

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

RENATO FERREIRA RIBEIRO

Nacional-desenvolvimentismo e política externa brasileira:
o pensamento político de San Tiago Dantas entre 1950 e 1960

São Carlos

2016

RENATO FERREIRA RIBEIRO

Nacional-desenvolvimentismo e política externa brasileira:
o pensamento político de San Tiago Dantas entre 1950 e 1960

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar como requisito à obtenção do título de Mestre.

Orientação: Prof^a Dr^a Vera Alves Cepêda

São Carlos

2016

Ficha catalográfica elaborada pelo DePT da Biblioteca Comunitária UFSCar
Processamento Técnico
com os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

R484n Ribeiro, Renato Ferreira
 Nacional-desenvolvimentismo e política externa
brasileira : o pensamento político de San Tiago
Dantas entre 1950 e 1960 / Renato Ferreira Ribeiro. -
- São Carlos : UFSCar, 2016.
 174 p.

 Dissertação (Mestrado) -- Universidade Federal de
São Carlos, 2016.

 1. San Tiago Dantas. 2. Nacional-
desenvolvimentismo. 3. Política externa brasileira.
4. Política externa para o desenvolvimento. I. Título.



Folha de Aprovação

Assinaturas dos membros da comissão examinadora que avaliou e aprovou a Defesa de Dissertação de Mestrado do candidato Renato Ferreira Ribeiro, realizada em 27/04/2016:

Profa. Dra. Vera Alves Cepêda
UFSCar

Prof. Dr. Marcelo Passini Mariano
UNESP

Prof. Dr. Fernando Antonio Farias de Azevedo
UFSCar

Aos meus pais, Eliane e Rivaldo, que sempre me incentivaram a buscar meus sonhos e me permitiram realizá-los.

AGRADECIMENTOS

Construir essa dissertação foi um processo lento e, algumas vezes, doloroso de muito trabalho individual e solitário, mas que só foi possível graças a contribuições de inúmeras pessoas e instituições.

Em primeiro lugar, ela é fruto de alguns anos de reflexões que se iniciaram durante minha graduação em Relações Internacionais, na querida UNESP de Franca, e que puderam florescer durante o mestrado em Ciência Política na UFSCar. Agradeço especialmente à orientação do Prof. Albério Neves Filho, que me iniciou nos problemas e dilemas do desenvolvimento brasileiro ainda na graduação, e à orientação da Prof^a Vera Alves Cepêda, que me auxiliou a transformar meu turbilhão de questões, curiosidades e inquietações em uma agenda exequível de pesquisa, da qual essa dissertação será apenas o começo, espero.

Em segundo lugar, devo agradecer ao financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior/ Ministério da Educação, que me proporcionou não apenas os meios materiais para realizar essa pesquisa, mas também pra conseguir viver de forma mais autônoma.

Por último, quero agradecer à amizade dos velhos e novos amigos, ao apoio e carinho dos meus familiares e ao amor e dedicação da minha parceira na vida, Raissa. Não teria conseguido sem vocês. Não teria conseguido especialmente sem você, Rá, que nunca faltou com seu amor e com sua compreensão principalmente nas horas de ausências e crises.

Desenvolvimento econômico e ascensão das massas ao poder,
eis o binômio histórico através do qual se superará a crise brasileira, e é para
com esse binômio que temos deveres, nós, os intelectuais.

San Tiago Dantas

Nacional-desenvolvimentismo e política externa brasileira: o pensamento político de San Tiago Dantas entre 1950 e 1960

RESUMO

Esta pesquisa tem a intenção de investigar a influência do debate ideológico e, portanto, da luta política interna, na formulação da Política Externa Brasileira, durante o período democrático de 1945-1964. Trabalha-se com a hipótese de que a formulação e execução da Política Externa Independente, nos anos iniciais da década de 1960, correspondeu à radicalização do projeto nacional-desenvolvimentista, tendo sido o ponto culminante de um processo de instrumentalização da política exterior ao projeto de desenvolvimento nacional iniciado pelo menos desde o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954). Através da análise de documentos e textos de Francisco Clementino de San Tiago Dantas, importante intelectual e político brasileiro ligado ao projeto nacional-desenvolvimentista, pretende-se identificar conceitos, teorias e argumentos que caracterizam o pensamento político do autor, bem como sua correspondência com as ideias que embasaram a política exterior no período de 1950 a 1960.

Palavras-chave: San Tiago Dantas. Nacional-Desenvolvimentismo. Política Externa Brasileira. Política externa para o desenvolvimento.

National-developmentalism and brazilian foreign policy: the political thought of San Tiago Dantas between 1950 e 1960

ABSTRACT

This research intends to investigate the influence of ideological debate and therefore the internal political struggle in the formulation of Brazilian foreign policy during the democratic period of 1945-1964. It tests the hypothesis that the formulation and implementation of the Independent Foreign Policy, in the early 1960s years, corresponded to the radicalization of the national development project and was the culmination of a instrumentalization process of the foreign policy to the national project, started at least since the second government of Getúlio Vargas (1951-1954). Through the analysis of some documents and texts from Francisco Clementino de San Tiago Dantas, important Brazilian intellectual and politician, we intend to identify concepts, theories and arguments that characterize his political thought as well as its correspondence with the ideas that supported the foreign policy in the period 1950-1960.

Keywords: San Tiago Dantas. National-developmentalism. Brazilian Foreign Policy. Foreign policy for development.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	9
Estratégias de desenvolvimento nacional e a política externa no Brasil.....	10
Pressupostos, hipóteses e objetivos.....	16
Materiais e métodos	21
Esquema de capítulos	23
CAPÍTULO 1 – IDEIAS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA	25
1.1. Determinantes externos e internos da política exterior de países periféricos/dependentes	26
1.2. O processo decisório na PEB	28
1.3. O MRE e o insulamento da política externa	31
1.4. A construção da tradição e a despolitização da política externa.....	36
1.5. O estudo do papel das ideias na PEB	43
CAPÍTULO 2 – O PROJETO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA NO PERÍODO DEMOCRÁTICO (1945-1964)	46
2.1. Industrialização e sociedade de classes no Brasil	50
2.2. O sistema partidário-eleitoral e a emergência das massas.....	52
2.3. Um projeto para o Brasil: o nacional-desenvolvimentismo	54
2.4. Os governos nacional-desenvolvimentistas	68
2.5. A Política Externa Brasileira como instrumento do desenvolvimento nacional.....	76
CAPÍTULO 3 – O PENSAMENTO DE SAN TIAGO DANTAS ENTRE 1950 E 1960..	87
3.1. Vida e obra de San Tiago Dantas.....	88
3.2. Textos escolhidos de San Tiago Dantas (1950-1960).....	92
3.3. Considerações gerais sobre o pensamento de San Tiago Dantas a partir dos textos e documentos analisados.....	118

