O BRASIL NO CONTINENTE E NO MUNDO: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea

Alexandra de Mello e Silva

Introdução

Um balanço historiográfico dos estudos sobre política externa brasileira certamente revelará que estes têm se concentrado, quase sempre, sobre os processos de implementação de nossa diplomacia, procurando circunscrever os diversos fatores de natureza política, econômica e mesmo geopolítica que favoreceram a adoção de diferentes estratégias de atuação externa. Contudo, pouca atenção tem sido dedicada ao estudo das variáveis subjetivas que incidem na formulação de políticas, sob a forma das *percepções* dos *policymakers* antes que estes definam um determinado curso de ação. A percepção antecede o processo de tomada de decisões e está ligada a um conjunto de crenças, valores e imagens que os atores carregam consigo, orientando sua inserção no ambiente físico e social.

Existe uma vasta literatura referente à aplicação da abordagem de sistemas de crenças (*belief systems*) aos estudos de relações internacionais e à análise de políticaexterna. "Imagens", "códigos operacionais" e "mapas cognitivos" são algumas das abordagens adotadas nessa subárea, mas o fato é que todas se concentram basicamente sobre o mesmo aspecto: a noção de que o sistema de crenças atua como um "filtro" em relação à realidade, permitindo aos atores selecionar, em meio à complexidade do mundo, as informações relevantes e ordená-las em função de metas e preferências.[1] Isso significa, por sua vez, que toda percepção é necessariamente *seletiva*. A cognição –

Nota: Gostaria de agradecer a Alessandra Mello da Costa, pela ajuda na coleta de fontes, e a Mônica Hirst, Mônica Herz e Maria Regina Soares de Lima, pelos comentários críticos de grande valia no processo de elaboração deste trabalho.

isto é, a forma pela qual os indivíduos experimentam a realidade exterior – envolve fatores de ordem subjetiva, pois não se trata apenas de uma reprodução "fiel" e passiva do mundo externo. Ela envolve elementos ligados à cultura, atitudes, expectativas, necessidades e experiências dos atores, implicando uma seleção contínua de estímulos, no "reconhecimento" de pessoas e fatos, na "interpretação" do comportamento de outros atores e na realização de previsões causais ou probabilísticas quanto a este comportamento. Portanto, toda percepção é também, por definição, *subjetiva*. Esta subjetividade é determinada por uma imagem a respeito de nós mesmos – quem somos e quem queremos ser –, como também pelas imagens que projetamos a respeito dos outros (Little, 1988; Oppenheim, 1989).

Este "filtro" constituído pelo sistema de crenças envolve um conjunto de componentes que, na literatura especializada, é classificado de variadas formas. Não obstante, pode-se estabelecer uma divisão, grosso modo, entre *crenças empíricas* ou *cognitivas* e crenças *normativas*, ou *valores*.

Uma outra classificação possível distingue entre *crenças instrumentais* – diretamente relacionadas a objetivos e meios – e *crenças filosóficas*, baseadas em suposições abstratas. O conceito de *imagem* é também utilizado, implicando componentes tanto empíricos quanto normativos.

Além disso, estabelece-se uma ligação entre a forma como foram vivenciadas as experiências passadas, as imagens construídas a partir daí e as analogias com os eventos presentes (Smith, 1988; Little, 1988).

Nosso objetivo, neste artigo, é o de recompor as percepções de alguns dos principais formuladores da política externa brasileira contemporânea, com ênfase nas visões sobre a inserção continental e internacional do Brasil. Estes atores – que são, simultaneamente, formuladores e implementadores da política externa – foram escolhidos por seu papel paradigmático, ou seja, partimos da hipótese de que suas percepções são representativas de um grupo ou estrutura social mais ampla, seja pelos *inputs* recebidos deste grupo, seja pela influência que suas formulações exerceram sobre o mesmo. São, portanto, atores (*role-players*), o que ressalta a natureza interativa dos fatores societais com os aspectos individuais na formação das percepções.[2]

Ao mesmo tempo, enfatizamos a importância da adoção de uma perspectiva histórica, o que nos permitiu, em primeiro lugar, estabelecer algum tipo de correlação entre as imagens e crenças que alimentam as percepções e os processos históricos que as geraram.[3]

A abordagem histórica nos permitiu, ainda, capturar dois componentes fundamentais para uma análise dos quadros cognitivos que orientam a diplomacia brasileira: as noções de *tradição* e *continuidade*. Assim, aqueles atores foram escolhidos justamente por serem, simultaneamente, os conformadores e os seguidores de uma determinada tradição diplomática, que, como veremos, é sempre elaborada de forma seletiva.

Contudo, não pretendemos realizar aqui uma abordagem histórica exaustiva que, de resto, seria dificultada pela extensão – mais de cinqüenta anos – do período histórico analisado. Alguns contextos específicos
dos, por constituírem momentos cruciais para a consolidação do sistema político interno e de suas respectivas instituições. Este último aspecto é particularmente relevante porque nos permitiu evidenciar as formas pelas quais as considerações de política interna também se transportam para as imagens e modelos elaborados por aqueles atores sobre a inserção internacional do país.

Rio Branco e Joaquim Nabuco: a ponte entre a tradição imperial e a diplomacia moderna

O advento da República significou um ponto de inflexão
ra, o que de fato já se anunciava ao final do Segundo Reinado. O estreitamento de relações diplomáticas, comerciais e financeiras com os EUA inicia-se ainda durante o Império, mas é somente após os dez primeiros turbulentos anos da República, alcançada a estabilização político-institucional e econômica interna, que a nova tendência se consolidará. Se para as elites políticas imperiais a Inglaterra, como representante da civilização européia, fora o grande modelo político e econômico – o mais rico, o mais forte, a pátria por excelência das liberdades civis, políticas e econômicas –, o movimento republicano (e, por trás dele, os grandes proprietários rurais de São Paulo, Rio de Janeiro e Minas) olhará com extrema simpatia para os EUA, fonte inspiradora do federalismo da Constituição de 1891 e exemplo de democracia liberal e progresso material no Novo Mundo, cujas características históricas o tornavam um modelo bem mais factível para um país igualmente "novo" como o Brasil (Carvalho, 1988; Oliveira, 1989). Contudo, não deixa de ser curioso que os dois principais formuladores das inovações da política externa brasileira no alvorecer da nova República fossem dois monarquistas convictos, em tudo ligados por afinidades familiares, intelectuais e político-ideológicas ao regime recém-derrubado: Rio Branco e Joaquim Nabuco. A explicação para este aparente paradoxo talvez se encontre no fato de que os *objetivos* da política externa da Primeira República, percebidos por ambos como expressão do "interesse nacional", não implicassem uma ruptura radical em relação àqueles formulados pelo Império, variando, entretanto, as *estratégias* concebidas para implementá-los. De resto, esta mudança de estratégia, pelo menos durante os primeiros anos da República, não se apresentou de forma alguma como consensual, sendo objeto de críticas e controvérsias políticas domésticas.[4] A construção histórica e imaginária da versão "vitoriosa" desta controvérsia – e "vitoriosa" porque, apesar das críticas, parece ter conseguido encontrar ressonância suficiente entre as elites dominantes para forjar o seu próprio consenso – caberá a estes dois atores, responsáveis pela formulação de um paradigma de política externa que só virá a ser reestruturado na década de 60.[5]

José Maria Paranhos da Silva Júnior, mais conhecido como barão do Rio Branco ou simplesmente "o barão", é, simultaneamente, o principal produto e agente deste momento de transição. Suas origens familiares, formação intelectual, crenças políticas e mesmo o título de barão e conselheiro do Império, outorgado por Pedro II às vésperas da proclamação da República, o ligam à elite política imperial, a cuja tradição ele dará, em parte, continuidade. Rio Branco é, ainda, o representante de uma era na qual a diplomacia era território de grandes estadistas, homens públicos cuja atuação se espraiava por diversos campos da vida política – é este o caso de seu pai, o visconde do Rio Branco. Mesmo antes de assumir a chancelaria, já havia adquirido uma popularidade quase mítica no cenário nacional, devido às vitórias obtidas como advogado dos interesses do Brasil nas disputas de limites das Missões e da Guiana Francesa. Convidado pelo presidente Rodrigues Alves para ocupar a pasta das Relações Exteriores em 1902, permaneceria no posto por dez anos consecutivos, até falecer em 1912. Rio Branco foi o chanceler de quatro governos republicanos (Rodrigues Alves, Nilo Peçanha, Afonso Pena e Hermes da Fonseca) e o principal formulador e im-

plementador da política externa da Primeira República, que, graças à sua longa permanência no cargo, pôde se desenvolver com notável continuidade. Mais do que isso, ele operou a síntese entre a diplomacia imperial e a moderna diplomacia brasileira. Sua gestão à frente do Itamaraty representa um marco simbólico fundamental na vida instituciona do ministério, seja pelas grandes realizações diplomáticas, seja pela personalidade carismática e o estilo de trabalho extremamente centralizador. Simbolicamente, aparece como o mito fundador do Itamaraty moderno – que, significativamente, passa a se denominar "a casa de Rio Branco" – fazendo com que este, a partir de então, busque suas raízes nos "feitos" do barão, com poucas referências ao período imperial (Cheibub, 1984).

