.
- VILLARES, M.** 1998. Brasil-Estados Unidos : uma nova perspectiva. *Network*, Rio de Janeiro, v. 7, n. 1, p. 4, jan.-abr.
- VIZENTINI, P. F.** 1998. *A política externa do regime militar brasileiro*. Porto Alegre : UFRGS.
- WEBER, M.** 1977. *Ciência e política – duas vocações*. 7^a ed. São Paulo : Cultrix.
- WESSON, R.** 1986. Historical Overview and Comparative Analysis. In : TRISKA, J. F. (ed.). *Dominant Powers and Subordinate States*. The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe. Durham : Duke University.
- WHELAN, D.** 1999. *Hans Morgenthau's 'Fourteen Points' . A Reading of Politics among Nations : The Struggle for Power and Peace*. Denver : digit. <http://www.du.edu/~dwhelan/morgenthau.htm>. Acesso em : 14.jul.2002.