CONSIDERAÇÕES FINAIS	122
REFERÊNCIAS	125
ANEXOS	134

INTRODUÇÃO

O sistema interestatal moderno, configurado pelo conjunto de relações estabelecidas entre unidades políticas soberanas organizadas no modelo de Estado-nação e dispostas em diferentes hierarquias de acordo com suas capacidades econômicas, militares e políticas, tem suas origens no sistema interestatal europeu e em sua expansão para o resto do mundo a partir do século XVI. Em íntima relação com esse tipo de organização societária, desenvolveu-se o modo-de-produção capitalista. O capitalismo, ao mesmo tempo em que se beneficiou da aliança com o Estado na fase do mercantilismo, foi utilizado pelos Estados como forma de consolidação de sua soberania interna e externa da imposição de sua dominação sobre novos territórios conquistados fora da Europa. Esse sistema interestatal se expandirá à totalidade dos povos à medida que antigos territórios sob jugo colonial ou imperialista vão se autonomizando e se organizando sob a forma de Estado nacional. A partir da primeira metade do século XX, ele deixa de ser comandado pela Europa e passa para liderança dos Estados Unidos.

Ainda que tenham adotado a forma política daqueles Estados poderosos, os novos Estados nacionais, com poucas exceções, não reuniam as condições internas (centros de poder eficientes, economias nacionais integradas, sociedade civil robusta) para estabelecer relações econômicas, políticas, militares, de forma igualitária com aqueles, gerando as atuais assimetrias de poder do sistema interestatal. O fato de apenas Estados Unidos, Japão e China terem conseguido desenvolver-se a ponto de ascender ao posto de potências, que só tinha sido ocupado por países europeus até então, é ilustrativo desse quadro e do seu alto grau de dificuldade de mobilidade hierárquica. Como ressalta José Fiori,

Por razões diferentes, nos períodos de grande bonança econômica internacional, assim como nos de intensificação da competição e das lutas entre as grandes potências do sistema mundial, tendem a se ampliar os espaços e as oportunidades para os Estados situados na periferia do sistema. O aproveitamento político e econômico dessas oportunidades, entretanto, tem dependido, em todos os casos, da existência no âmbito desses Estados e dessas economias nacionais de classes, coalizões de poder, burocracias e lideranças com capacidade de sustentar, por um período prolongado de tempo, uma mesma estratégia agressiva de proteção de seus interesses nacionais e de expansão de seu poder internacional. (2009, p. 176-7).

A capacidade de empreender tal estratégia encontra especial dificuldade de se consolidar nos países subdesenvolvidos. A especificidade de sua formação histórica¹ e de sua configuração social² torna problemática a coesão em torno de um projeto político que intencione garantir a independência econômica e a autonomia política. O caso brasileiro exemplifica essa dificuldade.

Estratégias de desenvolvimento nacional e a política externa no Brasil

A crença na vocação de grandeza do Brasil tem sido um dos elementos mais duradouros da identidade nacional e a busca de sua concretização através da diplomacia, uma das características mais importantes a conferir estabilidade e continuidade à política externa brasileira, unificando a prática e o discurso externos brasileiros ao longo de nossa história como país autônomo. Embora nossas elites possam ter divergido quanto aos caminhos e às estratégias pontuais que a política exterior tomou em suas diversas fases, a ideia desse “destino manifesto” do Brasil é constitutiva do imaginário das elites desde, pelo menos, inícios do século XX até os dias atuais (LIMA, 2005a). Este verdadeiro “consenso intra-elites e a estabilidade desta expectativa de participação e liderança não impediram que o país seguisse modelos diferenciados de política externa que, nesse contexto, podem ser vistos como meios distintos para se obter o mesmo fim” (LIMA, 2005a, p. 10-11). Dessa forma, é factível supor a existência de uma forte relação entre as políticas de desenvolvimento interno elaboradas e implementadas pelos grupos com acesso ao poder e os formatos que tomou a política exterior em variados momentos.

Grosso modo, pode-se afirmar que, na história brasileira, predominaram duas tendências principais de estratégias de desenvolvimento: a liberal, que entende como natural e vantajosa a posição ocupada pelo Brasil na Divisão Internacional do Trabalho como país primário-exportador e repele a ideia de intervencionismo estatal, acreditando na supremacia da sociedade civil sobre o Estado; e a orgânica/intervencionista, que prega a intervenção ativa do Estado no sentido de suprir as debilidades que uma sociedade civil surgida do nosso processo histórico não poderia sozinha superar, tal como o esforço pela industrialização. Essas duas tendências ou linhagens (BRANDÃO,

¹ Como assinala Celso Furtado, o subdesenvolvimento é um processo histórico autônomo, não constituindo uma etapa necessária da formação das economias capitalistas (FURTADO, 1961). Ele manifesta complexas relações de dominação-dependência entre os povos, inclusive de ordem cultural, o que dificulta a tomada de consciência da sua dimensão política (FURTADO, 1967).

² Convivência de um setor arcaico, cuja classe dominante está ligada ao setor primário-exportar, e de um setor moderno (classes sociais próprias das sociedades capitalistas modernas).

2007) assumirão diversas formas no decorrer das décadas, combinando elementos próprios de seus contextos, mas basicamente manterão o mesmo núcleo central.

Quando se torna independente de Portugal em 1822, o Brasil é um país predominantemente rural, de atividade agrária baseada em mão-de-obra escrava e voltada para o mercado externo, com um território imenso cujas regiões eram pouco ou nada integradas entre si. Assim como as demais antigas colônias latino-americanas e caribenhas, o Brasil vai se inserir no capitalismo mundial como país primário exportador e se tornar dependente das economias capitalistas mais avançadas, sobretudo a Inglaterra nesse período. A política externa brasileira (PEB) do período Imperial consolida essa forma de inserção. Entre 1822-1828, em troca do reconhecimento de nossa independência política pelas potências mundiais, o governo imperial celebrará um sistema de tratados desiguais que constituiu o "primeiro ensaio de aplicação da política de portas abertas com que as potências capitalistas de então irão estabelecer a abertura da periferia aos excedentes da Revolução Industrial e condicioná-la à dependência histórica" (CERVO, 2002, p. 48). Se por um lado, o Brasil estava limitado pelo sistema de tratados, por outro, essa situação vai propiciar o surgimento de uma reação interna, gerando uma percepção de "interesse nacional" dentre as elites e de um sentimento de necessidade de resistência à prepotência das grandes potências. Acreditava-se que, somente após ter destruído o sistema de tratados desiguais, "a política exterior estaria em condições de tornar viável um projeto nacional" (CERVO, 2002, p. 64).