As percepções de Rio Branco quanto às estratégias e objetivos da política externa brasileira são marcadas por três componentes fundamentais e complementares. Em primeiro lugar, uma concepção *realista* das relações internacionais, vistas como arena de competição anárquica entre Estados soberanos, e onde a soberania tem necessariamente de repousar nos recursos de poder – materiais e/ou simbólicos – de que cada Estado dispõe. Sua atuação à frente do Itamaraty valorizou particularmente a dimensão simbólica do poder nacional, buscando tanto a amp iação da margem de manobra diplomática do país no cenário regional, quanto a de seu "prestígio internacional", que ele julgava necessária para que o Brasil pudesse atuar mais ativamente naquilo que denominava como "política internacional". De fato, Rio Branco ajudaria a consolidar um conjunto de princípios – pacifismo, igualdade jurídica entre os Estados, respeito ao direito internacional – que seria parte importante do acervo diplomático permanente do Estado brasileiro, conferindo à política externa um traço de continuidade e coerência sempre invocado pelo Itamaraty como um trunfo em sua atuação internacional (Lima, 1994). A valorização de tais recursos diplomáticos não significava, contudo, uma displicência em relação ao poder militar. Nas palavras do próprio barão – que evocam claramente as concepções realistas de Clausewitz sobre a guerra como continuação da política –, o diplomata e o soldado eram "sócios" que se prestavam um mútuo auxílio, cabendo ao primeiro a exposição e argumentação do direito e ao segundo a "vingança do direito agredido, respondendo à violência com a violência" (Ministério das Relações Exteriores, 1948:104). Ele preconizava um Estado militarmente forte e bem armado, uma concepção que se prendia em grande parte à sua visão da delicada posição do Brasil na América do Sul, como veremos adiante.

O segundo traço característico do pensamento de Rio Branco é a sua clara percepção da emergência dos EUA como pólo de poder hemisférico e mundial, e das vantagens que se poderia retirar de um estreitamento de relações com a nova potência. Tanto Nabuco quanto Rio Branco viam a associação estreita com os EUA como um recurso de poder simbólico – "melhor que o maior Exército ou Marinha", nas palavras de Nabuco –, destinado a ampliar o capital diplomático do Brasil e assegurar a defesa dos "interesses nacionais". Estes últimos eram definidos em termos de supremacia brasileira na América do Sul, defesa da unidade nacional através da consolidação das fronteiras, defesa da soberania nacional dentro e fora (em relação à Europa) do continente, e ampliação do prestígio internaciona do país (Burns, 1966).

Defensor enfático da Doutrina Monroe, Rio Branco a concebia como um elemento indispensável de sua política de demarcação de fronteiras, destinada a servir de instrumento de dissuasão em relação a quaisquer ameaças que pudes-

sem surgir da parte das potências européias, com quem o Brasil mantinha disputas de limites nas Guianas Francesa e Inglesa, além dos conflitos suscitados pela atuação do *Bolivian Syndicate* na questão do Acre. Mais do que isso, ele procurou destituir o monroísmo de seu conteúdo de *diktat*, formulando-lhe uma aplicação multilateral que o tornasse mais "palatável" aos países latino-americanos, através da sua associação com o então nascente pan-americanismo sob a inspiração de Blaine. Rio Branco via o pan-americanismo como um movimento de cooperação hemisférica baseado em princípios genéricos – cordialidade, amizade, fraternidade, paz, harmonia, promoção comercial –, cujo traço mais marcante era, sem dúvida, o fato de basear seu epicentro na "grande irmã" do norte e na garantia indispensável que esta oferecera e ainda oferecia à independência dos povos latino-americanos. Cético quanto à possibilidade de formação de um bloco hispano-americano que pudesse se opor aos EUA – fosse pelas próprias rivalidades intra-latino-americanas, fosse pela falta de recursos –, ele descartava deliberadamente a vertente bolivariana do movimento pan-americano. Por outro lado, também procurava destituí-lo de qualquer confronto com a Europa, de cuja cultura e civilização os países americanos eram e seguiam sendo caudatários (Burns, 1966; Ministério das Relações Exteriores, 1948; Cervo e Bueno, 1992).

Se a Doutrina Monroe servia de antepara às ameaças do imperialismo europeu, a formulação do corolário Roosevelt não levou Rio Branco a temer com igual intensidade as manifestações explícitas do imperialismo americano. Ao contrário, ele não só apoiou-o plenamente como recusou-se a subscrever quaisquer resistências que os demais países latino-americanos procuraram oferecer à aplicação daquele corolário, como no caso da Doutrina Drago. Neste caso, as concepções de Rio Branco são claramente reveladoras do papel hegemônico que ele vislumbrava para o Brasil na América do Sul e no hemisfério. Ele não via motivos de temor para os três grandes do Cone Sul –isto é, Brasil, Argentina e Chile –, tendo em vista que o corolário havia sido formulado para orientar a ação dos EUA no Caribe e na América Central. A melhor maneira de evitar sua aplicação seria estabelecer governos "honestos e estáveis" e, caso alguns países se revelassem incapazes de governar a si mesmos e evitar a contínua anarquia política e econômica, eles seriam, de fato, Estados "inviáveis". Nada mais "natural" que cedessem lugar a "nações mais fortes, mais viris, de maior progresso e mais organizadas" (Rio Branco, citado em Burns, 1966). O realismo de corte darwinista, aqui, servia não apenas à justificativa do intervencionismo norte-americano, mas preocupava-se sobretudo com a possibilidade de que o Brasil viesse a ser obrigado a exercer papel semelhante na América do Sul, onde se via cercado de pequenos vizinhos instáveis e caóticos. Nesse sentido, por volta da mesma época em que Roosevelt anunciava seu corolário (1902), o barão desenvolvia a idéia de um tratado unindo Argentina, Brasil e Chile com o objetivo de sancionar a intervenção nos países vizinhos, em caso de insurreição ou guerra civil, visando ao restabelecimento dos governos legais e a proibição da utilização do território dos três países por revolucionários (Burns, 1966).

De fato, para Rio Branco a idéia de uma "aliança tácita" com os EUA prendia-se à percepção das supostas afinidades e similaridades históricas apresentadas pelos dois países. Eram ambos "estranhos no ninho" dentro da fraternidade de 18 nações hispânicas, apresentando diversidade de língua, cultura, história, dimensões geográficas e base étnica. Assim, nada mais natural que ambos se aproximassem como forma de neutralizar o inevitável isolacionismo a que estariam

condenados no hemisfério. A busca de semelhanças também sustentava a idéia de que o Brasil seria a "contrapartida sul-americana" dos EUA, conferindo legitimidade à pretensão a uma hegemonia moral em relação à América do Sul semelhante à que Washington exercia na América do Norte e Caribe. Uma vez mais, as características históricas, populacionais e geográficas amparavam a comparação entre os dois "impérios", alimentando as pretensões brasileiras a um suposto "destino manifesto" (Burns, 1966).

A percepção das afinidades entre Brasil e EUA é ainda reforçada pela idéia de uma "amizade tradicional" entre os dois países, que Rio Branco teria apenas procurado traduzir em gestos e laços concretos. Ao defender-se das críticas por ter elevado a legação brasileira em Washington à categoria de embaixada, Rio Branco argumenta que o gesto nada mais era do que o coroamento lógico e natural de uma tendência manifestada desde a independência (isto é, desde que o país se concebe como nação), qual seja, a "tradição de harmonia" nas relações entre Brasil e EUA, patenteada em episódios como: o rápido reconhecimento norte-americano da independência brasileira; a acolhida calorosa dada a Pedro II quando de sua visita à América (1876); ou ainda o reconhecimento e proteção oferecidos à recém-nascida República.[6] Buscando enfatizar as *continuidades* da política externa, Rio Branco recorre ao passado para construir, seletivamente, uma *tradição*, num movimento que será repetido por seus sucessores em relação ao legado deixado por ele próprio.

A existência de afinidades históricas não deveria implicar, contudo, qualquer forma de aliança incondicional. As orientações de Rio Branco à delegação brasileira durante a II Conferência de Haia (1907) são bastante elucidativas do pragmatismo que ele conferia seja à sua visão do que deveria ser "a política internacional" do Brasil, seja dos alcances e limites que a aliança com os EUA deveria desempenhar dentro desta política. A obtenção de um assento permanente na Corte Internacional de Justiça, cuja criação então se debatia, havia sido fixada pelo barão como objetivo crucial da diplomacia brasileira, visando ampliar o acervo de recursos de poder simbólicos que ele classificava como "prestígio internacional". Desnorteado e decepcionado com o alinhamento norte-americano às propostas discriminatórias das potências européias, defendendo critérios para a composição da corte, Rio Branco tenta articular diversas fórmulas alternativas, que variam do principismo jurídico puro – defesa do direito de todas as nações indicarem um juiz – ao casuísmo do critério populacional que asseguraria um assento permanente ao Brasil. Diante da impossibilidade de composição com a delegação norte-americana, e da percepção de que estava perdendo o apoio dos países latino-americanos e mesmo das pequenas nações européias, ele decide, finalmente, pela explicitação das divergências com os EUA. Sob a influência de Rui Barbosa, apóia a defesa do princípio da igualdade jurídica entre Estados soberanos, que permite agregar um elemento *ético* e *normativo* aos anseios de participação da diplomacia brasileira no círculo de poder dos grandes.

A definição de Rio Branco quanto aos objetivos a serem perseguidos pela política externa apresenta claros traços de continuidade em relação à diplomacia imperial, particularmente no tocante ao Segundo Reinado. De fato, ele próprio acreditava estar dando plena continuidade, embora numa nova conjuntura, à diplomacia empreendida por seu pai, percebida agora como *tradição*. A herança do Império se faz sentir especialmente em relação ao Prata e à América hispânica em geral, terceiro componente fundamental das concepções do barão. Apesar das declarações

oficiais de amizade e do incitamento à superação das rivalidades passadas, Rio Branco via os vizinhos hispano-americanos com profunda desconfiança e suspeita, uma visão alimentada não apenas pela memória dos conflitos do século XIX, mas também pela percepção, comum às elites políticas imperiais, de que o Império brasileiro representava a própria encarnação da civilização européia em meio à "barbárie" das repúblicas hispânicas (Burns, 1966; Carvalho, 1988). O primeiro era sinônimo de ordem, estabilidade política, progresso material, unidade nacional e garantia das liberdades públicas – para não mencionar a linha de continuidade dinástica entre as Coroas portuguesa e brasileira, elo com a aristocracia européia –, enquanto as repúblicas vizinhas encarnavam a anarquia, a fragmentação territorial, o caudilhismo e a instabilidade política.

Ainda dentro desta concepção, Rio Branco dedicava uma sensibilidade especial à Argentina, sempre atento a qualquer movimento da república vizinha que pudesse pôr em xeque a liderança brasileira na América do Sul (Burns, 1966; Bueno, 1982). Sua enfática defesa do rearmamento naval brasileiro prendia-se à crença de que o país estava em inferioridade de condições em relação à nação platina, tendo perdido a posição, que desfrutara durante o Império, de principal potência naval e militar da América do Sul. Por outro lado, na medida em que o equilíbrio de poder no Prata fosse assegurado, as relações entre Brasil e Argentina também comportariam elementos de cooperação, como no caso da proposta por ele lançada – e, à época, não implementada – de uma *entente cordiale* unindo Argentina, Brasil e Chile. Essa *entente* – que, de fato, lançou as sementes do futuro Pacto ABC – era concebida não como pólo de oposição aos EUA no continente, mas sim como fórmula visando ao entendimento mútuo e à elevação do prestígio externo dos três países (Cervo e Bueno, 1992; Lins, 1945).

Por outro lado, em sua política de aproximação com os EUA, Rio Branco encontrou em Joaquim Nabuco, primeiro embaixador brasileiro em Washington, um aliado não apenas fiel como, por vezes, até mesmo mais "realista que o rei". A trajetória de Nabuco apresenta pontos de semelhança e de diferença em relação ao chanceler brasileiro, que também explicam as diferentes nuances que ambos emprestavam à aliança com a potência norte-americana. Tal qual o barão, Nabuco estava totalmente ligado à cultura e tradição política do Império, fosse pelas origens familiares aristocráticas, fosse pela formação intelectual tributária da cultura européia, fosse pelas posições políticas: era um liberal e monarquista convicto, grande admirador da monarquia parlamentar inglesa. Mas, diferentemente de Rio Branco, que jamais desempenhara qualquer papel proeminente na política interna, o grande destaque da vida pública de Joaquim Nabuco, como intelectual ou como político, foi justamente sua militância política doméstica, a atuação parlamentar marcada pela defesa de reformas liberais e, principalmente, a apaixonada defesa do abolicionismo.

Pelo menos até a proclamação da República, a política externa e a diplomacia ocuparam um papel marginal na atividade intelectual e política de Nabuco (Nogueira, 1984). A partir daquela data, desiludido com os rumos tomados pela vida política do país, ele se impõe um ostracismo voluntário, recolhendo-se à vida privada. Mas será justamente a diplomacia que lhe permitirá os primeiros passos no sentido da reconciliação com o novo regime. Ao aceitar,
Campos Sales para advogar os interesses do Brasil na disputa de limites com a Guiana Inglesa, sua alegação era a de que, independentemente das convicções monarquistas, tratava-se de uma *causa nacional*, de caráter patriótico e, portanto, acima das dissensões políticas internas. Nes-

se sentido, ele espelhava e ao mesmo tempo reforçava uma crença comum às elites políticas brasileiras, herdada ainda do Império, de que a política externa deveria pairar acima das paixões políticas domésticas, na medida em que era portadora de interesses nacionais permanentes e consensuais (Nogueira, 1984). O próprio Rio Branco era a encarnação, simbólica e concreta, desta crença, na medida em que sua credibilidade como diplomata e chanceler fora construída a partir de uma isenção, publicamente declarada e demonstrada, em relação à política interna.

De fato, depois do período de reclusão em que havia mergulhado após a República, a diplomacia oferecia a Nabuco um refúgio e uma nova forma de ligação aos destinos do país, desobrigando-o de maiores compromissos com a situação política interna (Nogueira, 1984). Não obstante, a evolução do seu pensamento em termos dos objetivos e prioridades da política externa caminhará *pari passu* com suas percepções quanto à política doméstica. Ainda nos anos iniciais da República, suas pregações monarquistas o levaram a uma visão extremamente negativa quanto à prevalência (e influência sobre a política brasileira, especialmente após a Guerra do Paraguai) da forma de governo republicana nos países latino-americanos, onde sempre fora sinônimo de anarquia, despotismo, desrespeito às liberdades públicas e ausência de civilização. Mesmo o monroísmo, sobre o qual já nutria certa simpatia, deveria ser encarado como uma "garantia" dada à independência, e não à forma republicana no continente (Nabuco, 1949). Posteriormente, a aceitação progressiva da República brasileira – facilitada pela própria evolução da conjuntura política, que supera os anos iniciais de instabilidade político-institucional – abre caminho para uma visão mais positiva dos EUA e do pan-americanismo. Esta é ainda reforçada pela decepção em relação à Europa, após a derrota sofrida na questão de limites da Guiana Inglesa.[7]

Como Rio Branco, Nabuco pressentiu a ascensão dos EUA como potência mundial e os benefícios que uma aliança estreita com o novo pólo de poder poderia trazer ao Brasil. Também como Rio Branco, ele via positivamente o monroísmo como um instrumento de defesa da independência e soberania dos países latino-americanos (especialmente no delicado contexto de demarcação de fronteiras que o Brasil enfrentava) e procurava emprestar-lhe um sentido coletivo através do apoio ao pan-americanismo. Mas, diferentemente da *realpolitik* do barão, as crenças de Nabuco quanto à natureza das relações internacionais são marcadas por um realismo um tanto "ingênuo" ou mesmo por fortes traços de idealismo, conseqüências prováveis de uma personalidade que dedicara a maior parte de sua vida ao embate intelectual, à militância partidária e ao doutrinamento político.

Ele concebia uma realidade internacional dominada pelas grandes potências e pela existência de uma hierarquia de nações, derivada do poderio inerente a cada uma, o que o levava à conclusão de que, para um país destituído de recursos de poder como o Brasil, a melhor defesa da soberania nacional seria justamente a preservação dessa hierarquia, simultaneamente à busca de alianças com a potência hegemônica (Nogueira, 1984). Mas, contrariamente ao instrumentalismo pragmático de Rio Branco, Nabuco concebia a aliança "tácita" com os EUA como um fim em si mesmo, preconizando um alinhamento automático e incondicional. Nesse sentido, pode ser considerado como o precursor de um *americanismo ideológico* que prevaleceria em concepções posteriores da diplomacia brasileira, construído a partir de crenças que tendem a privilegiar fatores de ordem normativa e/ou filosófica na justificativa da aliança.[8]

Essa postura, por sinal, o levaria mais de uma vez a divergências explícitas em relação às orientações de Rio Branco para a política externa, como no caso de suas críticas às posições assumidas pelo Brasil em Haia. De um lado, Nabuco considerava um contra-senso a tese da igualdade jurídica das nações, na medida em que esta não respeitava o princípio de "proporcionalidade" essencial a qualquer contrato social ("não podemos acabar com a influência das grandes potências", escreveria a Rio Branco). De outro, julgava que a insistência na tese, mesmo que esta fosse vitoriosa, levaria a um desgaste inútil nas relações com os EUA (Nogueira, 1984; Burns, 1966).

O idealismo de Nabuco se manifestaria em sua entusiasmada defesa do pan-americanismo, visto por ele como a base de um "sistema político" novo e distinto, que se constituía à medida que outros sistemas – como o formado por Europa, Ásia e África – se consolidavam em outras partes do globo, e cuja característica principal seria a formação, no hemisfério, de uma "zona livre e neutra, de paz", em contraste com a "zona beligerante" formada ao redor da Europa. A partir desta idéia, ele desenvolveu e propagandeou o projeto da União Americana, que reuniria todas as nações hemisféricas em torno de interesses materiais e morais comuns e resultaria, no futuro, na criação de um novo tipo de civilização, baseada na prevalência da democracia, da justiça e do direito. Naturalmente, tal união só seria possível na medida em que todos os países americanos atingissem o grau de progresso material e espiritual dos EUA, e na medida em que, através da imprensa e da propaganda, se chegasse a uma opinião pan-americana supranacional, que transcendesse as diversas opiniões nacionais e pudesse, inclusive, proteger os cidadãos do continente contra os abusos de seus próprios governos (Costa, 1968; Nabuco, 1949*b*).

Evidentemente, o entusiasmo pan-americanista de Nabuco não apenas ultrapassava em muito a visão de Rio Branco, como produzia novas divergências entre o embaixador e o chanceler. Se este último buscava, de um lado, equilibrar a orientação pan-americanista da diplomacia brasileira com acenos ao Cone Sul (ABC), e ao mesmo tempo destituí-la de qualquer conotação antieuropéia, em ambos os casos Nabuco caminhava no sentido oposto, radicalizando: julgava que o monroísmo implicava uma total ruptura com a Europa, enquanto qualquer política que privilegiasse acertos sul-americanos apenas serviria para prejudicar a aliança entre Brasil e EUA, esta sim crucial para a consolidação do novo sistema pan-americano (Nogueira, 1984).

De fato, no projeto da União Americana defendido por Nabuco havia espaço para a ascendência "natural" de cada nação, entendendo-se que EUA e Brasil, pelas suas características intrínsecas, desempenhariam este papel. Na mesma linha de raciocínio, práticas intervencionistas como as preconizadas pelo Corolário Roosevelt não deveriam ser encaradas com temor pelos países latino-americanos, na medida em que apenas expressariam um inevitável impulso de crescimento econômico externo determinado pelo extraordinário progresso industrial dos EUA, sem envolver quaisquer riscos de anexação territorial ou controle político (Nogueira, 1984; Costa, 1968).