Entre 1844 e 1876, é formulada, posta em prática e entra em declínio o que Amado Cervo (2002) denomina de uma política brasileira de potência periférica regional, um projeto amadurecido principalmente no âmbito do Senado e do Conselho de Estado e que procurava garantir a conquista de autonomia frente às nações, resistindo à hegemonia interna da Inglaterra e às pretensões norte-americanas no Amazonas, e o desenvolvimento interno, através da implementação de um projeto industrial e da determinação de assegurar o território nacional. Internamente, o Brasil vai viver um primeiro surto industrial, uma vez que adotaram-se medidas no sentido de proteger a indústria através de tarifas e de aumentar a reciprocidade nas trocas econômicas com outras nações. Apesar disso, o início do ciclo cafeeiro no Vale do Paraíba na década de 1860 vai levar ao enfraquecimento do projeto de 1844 e de sua ideologia protecionista e industrializante, ao passo que fortalecerá os grupos agroexportadores e os argumentos liberais baseados na Teoria das Vantagens Comparativas de David Ricardo.

Pelo menos até a virada do século XX, a posição liberal será hegemônica no ambiente interno, não se verificando inclusive uma oposição entre as frações agrário-exportadoras e industriais da burguesia (FAUSTO, 1997). No entanto, a própria atividade cafeeira contribuirá para a formação de um mercado consumidor interno e para o fomento de uma indústria que orbitava em torno dela. O aumento da atividade industrial, conseqüentemente, vai aos poucos colaborando para a formação de um conjunto de interesses próprios desse setor da burguesia nacional, levando ao rompimento de sua aliança com o setor exportador e à afirmação de um pensamento industrialista no Brasil. Entre o final do século XIX e a década de 1950, ocorre um processo de mudança profunda em relação às ideias econômicas e ao entendimento de qual setor da economia (o agrário-exportador ou o industrial) reuniria as condições de modernizar o país. Diante de sucessivas crises do setor mercantil e do fortalecimento gradual da indústria nacional, o segmento industrial consegue reunir o consenso social necessário para converter “o projeto industrial em questão nacional e acionar o Estado em sua defesa” (CEPÊDA, 2010, p. 115).

Influenciado por diversas correntes ideológicas que tinham em comum o fato de serem anti-liberal, o projeto nacional-desenvolvimentista que tomou forma e implementou-se no Brasil entre o segundo governo de Getúlio Vargas e o governo de João Goulart (1951-1964) e continuou, modificado, sob os governos militares (1964-1985) pode ser descrito como a “proposta de garantir a presença maciça do Estado na economia, de modo a viabilizar a superação do subdesenvolvimento e a emancipação econômica e política através de um processo de industrialização” (BIELSCHOWSKY, 1988, p. 131).

A intersecção entre o argumento econômico e a dimensão política emerge com a questão social, fundamental no processo de transformação brasileiro no entorno dos anos 1920 e 1930. A crise que se abre em 1930 expressa o processo de transformação estrutural da sociedade, sem conseguir, no entanto, produzir uma correlata hegemonia política (Cepêda, 2010). A década de 1950 é o momento áureo nesse processo de transformação ao consolidar um pacto social com alta capacidade hegemônica, o nacional-desenvolvimentismo, caracterizado pela presença de atores e agenda absolutamente modernas. Trabalhadores assalariados e empresários de várias frações de classe (ligados aos interesses da indústria, comércio, agricultura; cindidos entre dinâmica interna e externa), classes médias urbanas, funcionalismo e intelectuais com poder de *statemakers* mesclam-se no debate sobre a configuração de uma sociedade moderna (de modelo urbano-industrial), definida como projeto nacional. (CEPÊDA, 2012, p. 82).

A política externa se tornará um dos principais mecanismos utilizados pelos governos desenvolvimentistas na luta pelo desenvolvimento econômico autônomo e soberano. Entre 1961 e 1964, será formulada a chamada Política Externa Independente (PEI), passando a PEB a ser pautada por

[...] uma atitude mais autônoma frente aos Estados Unidos, pelo deslocamento do eixo da política externa do âmbito puramente regional para uma dimensão realmente mundial buscando-se novos polos de relacionamento externo, e, sobretudo, por uma estreita articulação entre a política exterior e o projeto de desenvolvimento substitutivo de importações. (VIZENTINI, 1994, p. 11).

Desde as gestões do Barão de Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores, na passagem do século XIX para o XX, a política externa brasileira vinha seguindo o que os especialistas chamaram de paradigma americanista, ou seja, o reconhecimento da ascensão dos Estados Unidos à liderança do sistema internacional e o alinhamento pragmático brasileiro às posições desse país como forma de auferir ganhos internos e externos. No entanto, diante de sucessivas frustrações com os EUA e da necessidade de o país diversificar suas parcerias após o processo de desenvolvimento interno que experimentou até a década de 60, novas diretrizes vão passar a guiar a política exterior nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, iniciando um novo paradigma, o globalista, que pode ser resumido pelo binômio universalização das relações externas e busca pela autonomia nacional.

Apesar de a PEI ter sido imediatamente revertida após o estabelecimento do regime militar e o alinhamento automático com os EUA ter sido retomado, “na perspectiva do tempo, esta revelar-se-ia muito mais precoce que equivocada, tendo muitos de seus postulados retomados pelo 'pragmatismo responsável' dos anos 70" (VIZENTINI, 1994, p. 14-15). O Pragmatismo Ecumênico e Responsável é a denominação atribuída à política exterior do Governo Geisel, posta em prática concomitantemente ao lançamento do II Plano Nacional de Desenvolvimento, entre 1974 e 1979. Embora tenha sido implementada em pleno regime militar, no contexto da Guerra Fria, analistas têm apontado semelhanças entre esta e a PEI, indicando-as como momentos diferentes de uma mesma estratégia autonomista:

Ambos são momentos de crise interna, em que se tornava premente a busca de um novo caminho para manter o desenvolvimento econômico e realizar o sonho brasileiro de ascensão no concerto das nações. Nas duas épocas houve grande efervescência internacional e um esforço para alcançar uma autonomia maior com relação às potências dominantes. (LIGIÉRO, 2011, p. 11).

A década de 1980 apresentará bruscas mudanças nos contextos interno (crise econômica, esgotamento do modelo intervencionista do Estado e redemocratização) e externo (fim da Guerra Fria, hegemonia estadunidense e predominância do neoliberalismo) que acarretarão em profundas alterações das estratégias de desenvolvimento interno e de inserção internacional. O Brasil viverá um período em que a ortodoxia neoliberal, hegemônica interna e externamente no período, “torna o desenvolvimentismo uma expressão depreciativa: identifica-o com o populismo ou a irresponsabilidade em matéria de política econômica” (BRESSER-PEREIRA, 2006, p. 8). Os governos do período que vai até 2002 aderem ao neoliberalismo como forma de organização do Estado, fato que se expressa nas leis e políticas públicas do período, inclusive na política externa. A partir de 2003, com a ascensão do Partido dos Trabalhadores (PT) à presidência, os governos de Lula da Silva (2003-2010) e Dilma Rousseff (2011-2014) apresentam elementos de continuidade e de ruptura com o modelo neoliberal predecessor, o que o torna objeto de controvérsia entre economistas e cientistas sociais. Para muitos, os governos petistas retomam o velho projeto desenvolvimentista nacional, inaugurando o novo-desenvolvimentismo³:

Segundo Vera Cepêda, enquanto o velho e o novo desenvolvimentismo apresentariam em comum o diagnóstico de uma situação de atraso ou déficit estrutural a ser remediado de forma artificial e a concepção do Estado como instrumento dessa transformação social, eles divergiriam no diagnóstico da natureza do atraso. O foco do velho desenvolvimentismo estava “nos estrangulamentos do mundo da produção e na sua resolução via industrialização pesada” (CEPÊDA, 2012, p. 84), ao passo que o novo-desenvolvimentismo, considerando que o Brasil foi capaz de construir ao longo do século XX uma sociedade moderna e já contava com uma planta industrial instalada, terá como principal prioridade a inclusão social.

O novo-desenvolvimentismo combina políticas de crescimento com políticas de distribuição (Sicsú et al., 2009; Sicsú & Castelar, 2009), mas talvez seja interessante percebermos que a posição do segundo objetivo mudou de lugar na constelação desenvolvimentista, tornando-se epicentro do projeto e acompanhada de políticas de estímulo produtivo, no formato de um *plus* de estratégias setoriais desenvolvimentistas. (CEPÊDA, 2012, p. 85).

Quanto às características apresentadas pela PEB desde a década 80, Lima (2005a) ressalta que, ainda que as elites tenham passado a divergir quanto às novas estratégias a serem adotadas, é curioso notar que “tenha se mantido o consenso dentro

³ Conferir, por exemplo, Bresser-Pereira (2004, 2006, 2007, 2011), Sicsú et al. (2005) e Cepêda (2012).

da comunidade de política externa com respeito à valorização de um papel protagônico para o país” (p. 17). A autora relata a formação de dois modelos de estratégias entre as elites no período recente, configurando-se duas alternativas de política externa. A primeira delas pode ser chamada de estratégia da “busca da credibilidade”. Para esta visão:

A globalização é considerada o principal parâmetro para a ação externa e seus benefícios só podem ser alcançados pelas reformas internas que expandam a economia de mercado e promovam a concorrência internacional. Tal estratégia parte da constatação de que o país não possui “excedentes de poder” e, portanto, só o fortalecimento dos mecanismos multilaterais pode refrear “condutas unilaterais no cenário internacional”.[...] Nesta percepção, o país deve ajustar seus compromissos internacionais às suas capacidade reais. A restauração da confiabilidade e da credibilidade internacionais está associada à vinculação da política externa à política econômica interna. (LIMA, 2005a, p. 17).

O segundo modelo é a estratégia “autonomista”, cujas características são as seguintes:

Crítica da avaliação positiva dos frutos da liberalização comercial e dos resultados benéficos da adesão aos regimes internacionais, esta visão preconiza uma “política ativa de desenvolvimento” e a necessidade de se “articular um projeto nacional voltado para a superação dos desequilíbrios internos em primeiro lugar”. A inserção ativa deve ser buscada na “composição com países que tenham interesses semelhantes e se disponham a resistir às imposições das potências dominantes”. (LIMA, 2005a, p. 17-18).

O modelo da credibilidade se aproximaria fortemente da política externa implementada nos governos Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso, apresentando grande identidade com o neoliberalismo do período, enquanto a autonomista teria mais semelhanças com o tipo de política desenvolvido a partir de 2003, pelos governos novo-desenvolvimentistas. A política exterior que se inaugura no governo Lula, tem sido caracterizada, pelos próprios operadores e por parte da academia, como uma espécie de continuação e aprofundamento da PEI e por isso denominada de Política Externa Ativa e Alativa.

Abalado por um período de semiestagnação econômica e desorganização monetária iniciado nos primórdios da década de 1980, o Brasil ensaiaria, na década seguinte, um movimento de reaproximação com a hiperpotência que saíra vitoriosa da Guerra Fria. O movimento durou pouco, encerrando-se no ano final do século XX [governo Collor]. Dez anos depois, o país se encontraria num momento de projeção internacional sem precedente em sua história, cuja epítome foi a participação ativa – conquanto controversa e com resultados duvidosos – do Presidente Lula e do Chanceler Celso

Amorim na assinatura de um acordo com o Irã e a Turquia, em maio de 2010, em torno de um dos temas mais relevantes para a segurança nacional dos Estados Unidos, o programa nuclear da república islâmica [...]. (AMORIM NETO, 2011, p.5-6).

Fica evidente, portanto, que as diretrizes adotadas pela política exterior brasileira desde sua constituição como nação independente até a atualidade guardam forte relação com as estratégias de desenvolvimento interno adotadas pelos grupos no poder, tendo variado sobretudo em torno de duas correntes principais: a liberal e a desenvolvimentista. A formulação da Política Externa Independente, entre 1961 e 1964, parece estar fortemente relacionada com o projeto nacional-desenvolvimentista das décadas de 50 e 60. A PEI continha as diretrizes externas dessa estratégia do Estado brasileiro de proteção de seus interesses nacionais e de expansão de seu poder internacional, podendo ser considerada como a consolidação da política externa para o desenvolvimento ensaiada na década anterior por Getúlio Vargas (1951-1954) e Juscelino Kubistchek (1958-1960).