Osvaldo Aranha e João Neves da Fontoura: a consolidação do paradigma americanista

O advento da Revolução de 1930 marcou o fim da Primeira República brasileira, simbolizando cronologicamente uma nova etapa da história política e econômica do país. Além da ruptura político-institucional, a revolução trouxe consigo

a ascensão de novas elites políticas, tendo como pano de fundo as conseqüências da *débâcle* de 1929 e suas profundas repercussões para uma economia ainda totalmente calcada sobre a agroexportação. Muito embora as forças políticas que chegaram ao poder em 30, ainda fortemente ligadas às oligarquias estaduais alijadas pela República do "café com leite", não apresentassem projeto ou programa revolucionário homogêneo para o futuro do país, algumas temáticas se fariam dominantes a partir de então, fosse por imposição da própria conjuntura, fosse pela relevância que haviam adquirido na década de agitação político-social que precedera a revolução. Não obstante, as repercussões das mudanças internas sobre a política externa só se farão sentir no médio e longo prazos.

Não por acaso, será exatamente das hostes revolucionárias que emergirão dois atores fundamentais para a formulação e implementação da política externa brasileira nas décadas seguintes: Osvaldo Aranha e João Neves da Fontoura. A trajetória semelhante de ambos é reveladora dos novos tempos: gaúchos, formados nas disputas políticas rio-grandenses, articuladores do movimento de 30 e com profundas ligações pessoais e políticas com Vargas, ainda que tivessem com ele rompido em diferentes momentos. Da mesma forma, ambos se destacaram por sua militância política interna, da qual jamais se dissociaram e que inclusive os levou ao afastamento do Itamaraty.

Aranha e João Neves serão os responsáveis pela continuidade daquilo que, então, já era percebido e incorporado como uma *tradição* da diplomacia brasileira ou o "legado" de Rio Branco: a concepção de que os EUA deveriam se constituir no principal eixo da política externa, ainda que esta centralidade pudesse adquirir nuances variadas. Deve-se novamente observar que a predominância deste paradigma não derivou, evidentemente, de uma tendência "natural", por corresponder supostamente a uma interpretação "correta" dos interesses nacionais. De fato, a opção americanista foi abertamente questionada neste período, seja pelo entorno internacional – com o próprio questionamento do modelo encarnado pelos EUA –, seja pela visão que setores das elites políticas tinham deste entorno e como o conjugavam à realidade nacional. Assim, Aranha teve que enfrentar o seríssimo desafio das simpatias despertadas pelo nazi-fascismo, enquanto Neves se deparou com as disputas ideológicas características da Guerra Fria.

O americanismo de Osvaldo Aranha comportava crenças tanto normativas quanto pragmáticas, podendo ser considerado como uma espécie de síntese bem equilibrada das concepções de Rio Branco e Nabuco. Ao ser designado embaixador em Washington, em 1934, Aranha, que vinha de uma experiência à frente do Ministério da Fazenda, tinha plena consciência da importância estratégica de seu novo posto, sobretudo devido à relevância crescente das relações comerciais e financeiras com os EUA, mas é a partir do contato mais profundo com a realidade norte-americana que ele consolida uma visão extremamente positiva do país. Homem de convicções políticas liberais, Aranha desenvolveu uma profunda admiração pela organização política, econômica e social dos americanos, que ele via insistentemente como modelo de desenvolvimento para o Brasil, país com características geográficas e étnicas semelhantes. Simultaneamente, sua empolgação com o *American way of life* – que ele procurou sistematicamente difundir no Brasil através de sua atuação como embaixador e, posteriormente, chanceler – era acompanhada por uma desilusão frente à cultura e civilização européias. Além da decadência econômica, a Europa era, para ele, o palco privilegiado das rivalidades imperialistas e da ascensão de movimentos totalitários

que seus valores e suas convicções políticas rechaçavam. Mais tarde, ele encararia a Segunda Guerra Mundial como mais do que um mero conflito bélico entre nações: tratava-se de um embate de civilizações, envolvendo todos os povos – inclusive os não-beligerantes –, com conotações morais e políticas graves (Hilton, 1994).

Semelhantes crenças certamente ajudaram a consolidar a visão de que o objetivo prioritário da política externa brasileira deveria ser a preservação de um relacionamento especial com os EUA. Mas as motivações de Aranha neste terreno eram também condicionadas por suas percepções das conjunturas internacional e regional, de um lado, e uma certa visão estratégica da inserção do Brasil em ambas. Na verdade, essa visão acompanha a evolução das próprias conjunturas, e se traduz em objetivos específicos distintos a serem assegurados por aquele relacionamento. Num primeiro momento, a análise pessimista de Aranha sobre o ambiente externo, marcado por crescentes ameaças e incertezas, o leva a enfatizar as *fragilidades* do Brasil tanto no contexto internacional quanto no continental. A necessidade de um alinhamento com os EUA se dá, portanto, como estratégia de superação daquelas fragilidades. Posteriormente, a visão sobre a conjuntura internacional se torna menos sombria e a aliança com Washington passa a ser vista como *instrumento de projeção internacional* do país, agora fortalecido interna e externamente.

Ao longo dos anos 30, as percepções de Aranha sobre o contexto internacional enfatizavam continuamente os elementos de *instabilidade* e *anarquia*, evidenciados pelo recrudescimento dos impulsos imperialistas, as crescentes rivalidades intra e extra-européias e a formação de alianças diplomático-militares que, para ele, conduziriam inevitavelmente a uma nova guerra, de proporções talvez mundiais. Ao mesmo tempo, a percepção da fraqueza econômica e militar do Brasil, bem como de seu crescente isolamento diante do sistema de alianças que se delineava, levavam-no a preconizar a necessidade de uma aliança estratégica com uma potência hegemônica, única forma de assegurar a soberania e integridade nacionais (Hilton, 1994). A eleição dos EUA como "único aliado potencial" obedeceria a injunções "naturais", já sedimentadas pela "*secular* aliança tácita" (grifo nosso) que unia os dois países: posição geográfica, história, cultura, complementaridade econômica, afinidades políticas e toda a gama de argumentos invocados desde Rio Branco para construir a imagem de uma "amizade tradicional" inexorável entre Brasil e EUA, baseada em interesses recíprocos.

Para Aranha, a preservação desse relacionamento especial passava necessariamente pelo apoio decisivo aos objetivos da política externa americana, o que cumpriria uma dupla função: do ponto de vista de Washington, serviria para demonstrar que, de fato, o Brasil era o mais "fiel" e "confiável" aliado na América do Sul; do ponto de vista brasileiro, asseguraria o papel de "interlocutor privilegiado" no continente e a imagem de uma "unidade de vistas e ação" entre as "duas maiores potências" do hemisfério.

É nesse sentido que se deve compreender o vigoroso apoio emprestado por Aranha ao novo impulso vivido pelo pan-americanismo, agora sob nova roupagem: primeiro, a Boa Vizinhança de Roosevelt, depois o apoio hemisférico ao esforço de guerra norte-americano. Para o chanceler brasileiro, as bases de uma comunidade pan-americana sustentavam-se sobre dois pilares principais. O primeiro remetia aos princípios monroístas da inviolabilidade das Américas unidas frente a um agressor externo (que continuava fundamentalmente localizado na Europa), e formando uma comunidade homogênea de nações unificadas

por valores morais e civilizatórios comuns (pacifismo, solidariedade, liberdade, respeito ao direito internacional e à soberania), que se caracterizavam justamente por seu contraste em relação aos valores segregados pelo "agressor". O segundo argumento ressaltava a noção de *solidariedade continental*, que pressupunha uma ação unificada e coletiva contra qualquer agressão, real ou potencial, externa. Na medida em que os EUA seguiam sendo o epicentro do sistema pan-americano, era em torno dele que esta solidariedade deveria ser organizada (Hilton, 1994; Moura, 1980).

Por outro lado, a "aliança tácita" com os EUA não era mais percebida apenas como um recurso simbólico ou diplomático, mas devia atender à satisfação de interesses bastante concretos, o que reforçava a sua dimensão instrumental. À percepção das imensas fragilidades do país no plano externo somava-se um vigoroso movimento interno de modernização econômica e social. Na conjuntura interna dos anos 30, as elites outrora unidas pela bandeira comum da revolução agora se dividiam em torno de diferentes projetos de modernidade, que por sua vez implicavam diferentes visões de temas como organização política e social, industrialismo, protecionismo, livre-cambismo e intervencionismo estatal. A maioria desses projetos envolvia um certo grau de instrumentalização das relações externas para sua consecução. Esse embate interno, por sua vez, tinha como pano de fundo uma guerra de propaganda política, ideológica e militar envolvendo dois blocos de aliança diplomático-militar que se apresentavam ao mundo como modelos distintos de organização política, econômica e social. Como chanceler, Aranha enfrentava a pressão constante das disputas intraburocráticas do Estado Novo, que impunham uma linha divisória clara entre setores que nutriam notórias simpatias pelo nazi-fascismo (Dutra, Góes Monteiro e Filinto Müller à frente) e os setores que, liderados por ele, favoreciam as forças aliadas. Ele tinha, portanto, uma percepção clara de que a construção de um consenso interno favorável aos EUA impunha a necessidade de que o "relacionamento especial" não ficasse apenas no plano das manifestações simbólicas, tendo que se traduzir em gestos concretos que atendessem às demandas brasileiras de reequipamento econômico e militar (Hilton, 1994; Moura, 1980).

O outro lado da moeda da "aliança tácita" com os EUA dizia respeito ao contexto continental. Aranha compartilhava da imagem, ainda dominante entre as elites dirigentes, do Brasil como país enfraquecido militarmente e cercado por vizinhos potencialmente hostis, num ambiente dominado por rivalidades passadas e disputas de hegemonia. Evidentemente, a ameaça maior, neste caso, continuava a vir da Argentina e suas pretensões hegemônicas em relação ao Prata, mas é interessante observar que a linha de raciocínio do chanceler a esse respeito também apresentava continuidades em relação a Rio Branco, combinando percepções de conflito e rivalidade e estratégias de cooperação. De um lado, ele buscou sistematicamente instrumentalizar o bom relacionamento diplomático do Brasil com Washington para assegurar a supremacia brasileira na América do Sul, especialmente frente à Argentina. Um exemplo desta instrumentalização era sua preocupação de que a política de Boa Vizinhança empreendida por Roosevelt acabasse por levar a um "desprestígio" do Brasil no continente, na medida em que ela privilegiava uma aproximação com *todos* os países latino-americanos. Da mesma forma, ele pretendeu, sem sucesso, utilizar as relações bilaterais com os EUA para assegurar o rearmamento e a supremacia militar brasileira sobre a Argentina (Hilton, 1994 e s.d.).