Pressupostos, hipóteses e objetivos

Na obra “Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas”, Amado Luiz Cervo identifica paradigmas ou modelos que teriam norteado a formulação e a implementação das políticas exteriores dos Estados latino-americanos, de um modo geral, desde o século XIX até os dias atuais. A grande similaridade da trajetória dos países da região residiria na existência de “uma lógica que lhes é externa, que os associa, nas diferentes temporalidades em torno de problemas e desafios comuns” (SARAIVA, 2007, p. VII). Entre as independências nacionais e a década de 1930, teria predominado o paradigma liberal-conservador. Nesse período, o interesse nacional era identificado com os interesses do grupo socioeconômico hegemônico, as elites agrárias, ou seja, basicamente caracteriza-se por uma “diplomacia da agroexportação”, preocupada em garantir o escoamento da produção agrícola e importar bens de consumo. A partir de 1930, teria sido implantado o paradigma desenvolvimentista, quando a política externa orientou-se sobretudo por questões econômicas e de desenvolvimento, tendo a industrialização se convertido

[...] no objetivo-síntese da política exterior, porque esperava-se das indústrias o aumento da riqueza, o provimento de meios de segurança, a abertura de negócios para a burguesia nacional, a expansão do emprego para as massas urbanas e a modernização da sociedade como um todo. (CERVO, 2007, p. 32)

Em meados da década de 80, com a chegada dos neoliberais ao poder, houve o abandono das teses desenvolvimentistas, consideradas obsoletas para os tempos de globalização, e adoção das doutrinas liberais, inaugurando o paradigma neoliberal. Pelo menos até a ascensão de governos de esquerda e centro-esquerda na primeira década de 2000,

As chancelarias foram em boa medida silenciadas, como guardiãs que eram do patrimônio político da filosofia desenvolvimentista. Sua esfera de ação foi confinada à diplomacia ornamental, aos novos temas da moda, como a governança global, o meio ambiente, os direitos humanos e as intervenções humanitárias. A política internacional pesada, isto é, as relações econômicas internacionais dos países como comércio, finanças, vinculações empresariais ou transferências de ativos privatizados, passou para o comando dos Ministérios econômicos, ocupados por jovens que em sua maioria haviam feito pós-graduação em Universidades norte-americanas ou haviam servido como técnicos de agências tais como o FMI e o Banco Mundial. (CERVO, 2007, p. 218).

Como se pode observar, o autor estabelece fortes vínculos entre a política externa e os projetos políticos internos vigentes nos países nos diversos períodos. No que concerne especificamente ao paradigma desenvolvimentista, Cervo afirma que a “filosofia política [desenvolvimentista] informou o processo decisório em matéria de relações exteriores” (CERVO, 2007, p. 2), tendo o Estado brasileiro apresentado grande “coerência entre as macropolíticas internas e as diretrizes externas” (CERVO, 2007, p. 2).

Pretende-se com este trabalho constatar a incidência das ideias (presentes no debate político nacional) na fase de formulação de nossa política externa, especificamente a influência do ideário nacional-desenvolvimentista na PEB do período democrático de 1945-1964. A formulação da PEI, no início da década de 1960, marca a inauguração do paradigma globalista e o rompimento com o americanismo. Entender de que forma ocorreu o processo de imbricação entre o nacional-desenvolvimentismo e a política exterior, o qual culminou na enunciação da PEI, contribuiria não só para esclarecer aspectos do processo de formulação da PEB como também para trazer mais elementos para compreender a política nacional do interregno democrático.

Embora diversos outros autores tenham também explicitado essa relação entre o projeto desenvolvimentista e a política externa brasileira, Andrew Hurrell alerta para o perigo de se fazer uma associação mecânica entre ambos, como se a PEB fosse uma

mera emanção do desenvolvimentismo, sem se levar em consideração outros elementos importantes que contribuem em sua formulação e condução:

It is important to differentiate this set of ideas on foreign policy from the development model to which it was closely related. Of course, the choice of economic model is a critical, indeed fundamental, factor. No one could explain the foreign policy of, say, Brazil from 1930 onwards without linking that explanation to the growth of ISI and of national developmentalism. But foreign policy cannot be reduced simply to the outward expression of a given development model. In the first place, the ideology of foreign policy might contain values and goals (the drive for autonomy and greater international influence or the protection of national sovereignty) that were certainly closely related to a particular model, but which have come to have a life of their own and which have survived the move away from that model. Second, neither ISI nor 'neo-liberalism' was one thing but rather a complex and changing cluster of policies and policy ideas. (HURRELL, 2004, p. 7).

Segundo Hurrell, além de se considerar as muitas variações que existem dentro do próprio desenvolvimentismo, seria imprescindível observar aqueles valores e objetivos que “have come to have a life of their own and which have survived the move away from that model”, ou seja, elementos que fazem parte das tradições da instituição diplomática, apesar das variações de governos, e que conformam o que o autor chama de uma “cultura diplomática”. No caso brasileiro, esse aspecto é extremamente relevante, uma vez que o Ministério das Relações Exteriores (MRE):

It is an institution with a strong self-image and a very powerful institutional mythology, amongst whose characteristics is the perceived capacity to renovate and reinvent itself. It has a very powerful set of founding myths, often associated with Rio Branco, the legendary figure who was foreign minister from 1902 to 1912 and who played a central role in the negotiation of Brazil's borders and in the development of relations with the United States. There is a culture of professionalism (which goes back to the public service reforms of the late 1930s); strong mechanisms for socialization (beginning with the Rio Branco Institute whose two year course trains both Brazilian diplomats and diplomats from abroad). (HURRELL, 2004, p. 5-6).

O Itamaraty, alcunha pela qual o MRE também é conhecido, construiu, ao longo do século XX, uma legitimidade tão grande perante as elites brasileiras que passou a concentrar grande parte do processo de elaboração e implementação da política externa brasileira em suas mãos, levando ao surgimento e ao fortalecimento de uma narrativa que caracteriza a PEB como uma política de Estado, imune às querelas partidárias do ambiente político interno brasileiro. Segundo esta narrativa, muito difundida entre o corpo diplomático, a classe política e os estudiosos de Relações Internacionais, a PEB

seria caracterizada pela estabilidade e pela continuidade, sem ser relevantemente afetada pela troca de governos. Conseqüentemente, para os adeptos dessa visão, os elementos que informariam o pensamento e a ação externos do Brasil seriam aqueles valores e práticas que formam a cultura diplomática brasileira (como o pacifismo, o pragmatismo e o juridicismo).

Procurando evitar tanto as vinculações mecânicas entre a PEB e o projeto desenvolvimentista, quanto a narrativa da PEB como política de Estado quase unicamente derivada da tradição diplomática, entende-se que o estudo da influência das ideias na formulação da política externa brasileira deve-se basear em alguns pressupostos:

1) Embora as variáveis sistêmicas ou estruturais, principalmente no caso de um país dependente e periférico, sejam considerados os principais determinantes da política externa, as variáveis domésticas também são relevantes no processo decisório⁴. Dessa forma, entende-se a política externa como uma política pública, em cujo processo de elaboração “incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos” (SALOMON; PINHEIRO, 2013, p. 41).

2) Devido à legitimidade conquistada pelo Itamaraty, este ministério praticamente detém o monopólio da produção do pensamento em política externa brasileira de forma que a tradição diplomática “organiza, explica e constrange o pensamento e a atuação dos diplomatas, especialmente os diplomatas de carreira, mas também os operadores que estão ligados de alguma forma ao Itamaraty” (VEDOVELI, 2010, p. 11). Ou seja, mesmo outros atores e operadores da PEB, quando participam de sua elaboração, o fazem seguindo certos parâmetros estabelecidos e “só podem compartilhar desse capital simbólico uma vez reconhecidos e autorizados pela corporação diplomática” (VEDOVELI, 2010, p. 15).