Mas foi justamente sua percepção do potencial de conflito presente nas relações entre Brasil e Argentina que levou Aranha a enfatizar iniciativas que buscavam a cooperação, a consulta mútua e a criação de interesses recíprocos. Ele acreditava que qualquer ação conjunta de sucesso na América do Sul deveria necessariamente passar por um entendimento prévio entre suas duas maiores potências, e preocupava-se com a persistência de conflitos como a Guerra do Chaco e a disputa de fronteiras entre Peru e Equador. Além disso, mesmo a solidariedade continental em torno dos EUA por ele defendida se enfraquecia politicamente com as perspectivas de uma defecção argentina. Nesse sentido, o chanceler chegou a idealizar uma *entente* defensiva (também não implementada) unindo os dois países, com vistas à coordenação de ações comuns. Ao mesmo tempo, ele concedia ao comércio bilateral uma importância estratégica no sentido de neutralizar divergências e rivalidades. Apostando no potencial de complementaridade entre as economias argentina e brasileira, estimulou a assinatura do primeiro acordo de comércio entre os dois países desde 1856 (Hilton, 1994).

A evolução da guerra, as perspectivas de uma vitória aliada, a entrada brasileira no conflito e a natureza da sua colaboração, através da FEB, produziram em Aranha uma visão mais otimista da conjuntura internacional e do papel relevante que o Brasil poderia nela desempenhar, com potencial econômico, demográfico e territorial para adquirir um *status* futuro de grande potência. Para Aranha, o Brasil desfrutava de um prestígio internacional sem precedentes no imediato pós-guerra, que cabia resguardar mediante uma visão estratégica que privilegiasse objetivos de longo prazo da política externa. Neste contexto, via com preocupação o alinhamento automático que caracterizou a diplomacia brasileira durante o governo Dutra. Para Aranha, iniciativas como a ruptura de relações diplomáticas com a URSS (1947) ou o voto automático com os EUA na ONU em questões secundárias nada acrescentavam à "relação especial" por ele defendida, apenas contribuindo para enfraquecer o poder de barganha do Brasil e prejudicar sua imagem perante a comunidade internacional (Hilton, 1994; Moura, 1982).

Essa postura crítica foi, inclusive, se acentuando, à medida que ele reconhecia que a posição de "aliado especial" havia, de fato, rendido poucos frutos concretos e gerado grandes frustrações (como, por exemplo, em relação às reivindicações brasileiras de tratamento especial no tocante a seus projetos de desenvolvimento econômico). Já no final dos anos 50, Aranha percebia que a ascensão dos EUA à condição de potência mundial redundara na baixíssima prioridade estratégica que este país concedia à América Latina, enfraquecendo enormemente o poder de barganha de nações como o Brasil e transformando a idéia de um "relacionamento especial" num instrumento inútil. Atento às mudanças da conjuntura internacional e à emergência do então chamado "mundo afro-asiático", ele uma vez mais criticava as posições excessivamente alinhadas da diplomacia brasileira – como o voto alinhado às potências ocidentais em temas ligados à descolonização – e alertava para os prejuízos que isto poderia trazer, no longo prazo, para o prestígio internacional do país. De fato, as novas informações geradas pelo ambiente externo tiveram um impacto transformador sobre as percepções de Aranha, que se encaminham progressivamente para uma imagem da inserção externa do Brasil não apenas como parte do Ocidente, mas como pertencente ao *mundo*. Aqui, portanto, ele antecipava uma concepção universalista que só se tornaria dominante nos anos 60 (Hilton, 1994; Alencastre, 1961).

Situado no extremo oposto, João Neves da Fontoura pode ser considerado como o típico representante do americanismo excessivamente ideológico que Osvaldo Aranha procurava combater. De fato, as percepções de Fontoura a respeito do contexto internacional e das formas de inserção do Brasil nesse contexto são fortemente marcadas por um viés ideológico, ao qual freqüentemente se associa a posição conservadora por ele assumida frente à política interna, que o levaria, inclusive, à ruptura com Vargas.

Internalizando plenamente os supostos ideológicos da Guerra Fria, João Neves via o conflito Leste/Oeste como um choque entre diferentes concepções filosóficas e civilizatórias, onde o que estava em jogo era, de fato, a defesa da civilização cristã contra o totalitarismo comunista. Nesta perspectiva, pertencer ao Ocidente implicava, naturalmente, o apoio incondicional à política internacional dos EUA. O alinhamento apresentava-se como fato inexorável, na medida em que estava cimentado por motivos de ordem moral e ideológica e era a condição mesma de defesa e sobrevivência do "mundo livre".

Não obstante, este alinhamento deveria se ajustar não apenas aos imperativos de assegurar a defesa do Ocidente cristão, mas também a alguns interesses concretos perseguidos pela política externa brasileira. Aqui, podemos recortar dois momentos distintos nas percepções de João Neves a respeito das relações com os EUA e do papel que estas deveriam cumprir na implementação dos objetivos específicos da diplomacia nacional.

No primeiro deles, durante sua curta permanência à frente do Itamaraty no governo Dutra, Neves é o porta-voz da percepção dominante entre as elites brasileiras de que o Brasil havia ascendido a um novo patamar no plano internacional, dada a natureza de sua colaboração ao esforço de guerra aliado e a relação especial mantida com os EUA. Assegurar a continuidade deste relacionamento tornava-se, de fato, o objetivo prioritário da política externa, pois era através dele que toda uma gama de interesses específicos – como o fluxo de recursos externos para o reequipamento econômico do país e a manutenção da supremacia política e militar na América do Sul – seriam contemplados (Moura, 1982). A condição de "aliado especial", invariavelmente invocada pelo chanceler em seus pronunciamentos, tinha por base a solidariedade política, econômica e militar emprestada pelo Brasil à causa aliada – que envolvera inclusive a participação de tropas brasileiras lutando lado a lado com os exércitos aliados –, a qual conferiria ao país uma posição única na América Latina, assegurando-lhe um espaço ao lado dos grandes nas conversações de paz e na ordenação do sistema internacional no imediato pós-guerra (Fontoura, s. d.).

No plano regional, a posição de "aliado especial" se traduzia em um apoio incondicional à política hemisférica de Washington, que agora se orientava para a construção da institucionalidade do sistema interamericano (OEA, TIAR), de forma a enquadrá-lo nos objetivos globais da política externa norte-americana. Assim, é interessante observar que o discurso pan-americanista de Neves evolui da noção de *solidariedade continental* (predominante em Aranha, antes e durante a Segunda Guerra) para a defesa de um *sistema continental*, cuja formação seria o coroamento natural de todo o movimento pan-americano iniciado com Monroe e Bolívar. Tratava-se de um sistema integrado por "países livres" – que se relacionavam movidos por valores e ideais comuns (pacifismo, não-intervenção, igualdade jurídica entre os Estados) – e que tinha por objetivo promover a cooperação política, militar e econômica do hemisfério e defendê-lo da agressão externa (agora deslocada do nazi-fascismo para o comunismo) através do princípio da defesa coletiva. Ao mesmo

tempo, em sintonia com as diretrizes da política global do "aliado", Neves enfatizava que a existência de um sistema regional não era incompatível, mas antes deveria se somar à atuação dos países americanos no organismo internacional então recém-criado, visto como imprescindível à manutenção da paz e segurança internacionais (Fontoura, s.d.).

Já no segundo período em que João Neves esteve à frente da chancelaria, durante o segundo governo Vargas, suas percepções adquiriram novas nuances, provavelmente influenciadas pelas posições do próprio Getúlio. Agora o alinhamento, ainda que justificado por meio de razões de cunho ideológico, é visto não só como um *objetivo* mas também como um *instrumento* da política externa, através do qual se deveria assegurar o comprometimento norte-americano com o atendimento das demandas brasileiras de assistência econômica e militar. Tratava-se, portanto, de uma tentativa de reeditar o alinhamento "negociado" que a dupla Vargas/Aranha implementara com sucesso nos acordos de 1942. Dez anos depois, e diante de uma conjuntura novamente percebida como favorável devido ao envolvimento norte-americano na Guerra da Coréia, Neves sustentava uma visão extremamente otimista e positiva do poder de barganha brasileiro em relação a Washington. Ele preconizava, então, a associação estreita entre as reivindicações brasileiras e a necessidade dos EUA de assegurar o apoio continental à sua ação no conflito asiático. Para ele, quanto maior fosse o apoio do Brasil às prioridades político-estratégicas de Washington – inclusive com a participação direta na guerra coreana, através do envio de tropas – maiores seriam os ganhos no plano das relações bilaterais (Hirst, 1990).

No que se refere ao plano continental, as concepções de João Neves apenas davam continuidade – e mesmo aprofundavam – à postura já tradicional de instrumentalizar o relacionamento bilateral com os EUA para assegurar uma posição de proeminência na região. O principal alvo, aqui, continuava sendo a Argentina, numa percepção em que as relações envolvendo os três países eram sempre concebidas como um jogo de soma zero. Assim, Fontoura acreditava que as históricas divergências entre os EUA e a nação platina resultavam em ganhos para o Brasil, enquanto, inversamente, qualquer melhoria no relacionamento dos dois era percebida como negativa (Hirst, 1985).