3) Apesar de reconhecer a relevância do Itamaraty e a existência de elementos de continuidade e estabilidade que caracterizam a PEB, considera-se que a luta política interna tem capacidade para incidir sobre a política externa. No entanto, para gozar de legitimidade perante a corporação diplomática, a dimensão política-ideológica da política externa de um governo deve ser “mascarada”, passando por um processo de despolitização e adequação aos parâmetros próprios da tradição diplomática.

⁴ A literatura em RI, desde os anos 60, tem enfatizado a importância dos fatores endógenos no processo decisório em política externa. Para o caso brasileiro, conferir Amorim Neto (2012).

Partindo de tais princípios, trabalha-se com a hipótese de que a formulação e execução da Política Externa Independente, nos anos iniciais da década de 1960, correspondeu à radicalização do projeto nacional-desenvolvimentista observado nesse período, tendo sido o ponto culminante de um processo de instrumentalização da política exterior ao projeto de desenvolvimento nacional iniciado pelo menos desde o segundo governo de Getúlio Vargas (1951-1954). Enunciada e implementada nos governos de Jânio Quadros (1961) e João Goulart (1961-1964), principalmente pelos chanceleres Afonso Arinos, San Tiago Dantas e Araújo Castro, a PEI estaria sendo gestada e ensaiada desde o início da década de 1950.

Diversos caminhos poderiam ser trilhados para testar essa hipótese de trabalho. Em primeiro lugar, é importante ressaltar que não se pretende realizar uma análise da política externa em si, ou seja, daquilo que realmente foi realizado pelos governos. Como forma de entender o processo de imbricação entre o nacional-desenvolvimentismo e a PEB, optou-se por realizar uma análise das ideias que influenciaram a adoção de tais políticas, no recorte temporal de 1950-1960, através do estudo de documentos e textos produzidos nesse período por um de seus mais importantes atores e intelectuais: Francisco Clementino de San Tiago Dantas.

A hipótese específica desse trabalho, portanto, é de que San Tiago Dantas, ao longo principalmente da década de 1950, teria operado como um importante produtor e articulador das ideias que viriam a constituir a Política Externa Independente, tanto através de sua atuação internacional representando o Brasil, quanto de sua atuação como intelectual e político proeminente, vinculado aos grupos e partidos defensores do projeto nacional-desenvolvimentista. Apesar de não ter sido diplomata de carreira e ter somente ocupado o cargo de chanceler no final de 1961, Dantas teria sido um dos principais responsáveis por traduzir o ideário nacional-desenvolvimentista para a política externa brasileira durante os anos 50, transformando-a em um instrumento do desenvolvimento nacional. Através do exame das ideias e das ações de San Tiago Dantas ao longo da década de 1950, ou seja, no período que antecedeu a PEI, intenciona-se identificar os conceitos, argumentos e teorias que caracterizariam o pensamento do autor e definir a importância de sua atuação política.

Assim, as questões a que esta pesquisa tenta responder são as seguintes:

1) Que ideias formam o conjunto do pensamento político de San Tiago Dantas no período 1950-1960?

2) Em que medida as ideias do autor relacionam-se com o contexto político-social e linguístico da época, em especial com o ideário nacional-desenvolvimentista?

3) Em que medida há correspondência entre o pensamento do autor e as ideias que embasaram a PEB do período?

Materiais e métodos

Em “Individuals and ideas in Itamaraty: the role of diplomatic thought in Brazilian foreign policy”, Vargas argumenta em favor da importância de se estudar o que ele designa por um “pensamento diplomático”:

I propose that a close reading of the writings and speeches of Brazilian diplomats – opening what I will call the “second black box” of studies of Brazilian foreign policy – will give us a much clearer understanding of the true elements of continuity and variation in Brazilian foreign policy. (VARGAS, 2009, p. 1).

O autor aponta alguns cuidados que se deve tomar ao trabalhar com textos diplomáticos. Em primeiro lugar, é preciso atentar-se especialmente para o contexto em que estes foram produzidos, tendo em mente que diplomatas são agentes políticos e não acadêmicos ou cientistas sociais, ou seja, quando produzem teorias, conceitos, argumentos eles o fazem com a intenção de agir sobre a realidade e não de interpretá-la:

Properly understanding a diplomatic text requires unearthing the intention behind it. The intentions behind the texts produced by diplomats will almost always be political: to consolidate a certain image of their country, to justify to their Ministry colleagues certain proposed changes in policy, to burnish their authority in the eyes of local interlocutors, or to erode the legitimacy of the positions held by another country, for example. (VARGAS, 2009, p.10-11).

Dessa forma, os “conceitos teóricos” que permeiam seus textos devem ser analisados cuidadosamente: “these are more often than not political wolves dressed in the clothing of academic sheep, and not carefully designed elements of a consistent and coherent system” (VARGAS, 2009, p. 11).

Em segundo, o autor chama a atenção para uma característica peculiar do caso brasileiro, já assinalada na seção anterior, que seria a existência de uma “cultura diplomática” própria que exerce grande influência homogeneizadora sobre os membros do Itamaraty. É necessário levar em consideração os valores, as práticas, as teorias e os conceitos presentes no discurso institucional: “When diplomats write about foreign policy, they are not merely repeating the party line for outsiders; they are talking to each other” (VARGAS, 2009, p. 18).

No entanto, apesar de a tradição e a cultura diplomáticas desempenharem um papel muito mais predominante na elaboração da política externa no Brasil do que na maioria dos países, neste trabalho considera-se que ela também pode sofrer influência de outras fontes, assim como observa Cervo:

A elaboração do pensamento político aplicado à conduta exterior do Brasil se faz por pessoas individualmente ou em contexto de vinculação a órgãos ou instituições diversos. Os conceitos provêm, pois, de múltiplas origens. O discurso diplomático e as mensagens presidenciais correspondem a seus nichos genéticos privilegiados. Mas esses conceitos são também localizados em outros textos, tais como os pronunciamentos de delegados brasileiros em organismos internacionais [...], os comunicados conjuntos expedidos ao termo de visitas oficiais de altas autoridades estrangeiras, o debate parlamentar. Lideranças políticas e sociais como também intelectuais e acadêmicos agregam por sua vez ideias próprias à política exterior do país. (CERVO, 1998, p. 66).