Na realidade, a problemática do relacionamento entre Brasil e Argentina se revelaria como uma das mais explosivas a ser enfrentada por João Neves durante sua segunda gestão como ministro, revelando claramente de que forma se mesclavam, em suas crenças, as associações entre o ambiente interno e externo. Sua firme oposição às supostas tentativas de Vargas e Perón de reeditar o Pacto ABC, agora com motivações predominantemente econômicas, se prendia, em primeiro lugar, a uma visão extremamente negativa do peronismo e das possíveis associações que este poderia estabelecer com o trabalhismo brasileiro na implementação de uma suposta "república sindicalista". De fato, as denúncias de Neves quanto aos "entendimentos secretos" entre Perón e Vargas visavam claramente a objetivos políticos domésticos, inserindo-se no quadro mais geral de desestabilização do governo Vargas através da crescente polarização entre a oposição liberal-conservadora, à qual ele se ligava, e as forças nacionalistas de centro-esquerda. Por outro lado, as suspeitas do chanceler em relação ao peronismo estendiam-se também ao campo da política externa. João Neves acreditava que a base da política externa de Perón continuava sendo a formação de um bloco continental que, sob a hegemonia da Argentina, funcionasse como polo de oposição aos EUA. Ele visualizava (e temia) o potencial que

uma aproximação política e econômica entre Argentina, Brasil e Chile poderia ter em termos do deslocamento do epicentro do sistema interamericano. Para ele, blocos regionais ou sub-regionais como os preconizados pelo Pacto ABC eram inadmissíveis, na medida em que abriam brechas perigosas na unidade hemisférica, com a possibilidade de exclusão dos EUA. Nesse sentido, ele julgava que as relações entre os países do *hemisfério* deveriam continuar privilegiando os instrumentos de cooperação econômica, política e militar que o sistema interamericano já havia consolidado, tais como o TIAR e a OEA. Também neste caso, as relações do Brasil com a América Latina e os EUA eram percebidas como um jogo de soma zero, onde a inclinação por um dos pólos implicava necessariamente o afastamento do outro, não havendo espaço para possíveis composições entre uma política para o continente e outra para os EUA (Fontoura, 1957).

San Thiago Dantas e Araújo Castro: as bases da Política Externa Independente

O início dos anos 60 daria lugar à formulação de um novo paradigma de política externa, o primeiro a se impor, de fato, como alternativa ao americanismo vigente desde Rio Branco. A característica principal deste novo paradigma é justamente o fato de que o eixo da política externa se desloca da "aliança especial" com os EUA para uma concepção globalizante da inserção internacional do país. Ao contrário da fórmula legada pelo barão, agora o relacionamento com os EUA é concebido não como um instrumento para aumentar o poder de barganha externo, mas como a conseqüência da própria ampliação deste poder, que deve ser construído autonomamente pelo Brasil (Lima, 1994). Tal poder, por sua vez, deve resultar de uma ação externa global, onde a avaliação de possíveis alianças, sejam elas táticas ou estratégicas, é orientada menos por alinhamentos político-estratégicos estabelecidos *a priori* do que pelos imperativos do interesse nacional.

A *Política Externa Independente* (PEI), primeiro formato histórico deste novo paradigma, incorporaria plenamente elementos que já eram, então, percebidos como parte integrante do acervo diplomático permanente brasileiro, embora a eles acrescentando uma agenda diplomática totalmente nova. Contemporânea, historicamente, de uma conjuntura internacional marcada pela *détente* e pela emergência de movimentos que contestavam fortemente a lógica da bipolaridade (neutralismo e descolonização afro-asiática), tal política libertaria a diplomacia brasileira da camisa de força ideológica da Guerra Fria, deslocando-a do eixo Leste/Oeste para uma perspectiva universalista das relações internacionais e uma percepção da emergência e importância do eixo Norte/Sul. Como conseqüência, assiste-se à *multilateralização* da ação externa, seja em termos das principais temáticas constantes da agenda (descolonização, desarmamento, desenvolvimento e autodeterminação), seja pelos foros nos quais estas questões passariam a ser enfrentadas (OEA e, especialmente, agências da ONU). Simultaneamente, consolida-se uma nova percepção da articulação entre as demandas políticas e econômico-sociais internas e a atuação internacional do país. A política externa é concebida como uma projeção no mundo daquilo que o país é intrinsecamente: um país de dimensões continentais, de base étnica multirracial e com raízes culturais indígenas, européias e africanas, fortemente comprometido com a democracia representativa e em processo de desenvolvimento acelerado (Araújo, 1991; Amado,

s.d.; Fonseca Jr., s.d.; Storrs, 1973; Quadros, 1961).

Dois atores seriam protagonistas fundamentais na formulação deste novo paradigma de política externa: San Thiago Dantas e Araújo Castro. Na verdade, os dois apresentam uma trajetória pessoal bastante diferenciada, mas que também não deixa de ser reveladora da emergência de forças inovadoras na composição política e social das elites dirigentes nacionais.

Político de formação humanista e fortes convicções democráticas e reformistas, San Thiago Dantas representava a ala mais moderada e pragmática do trabalhismo brasileiro, por ele mesmo classificada como "esquerda positiva", em oposição à esquerda "negativa" e radical representada por personagens como Leonel Brizola. Sua atuação como parlamentar e intelectual pautou-se pela defesa da reforma social, mas sempre dentro de uma estratégia gradualista que não apresentasse rupturas com a ordem democrática. A associação constante entre democracia representativa, desenvolvimento econômico e justiça social é um traço fundamental do pensamento de Dantas, assinalando uma notável coerência entre suas concepções da política interna e externa.

De fato, tanto nas formulações de Dantas quanto nas de Araújo Castro pode-se delinear três influências intelectuais que concorrem para a estruturação de um universo cognitivo novo. A primeira refere-se à persistência da tradição realista e sua concepção do sistema internacional como arena anárquica e dominada por relações de poder, embora associada a uma nova percepção quanto à existência de normas que regulam aquelas relações. A segunda diz respeito a uma influência do pensamento nacional-desenvolvimentista elaborado a partir do ISEB, que fornece a base conceitual para uma conscientização interna quanto ao estágio de subdesenvolvimento do país e sua necessária projeção para a política externa. As formulações isebianas oferecem o instrumental cognitivo necessário para uma crítica ao paradigma americanista vigente, na medida em que enfatizam o descompasso entre as necessidades domésticas de desenvolvimento econômico e social e as prioridades externas, orientadas por condicionamentos político-estratégicos (Lima, 1992 e 1994.; Jaguaribe, 1958). Por fim, as concepções de ambos revelam uma forte influência do pensamento da CEPAL, que oferece os argumentos intelectuais para a construção de uma identidade econômica entre os países latino-americanos, unificando-os em suas especificidades nacionais e simultaneamente diferenciando-os dos países desenvolvidos. Mais do que isso, as formulações cepalinas conferem racionalidade econômica à emergência dos países periféricos como atores coletivos no plano internacional (Lima, 1992).

A chave para a compreensão do pensamento de San Thiago Dantas é, em primeiro lugar, sua visão sobre o processo político e econômico-social interno e de que forma a política externa deveria se ajustar a este processo. Ao mesmo tempo, suas percepções sobre o sistema internacional, a natureza dos conflitos ali vigentes e o grau de "permissibilidade" que este sistema oferece aos países subdesenvolvidos fornecem o quadro mais genérico a partir do qual o Brasil deveria definir suas opções internacionais.

Dantas via a política externa não como uma simples "decisão de governo", mas sim como o resultado de um processo de amadurecimento político e cultural interno. A "dependência" de uma política externa não deveria ser julgada à luz de critérios morais, vista como mero servilismo ao exterior, mas a partir de conceitos sociológicos que permitiriam identificar a intrínseca associação entre a evolução da cultura política nacional e seus reflexos sobre a atuação diplomática. Para ele, o determinante fundamental da

PEI era uma nova consciência quanto ao grau de inferioridade e dominação a que o país estava condenado em virtude de seu subdesenvolvimento, que só poderia ser rompido por uma política "emancipatória e revolucionária", que apontasse para a reforma das estruturas sociais vigentes. O despertar desta nova consciência entre os povos subdesenvolvidos permitia a identificação de interesses comuns e a progressiva unificação de sua conduta internacional, evidenciando a emergência de uma "força histórica nova" (Dantas, 1964).

A percepção do novo papel a ser desempenhado pelos países subdesenvolvidos articulava-se, por seu turno, à sua visão sobre a conjuntura internacional e a evolução da bipolaridade. Aqui, ele defendia a tese da "convivência competitiva", pela qual ambos os blocos, impossibilitados de se eliminarem mutuamente e obrigados à convivência, ao diálogo e à negociação, buscariam formas de competição pacífica onde Ocidente e Oriente sofressem influências mútuas. De fato, Dantas temia que a *détente* pudesse evoluir para alguma forma de "condomínio" entre as superpotências (o "congelamento do poder mundial" posteriormente retomado por Araújo Castro), implicando algum tipo de partilha do mundo em áreas de influência estanques. Por outro lado, a persistência do conflito Leste/Oeste como competição regulada permitia aos países subdesenvolvidos, não diretamente comprometidos com qualquer dos blocos, um alto grau de flexibilidade em termos de ação internacional. Aqui se situaria a base da PEI, onde a política correta consiste não em emprestar apoio irrestrito a cada um dos blocos, mas em situar-se num plano intermediário, estimulando as posições positivas de cada um na preservação da paz (Dantas, 1962).

Contudo, uma das preocupações recorrentes do chanceler seria a de estabelecer a diferenciação entre "neutralismo" e independência. Para ele, a PEI não implicava qualquer forma de "incerteza", por parte do país, em relação ao fato de pertencer ao mundo ocidental, mas tampouco o eximia de buscar a "convivência sem subordinação" com todos os Estados, independentemente de regimes ou ideologias. A independência seria um estágio que os povos atingem quando se revelam capazes de identificar, em meio à polarização política, a posição que melhor convém ao seu interesse nacional, ao passo que o neutralismo implicaria a "rigidez de uma posição intermédia", portanto limitadora da margem de manobra externa (Dantas, 1964).