A escolha de San Tiago Dantas foi feita tendo em vista que o autor foi o principal formulador da Política Externa Independente⁵, enquanto chanceler do governo parlamentarista de João Goulart, e que, durante o período estudado (1950-1960), representou o Brasil em diversos fóruns internacionais (como, por exemplo, na IV^a e na V^a Reuniões de Consulta de Chanceleres Americanos e no 2º Congresso Interamericano de Jurisconsultos), além de ter sido um político e intelectual vinculado aos grupos e partidos defensores do projeto nacional-desenvolvimentista (seja no 2º governo Vargas, assessorando João Neves da Fontoura e o próprio presidente em assuntos internacionais e jurídicos, seja no governo de Juscelino Kubitschek, quando era importante integrante do Partido Trabalhista Brasileiro).

Grande parte dos textos selecionados para análise não estão publicados ou em formato de fácil acesso para o público. Além das obras publicadas, foi realizada ampla pesquisa no arquivo pessoal do autor que se encontra em um acervo especial no Arquivo Nacional, no Rio de Janeiro, e em antigas edições do “Jornal do Commercio”, preservadas na Biblioteca Nacional, no Rio de Janeiro⁶. Foram selecionados os textos

⁵ Não se ignora o papel desempenhado por Jânio Quadros, Afonso Arinos ou Araújo Castro na elaboração da PEI e nem a variação de conteúdos políticos durante seu processo de formulação; no entanto, San Tiago tem sido apontado como seu principal articulador. Segundo o Embaixador Marcílio Moreira, Dantas foi responsável por “esculpir a forma definitiva da política externa independente esboçada pelo seu antecessor” (FUNAG, 2012, p. 15).

⁶ Entre 1957 e 1959, Dantas foi proprietário e diretor do “Jornal do Commercio” e escrevia a Seção Várias Notícias, nesse período.

mais representativos de seu pensamento, produzidos em diversos contextos (discursos, aulas, trabalhos oficiais, correspondências, etc.).⁷

Esquema de capítulos

Esta dissertação será dividida em três capítulos. No primeiro capítulo, pretende-se apontar os desafios de se estudar a influência das ideias na formulação da política externa brasileira. Além das abordagens mais tradicionais do campo das Relações Internacionais não considerarem a dimensão ideológica como relevante para a determinação da política exterior, a existência de uma forte tradição corporativa dentro do Ministério das Relações Exteriores brasileiro tende a negar a influência da luta política interna na PEB.

Após realizar esse movimento de recuperar as dimensões políticas e ideológicas da PEB, passa-se, no capítulo 2, a caracterizar os contextos interno e externo entre 1945 e 1964, dando grande ênfase às ideias que fundamentaram o projeto nacional-desenvolvimentista. Considera-se, a despeito das leituras pejorativas realizadas por grande parte da bibliografia, que houve um florescimento sem precedentes da sociedade civil brasileira neste período democrático, levando à formulação de um projeto político de desenvolvimento nacional, centrado na industrialização e na distribuição de renda, que se manifestou tanto nas políticas públicas internas como na política externa brasileira da época. À radicalização do projeto nacional-desenvolvimentista, no início da década de 1960, teria correspondido, no campo da política exterior, a formulação e adoção da PEI.

No capítulo 3, com a intenção de apontar as imbricações entre as ideias do nacional-desenvolvimentismo e da PEB, no período antecedente à formulação da PEI, examinam-se textos de San Tiago Dantas produzidos entre 1950 e 1960. Procura-se desvendar os aspectos principais do pensamento do autor, sua adesão ao campo nacional-desenvolvimentista e a emergência dos argumentos e conceitos que viriam a constituir a PEI. Além disso, pretende-se apontar possíveis influências de Dantas sobre o processo decisório da PEB, mesmo antes de tornar-se chanceler.

⁷ Informações completas sobre a trajetória e importância do autor, bem como sobre sua produção textual serão apresentadas no capítulo 3.

Finalmente, nas Considerações Finais, apresenta-se um balanço geral do pensamento de San Tiago Dantas e reflexões em torno da comprovação (ou não) das hipóteses de trabalho desta pesquisa.

CAPÍTULO 1 – IDEIAS NA FORMULAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

A abordagem tradicional que por muito tempo predominou no campo das Relações Internacionais – a Escola Realista – tomava o Estado como ator unitário e monolítico que agia na esfera internacional raciocinando fundamentalmente em termos de maximização de poder e segurança, restando pouco ou nenhum espaço para a incidência de fatores internos na política externa dos países, tais como a alternância de grupos políticos no governo ou a influência das ideias. Hans Morgenthau, um dos principais teóricos realistas, defende que a inteligibilidade dos fatos políticos internacionais residiria no entendimento da política exterior dos Estados como uma conduta movida pelo “interesse definido em termos de poder” sendo um “intento fútil e enganador” tentar compreendê-la segundo os motivos pessoais dos políticos ou as preferências ideológicas dos indivíduos e grupos no poder (MORGENTHAU, 2003, p. 7).

O que é importante saber, para alguém desejoso de entender política externa, não são os motivos primordiais de um político, mas sua aptidão intelectual para captar os elementos essenciais da política exterior [...]. Uma teoria realista da política internacional deverá igualmente evitar uma outra falácia muito comum, que consiste em equiparar as políticas exteriores de um político às suas simpatias filosóficas ou políticas, ou em deduzir as primeiras tomando por base as últimas.[...] O realismo político não requer e nem desculpa a indiferença a ideais políticos e a princípios morais, mas exige de fato uma distinção muito nítida entre o desejável e o possível – entre o que é desejável em qualquer lugar e a qualquer tempo, e o que é exequível sob certas condições de tempo e lugar. (MORGENTHAU, 2003, p. 9-10).

Esta visão começa a ser questionada, a partir dos anos 50, com a emergência, nos países anglo-saxões, dos estudos do processo decisório em política externa, considerando não mais os Estados de forma abstrata, como uma unidade que age racionalmente, mas tentando mapear os atores internos que participavam das decisões, assim como as interações entre eles e as pressões e influências que sofriam nesse processo.

Neste trabalho, adota-se a perspectiva de que a política externa constitui-se em uma política pública assim como as demais, apesar de suas especificidades⁸, e que,

⁸ As maiores especificidades da política exterior dizem respeito ao fato de não ser implementada em ambiente interno e à necessidade de demonstrar consistência e durabilidade: “[...] dentre as políticas governamentais, a política externa é aquela que exhibe maior grau de resistência à mudança. Como se sabe,

portanto, sua fase de formulação decorre de um processo de tomada de decisões por parte de órgãos e agentes individuais estatais (designados pelas constituições de cada país) que definem objetivos e soluções a partir de um número limitado de opções possíveis, estabelecidos socialmente (fatores internos) e de acordo com as possibilidades de ação do país em face dos elementos conjunturais e estruturais do sistema internacional (fatores externos).