Um terceiro ponto a ressaltar no pensamento de San Thiago Dantas é o seu enfático apoio ao movimento, então já iniciado pela criação da ALALC, de integração latino-americana e a importância crucial assumida, dentro deste movimento, pelas relações Brasil/Argentina. Aqui, ele daria continuidade a uma tendência recente da diplomacia brasileira, inaugurada no governo JK, de conceber o relacionamento entre os dois países a partir de uma nova dinâmica, que enfatizava os elementos de *integração* e *cooperação*, construídos em torno de uma *identidade comum latino-americana e periférica*. Um aspecto importante desta nova tendência dizia respeito à percepção, claramente desenvolvida por Dantas, da existência de uma sincronia histórica entre os projetos nacionais perseguidos pelas duas nações sul-americanas (ambos baseados no trinômio democracia-desenvolvimento-justiça social), num momento em que também se destacavam as afinidades de suas posições no campo da política internacional. Para o chanceler, não apenas a integração econômica, mas também uma intensa cooperação cultural e científica se revelariam benéficas para ambos os países. Dantas vislumbrava um mercado comum entre Brasil e

Argentina como o núcleo de um futuro mercado regional, ao qual se somariam os demais países latino-americanos. Sua defesa da integração latino-americana ultrapassava o simples processo de liberalização comercial previsto pela ALALC, preconizando o aprofundamento da integração econômica e o entendimento cultural amplo que levariam, por fim, à plena união política (Dantas, 1962).

Ao mesmo tempo, o chanceler preconizava uma concepção nova de pan-americanismo, assinalando as contribuições trazidas pela OPA no sentido de incorporar ao movimento a temática do desenvolvimento econômico e seu necessário tratamento no plano multilateral, superando a abordagem bilateral vigente desde a Segunda Guerra. Para ele, a emergência de uma posição comum entre "os povos americanos *subdesenvolvidos*" (grifo nosso) havia provocado no hemisfério a afirmação paralela de um *latino-americanismo*, articulador de interesses diferenciados e mesmo contrapostos aos dos EUA (Dantas, 1962 e 1964).

Diferentemente de San Thiago Dantas, Araújo Castro pode ser considerado como o inaugurador de uma nova tendência na evolução institucional do Itamaraty, qual seja, a ocupação do primeiro escalão do ministério por diplomatas profissionais cujo prestígio político guarda uma relativa autonomia em relação às injunções da política interna. Esta tendência, que (*et pour cause*) terá plena continuidade durante o regime militar inaugurado em 1964, assinala, em primeiro lugar, o alto grau de institucionalização do Itamaraty como agência burocrática estatal e o seu progressivo monopólio sobre os processos de formulação e implementação da política externa. Do ponto de vista desta última, o fato de que vá se transformando num território exclusivo dos diplomatas (que, quando muito, sofrem a concorrência de outras burocracias, como no caso dos militares) reforça a crença já existente – que a socialização operada pelo próprio Itamaraty ajudara a consolidar – de uma diplomacia apartada do jogo político doméstico, e guiada exclusivamente por "interesses nacionais" dos quais os diplomatas são, naturalmente, os melhores "intérpretes". Nesse sentido, é significativo que o próprio Araújo Castro, durante o período em que esteve à frente da chancelaria no governo Jango, tenha procurado se dissociar do processo de radicalização política vivenciado no plano interno.

Para se penetrar melhor nas concepções de Araújo Castro sobre a política externa brasileira, é importante assinalar a distinção por ele mesmo construída entre *política externa* e *política internacional*. A primeira diz respeito ao já consolidado acervo diplomático permanente – equilíbrio de poder no Prata, relações amistosas com os EUA, posição e contribuição nas guerras mundiais, defesa da igualdade soberana das nações e da solução pacífica das controvérsias –, percebido como um fator de continuidade e consistência. Já a segunda se refere à definição de uma norma de conduta brasileira no âmbito da comunidade das nações, à fixação de uma política frente aos problemas do mundo contemporâneo. A necessidade de formulação de uma política internacional advém das próprias possibilidades de irradiação diplomática que o país detém, ancoradas em suas condições geográficas, econômicas e culturais e na própria eficácia da implementação de sua política externa. Tratava-se, portanto, de explorar as "pontes naturais" que o Brasil possuía com todos os continentes, e que lhe conferiam o direito e mesmo o dever de desempenhar um papel mais ativo no cenário internacional.[9]

De fato, as principais contribuições de Araújo Castro às formulações da diplomacia brasileira estão localizadas no campo do que ele mesmo denomina *política*

internacional, ao qual o embaixador legará conceitos verdadeiramente paradigmáticos para a compreensão da política externa do Brasil nos anos 60 e 70. Nesse sentido, pode-se estabelecer uma linha de evolução entre o pensamento do chanceler, ainda nos tempos da *Política Externa Independente*, e o do embaixador em Washington (1971/1975); em parte, esta é também uma linha de evolução entre a PEI e o *pragmatismo responsável*.

No primeiro caso, as concepções de Castro são marcadas por uma visão razoavelmente otimista do processo de *détente*, que teria levado a uma relativa obsolescência das polarizações ideológicas características da Guerra Fria. O deslocamento do eixo Leste/Oeste para "novos pontos cardeais" implicaria a transcendência não apenas da divisão Oriente/Ocidente como também do neutralismo ou não-alinhamento, na medida em que este último supõe um mundo estratificado a partir daquele eixo. Nesse sentido, o aspecto mais inovador do cenário internacional residiria na emergência de uma nova força coletiva, representada pela articulação de pequenas e médias potências que, à margem das ideologias e das polarizações militares, unificavam sua ação internacional com base em "objetivos táticos" que configuravam uma pauta de reivindicações comuns. Castro concebe esta "pauta mínima" a partir da famosa fórmula dos "três D" – desarmamento, descolonização e desenvolvimento – e de uma abordagem integrada desse trinômio (Amado, 1982).

Neste contexto, a temática do desenvolvimento econômico-social é particularmente valorizada, a partir de uma percepção que enfatiza a necessidade de uma *responsabilidade internacional* neste terreno e, por conseqüência, de um tratamento multilateral, cujo principal foro deve ser as Nações Unidas. Castro elabora o conceito de "segurança econômica coletiva" – correlato à noção de "segurança coletiva" no campo político-estratégico – para demonstrar as estreitas articulações entre paz, desarmamento e desenvolvimento. Simultaneamente, a denúncia das desigualdades do sistema econômico internacional concentra-se agora na crítica cepalina à estrutura e aos mecanismos de reprodução do comércio internacional, cuja contrapartida, em termos de ação política concreta, é a defesa de uma nova divisão internacional do trabalho e o total apoio a iniciativas como a UNCTAD (Amado, 1982).

Já no início dos anos 70, o otimismo de Araújo Castro evoluiria para uma visão mais sombria do cenário internacional, onde os elementos de distensão e permissibilidade cedem lugar à ênfase na *rigidez* e na *estratificação*. Castro se preocupa principalmente com a evolução da *détente* para uma *política de estabilização e congelamento do poder mundial*, destinada à manutenção, pelas superpotências, do *status quo* emergido da Segunda Guerra. O principal instrumento desta política seria o TNP (um tratado destinado a "desarmar os desarmados"), que, ao criar duas categorias de países – os "fortes, adultos e responsáveis" e os "fracos, não-adultos e não-responsáveis" –, de fato institucionalizava a desigualdade na distribuição dos recursos de poder entre as nações. Mais do que isso, o tratado estendia ao campo da ciência e tecnologia prerrogativas que, até então, haviam estado restritas às questões de segurança (Amado, 1982).

A este quadro internacional viriam se somar, ainda, as percepções de Araújo Castro quanto às potencialidades internas do Brasil e sua inevitável projeção para o campo externo. Aqui, a imagem é a de um país fortalecido pelo extraordinário crescimento econômico, um Brasil "condenado à grandeza", cuja política internacional deveria visar à neutralização de todos os fatores externos que

pudessem contribuir para a limitação de seu poder nacional. Tratava-se, portanto, de remover quaisquer obstáculos que pudessem ser percebidos como instrumentos de *contenção* do inexorável desenvolvimento econômico, científico e tecnológico ao qual o país estava destinado.

Conclusões

Procuramos aqui, a partir de uma abordagem histórica, recompor as percepções dos objetivos e estratégias da política externa brasileira pela ótica de alguns dos seus principais formuladores, com ênfase nas diversas imagens que se consolidaram a respeito da inserção do Brasil no continente e no mundo. Por sua vez, uma análise mais detalhada do conteúdo dessas imagens nos remete a um quadro cognitivo mais amplo onde três componentes fundamentais devem ser considerados.

Em primeiro lugar, uma determinada percepção da *natureza do sistema internacional* e como *se regulam*, dentro deste sistema, *as relações de poder*. Muito embora tenhamos delineado com clareza a hegemonia da tradição realista em ambos os paradigmas de política externa, ficou também evidente a existência de diferentes visões quanto às formas de interação dos Estados na arena regional e internacional e aos mecanismos de regulação e distribuição do poder.

Em segundo lugar, uma determinada percepção da inserção regional e internacional do país, ou seja, do papel a ser desempenhado pelo Brasil no continente e no mundo. Lima (1994) observa que a aspiração de converter o país num ator relevante na política internacional e a crença em uma especificidade frente aos demais países latino-americanos têm-se apresentado como temas relativamente permanentes da cultura política das elites brasileiras. A isso acrescentaríamos que, de fato, em suas origens históricas estes dois temas se apresentaram de forma profundamente interligada, impondo uma dualidade constante entre uma identidade *americana* (outrora européia) e uma identidade *latino-americana*, como também entre as alianças estratégicas a serem desenvolvidas seja com a potência hegemônica, seja com os vizinhos continentais.

Por fim, a imagem de "quem queremos ser no mundo" não pode ser desligada daquela de "quem somos em casa" ou, melhor dizendo, quais são as nossas características nacionais intrínsecas, e, mais ainda, quais os "modelos" que gostaríamos de seguir. Nesse sentido, é importante realizar um entrecruzamento das percepções do ambiente externo e das formas pelas quais estas atuam como um reforço e/ou alternativa a determinados modelos de organização política, econômica e social no plano interno.

Notas

1. A respeito da literatura especializada sobre sistema de crenças, ver Smith (1988). Uma avaliação crítica da abordagem como um todo e sua inserção na subárea de análise de política externa pode ser encontrada em Herz (1994) e Pinheiro (1994).

2. Grande parte do instrumental teórico e metodológico da abordagem de sistemas de crenças desenvolveu-se a partir da psicologia, o que implicou uma concentração sobre o indivíduo como unidade de análise e um questionamento quanto à possibilidade de aplicar este instrumental a uma análise mais ampla, como é o caso dos grupos sociais. Smith (1988) propõe o conceito de *role-player* como forma de fugir às "armadilhas" do individualismo metodológico, na medida em que todo sistema de crenças é inerentemente social e implica um conjunto de interações socializantes do indivíduo com o grupo a que pertence. Mônica Herz (1994)

destaca também a importância da incorporação da dimensão cultural na análise de quadros cognitivos de política externa.

3. Nesse sentido, procuramos seguir a linha sugerida por Herz (1994), de que as estruturas cognitivas, geradas historicamente, são concomitantemente as *origens* e os *componentes* das imagens.

4. Para uma crítica ao modelo político adotado pelos EUA e sua política externa, classificada como imperialista, ver o livro do monarquista Eduardo Prado, *A ilusão americana*, cuja primeira edição, de 1893, foi confiscada pelo governo. Para uma crítica explícita ao monroísmo de Rio Branco e Joaquim Nabuco e uma defesa do pan-americanismo de inspiração bolivariana, ver o livro do também diplomata M. Oliveira Lima, *Pan-americanismo (Monroe-Bolívar-Roosevelt)*, cuja primeira edição é de 1907.

5. O conceito de paradigma de política externa está sendo utilizado aqui no sentido de "(...) teorias de ação diplomática, constituídas por um conjunto mais ou menos articulado de idéias-base, que podem ou não estar respaldados em visões ou teorias já existentes". Trata-se, portanto, de "(...) mapas cognitivos, que ajudam o diplomata a dar sentido à complexidade do mundo que o rodeia" (Lima, 1994).

6. A argumentação está apresentada num artigo publicado por Rio Branco no *Jornal do Commercio*, sob o pseudônimo de J. Penn, intitulado "O Brasil, os Estados Unidos e o monroísmo". Uma reedição deste artigo pode ser encontrada na revista *Cultura Política* (Penn, s.d.).

7. Em uma de suas principais obras, *Minha formação*, publicada ainda durante o período em que se encontrava voluntariamente afastado da vida política (1900), Nabuco realiza uma crítica bastante aguda da sociedade e da política norte-americanas, ao mesmo tempo em que exalta as formas de organização social e político-institucional britânicas, por ele consideradas como sua principal influência política. Nesse sentido, concordamos com Nogueira (1984), quando este rejeita totalmente a tese de Olímpio de Souza Andrade (1950) quanto a uma precoce "americanização" de Joaquim Nabuco. De fato, a admiração pelos EUA só viria no final da vida, e sem jamais adquirir a coerência e a consistência manifestadas em relação à Inglaterra. A esse respeito, ver: Nabuco (1949*a*); Nogueira (1984); Andrade (1950).

8. Para uma descrição dos pressupostos do "americanismo ideológico" e sua distinção em relação aos fundamentos do americanismo "pragmático", ver Jaguaribe (1958).

9. Ver "O congelamento do poder mundial", em Amado (1982).

10. Ver "Desarmamento, descolonização e desenvolvimento", em Amado (1982).

Referências bibliográficas

ALENCASTRE, Amílcar. 1961. *Oswaldo Aranha, o mundo afro-asiático e a paz*. Serviço de Documentação do MTPS.

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

——. s.d. *A política externa de João Goulart*. Rio de Janeiro, s.ed. (mimeo.).

ANDRADE, Olímpio de Souza. 1950. *Joaquim Nabuco e o pan-americanismo*. São Paulo, Companhia Editora Nacional.

ARAÚJO, Brás. 1991. "A política externa no governo Jânio Quadros", em *60 Anos de Política Externa Brasileira – II Seminário Nacional*. São Paulo, USP.

BUENO, Clodoaldo. 1982. "O rearmamento naval brasileiro e a rivalidade Brasil-Argentina em 1906-1908". *História*. São Paulo, 1.

BURNS, E. Bradford. 1966. *The unwritten alliance. Rio-Branco and the Brazilian-American relations*. New York/London, Columbia University Press.

CARVALHO, José Murilo de. 1988. *Teatro de sombras: a política imperial*. São Paulo/Rio de Janeiro, Vértice/Iuperj.

CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. 1992. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo, Ática.

CHEIBUB, Zairo Borges. 1984. *Diplomatas, diplomacia e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Ita-*

maraty. Rio de Janeiro, Iuperj (tese de mestrado).

COSTA, João Frank da. 1968. *Joaquim Nabuco e a política exterior do Brasil*. Rio de Janeiro, Record.

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

——. 1964. "Estudos, conferências e discursos de Francisco Clementino de San Tiago Dantas". *Revista Brasileira de Política Internacional*. Rio de Janeio, *VII*(27), set./dez.

FONSECA JR., Gelson. s.d. *Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável (versão preliminar)*. s.l., s.ed. (mimeo.).

FONTOURA, João Neves da. 1957. *Depoimentos de um ex-ministro (peronismo, minerais atômicos, política externa)*. Rio de Janeiro, Organização Simões Ed.

——. s.d. *A serviço do Itamaraty*. Rio de Janeiro, Ministério das Relações Exteriores, Serviço de Publicações.

HERZ, Mônica. 1994. "Análise cognitiva e política externa". *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, *16*(1), jan./jun.

HILTON, Stanley. 1994. *Oswaldo Aranha – uma biografia*. Rio de Janeiro, Objetiva.

——. s.d. *Brazilian strategy and the struggle with Argentina for the hegemony in the Southern Cone, 1930-1980* (mimeo.).

HIRST, Mônica. 1985. *Vargas-Perón y las relaciones Brasil-Argentina*. Buenos Aires, FLACSO. Documentos e Informes de Investigación, 32.

——. 1990. *O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951/1954)*. Rio de Janeiro, Cpdoc/FGV.

JAGUARIBE, Hélio. 1958. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro, ISEB.

LIMA, M. Oliveira. 1907. *Pan-Americanismo (Monroe-Bolívar-Roosevelt)*. s.l., s.ed.

LIMA, Maria Regina Soares de. 1992. "Enfoques analíticos de política exterior: el caso brasileño", em RUSSEL, Roberto (org.). *Enfoques teóricos y metodológicos para el estudio de la política exterior*. Buenos Aires, GEL.

——. 1994. "Ejes analíticos y conflicto de paradigmas en la política exterior brasileña". *América Latina/Internacional*. Buenos Aires *1*(2), outoño/invierno.

LINS, Álvaro. 1945. *Rio Branco*. Rio de Janeiro, José Olympio.

LITTLE, Richard. 1988. "Belief systems in the social sciences", em LITTLE, Richard & SMITH, Steve (eds.). *Belief systems and international relations*. Oxford/New York, Basil Blackell

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. 1948. *Obras do barão do Rio Branco – discursos*. Rio de Janeiro. v. IX.

MOURA, Gerson. 1980. *Autonomia na dependência – a política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira.

——. 1982. *Brazilian foreign relations 1939-1950 – The changing nature of Brazil-United States relations during and after the Second World War*. London, London University College (dissertação de doutorado).

NABUCO, Joaquim. 1949. *Balmaceda – a intervenção estrangeira durante a revolta de 1893*. São Paulo, Instituto Progresso Editorial.

——. 1949*a*. *Minha formação*. São Paulo, Instituto Progresso Editorial.

——. 1949*b*. *Pensamentos soltos. Camões e assuntos americanos*. São Paulo, Instituto Progresso Editorial.

NOGUEIRA, Marco Aurélio. 1984. *As desventuras do liberalismo: Joaquim Nabuco, a monarquia e a república*. Rio de Janeiro, Paz e Terra.

OLIVEIRA, Lúcia Lippi. 1989. "As festas que a República manda guardar". *Estudos Históricos*. Rio de Janeiro, Cpdoc/FGV, *2*(4):172-89.

OPENNHEIM, A. N. 1989. "Psychological aspects", em LIGHT, Margot & GROOM, A. J. R. (eds.). *International relations – a handbook of current theory*. London, Printer Publishers.

PENN, J. (pseud.) [Barão do Rio Branco]. s.d. "O Brasil, os Estados Unidos e o monroísmo". *Cultura Política*, 2(17).

PINHEIRO, Letícia. 1994. *Foreign policy decision-making under the Geisel government: the president, the military and the Foreign Ministry*. London, London School of Economics (dissertação de mestrado). cap. 1.

PRADO, Eduardo. 1893. *A ilusão americana*. s.l., s.ed.

QUADROS, Jânio. 1961. "Brazil's new foreign policy". *Foreign Affairs*. New York, 40(1), October.

SMITH, Steve. 1988. "Belief systems and the studies of international relations", em LITTLE, Richard & SMITH, Steve (eds.). *Belief systems and international relations*. Oxford/New York, Basil Blackell

STORRS, Keith L. 1973. *Brazil's Independent Foreign Policy: background, tenets, linkage to domestic policies and aftermath*. Cornell University (dissertação de doutorado).

(Recebido para publicação em junho de 1995)

Alexandra de Mello e Silva é pesquisadora no Cpdoc-FGV.