1.1. Determinantes externos e internos da política exterior de países periféricos/dependentes

Independentemente da posição hierárquica ocupada no sistema de poder internacional, todos os países precisam levar em consideração a dinâmica e os condicionamentos do sistema internacional ao formular e executar suas políticas exteriores, ainda que se reconheça que aqueles países que detêm grande poderio político, econômico e militar forneçam eles próprios grande parte dos parâmetros que conformam o sistema internacional em determinado período histórico, conseguindo, portanto, agir com mais autonomia e iniciativa frente aos demais países. Embora a maioria dos países não goze da mesma margem de manobra que as Grandes Potências – como Estados Unidos e China – e, em alguma medida, as Potências Médias ou Regionais – como Brasil, Canadá, África do Sul –, isso não quer dizer que sua atuação externa se restrinja a mera reação aos estímulos do ambiente internacional. Assim como diz Celso Lafer, “toda política externa constitui um esforço, mais ou menos bem-sucedido, de compatibilizar o quadro interno de um país com seu contexto externo” (LAFER, 1984, p. 104), o que torna imprescindível considerar tanto os fatores endógenos quanto os fatores exógenos quando se pretende estudar a política externa de algum país em determinado momento.

Mesmo em relação à política exterior de países que não pertencem ao centro hegemônico e que possuem menos capacidades para influenciar o sistema internacional ou agir com autonomia frente à comunidade de países, ainda assim acredita-se que haja alguma influência de fatores internos na política exterior. O recente estudo de Octavio Amorim Neto, publicado no livro “De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira”, em 2012, confirma essa percepção. Trata-se de uma

parte expressiva da atividade externa envolve compromissos de longo prazo com outros países cuja modificação, se motivada por razões extrínsecas ao próprio acordo, gera perda de credibilidade do país ante seus parceiros”. (LIMA, 2005b, p. 17).

pesquisa inovadora na área das RI no Brasil, por conjugar o tratamento quantitativo de dados da política externa (o teste estatístico longitudinal para o período de 1946 a 2008 de seu modelo analítico dos determinantes externos e domésticos da PEB) e as abordagens qualitativas e históricas (absolutamente predominantes no cenário acadêmico brasileiro). Apesar de os resultados apontarem que as variáveis externas ou sistêmicas configuraram o principal determinante da política externa brasileira do pós-guerra à atualidade, confirmando a “vitória da clássica hipótese realista do lugar ocupado pelo país na estrutura de poder internacional como o principal determinante de suas ambições externas” (LIMA, 2011), verificou-se a relevância de três variáveis internas nesse período, nas tentativas de se praticar uma política exterior mais autônoma: (1) a inércia ou o incrementalismo burocrático; (2) a força ministerial da esquerda; e (3) a força ministerial dos militares. Como ressalta Lima:

A partir de lentes conceituais próprias, são estes três atores – a) o Itamaraty e a crença na vocação de grandeza nacional; b) os militares nacionalistas e a vontade da construção do poder nacional; e c) os setores de esquerda sensíveis à argumentação do poder nas relações internacionais – aqueles que mais fortemente abraçaram a ideia de “diversificação da dependência” e da “autonomia na dependência” como *telos* possível, com o aumento das capacidades nacionais do país. (LIMA, 2011).

Embora os resultados desses testes empíricos possam talvez frustrar parte da literatura recente que coloca grande peso nos fatores domésticos, eles parecem estar de acordo com as características esperadas para um país dependente e periférico. Dessa forma, concorda-se com a consideração de Gerson Moura em relação a essas nações:

A política externa de um país dependente está condicionada, simultaneamente, ao sistema de poder em que se situa, bem como às *conjunturas políticas*, interna e externa (a saber, o processo imediato de decisões no centro hegemônico, bem como nos países dependentes). Essa hipótese, por um lado, acentua a necessidade de conjugar as *determinações estruturais*, que delimitam o campo de ação dos agentes decisores, com as *determinações conjunturais*, dadas pela decisão e ação dos *policy-makers*; por outro lado, repele a noção de que a política externa de um país dependente é um simples reflexo das decisões do centro hegemônico e nega também que se possa entendê-la mediante o exame exclusivo das decisões no país subordinado. (MOURA, 1980, p. 42-43).

A atuação internacional brasileira sempre esteve limitada pela posição periférica ou dependente do país. Como a análise da história da política externa brasileira revela, houve momentos em que o Brasil teve suas pretensões frustradas por tentar agir de forma incompatível com suas capacidades. Foi o caso da atuação do Brasil no âmbito da

Liga das Nações no entreguerras, quando o país vetou a entrada da Alemanha no Conselho Executivo da Liga das Nações, em chantagem para ser também admitido como membro permanente daquele órgão. O episódio tem sido classificado pela literatura como um fiasco diplomático decorrente da tentativa de o país desempenhar um papel não correspondente à sua importância ou relevância. Mas apesar dos inúmeros constrangimentos a que estivemos e estamos sujeitos, pode-se afirmar que existe espaço para o país agir com alguma autonomia. Por exemplo, como salienta Cervo, mesmo em um contexto de grande dependência, quando o Brasil havia acabado de conseguir sua independência política de Portugal e se esforçava por obter o reconhecimento da nacionalidade pelas potências, havia mais opções que simplesmente negociar o desigual sistema de tratados da forma como foi feito entre 1822 e 1828:

As vantagens comerciais oferecidas aos europeus eram consideradas o elemento de maior capacidade de persuasão. [...] O poder de barganha de que não dispunham as potências europeias foi-lhes pois oferecido, no afã de se obter o reconhecimento. [...] Não há evidência de pressões das elites fundiárias sobre o processo decisório, de tal sorte que a dependência brasileira foi antes de tudo uma decisão de Estado. [...] Houve, portanto, no Brasil, percepção restrita e não objetiva do interesse nacional, erro de cálculo, processo decisório deturpado e consequências funestas. (CERVO, 2002, p. 37-38).

Assim, mesmo reconhecendo os fatores de pressão que agem sobre um país dependente, não se pode afirmar que a política exterior do Brasil é meramente reativa. Como se tentará demonstrar, parecem existir elementos suficientes para sustentar a hipótese de que as lutas políticas e ideológicas internas conseguem incidir sobre a nossa política exterior. As próximas seções tentarão elucidar como ocorre o processo decisório e quais os atores nele envolvidos, a fim de identificar as especificidades do caso brasileiro em relação à produção das ideias que embasam as formulações de nossa política externa.

1.2. O processo decisório na PEB

Para estabelecer de que forma agem os fatores internos, dentre os quais as ideias, é necessário investigar como ocorre o processo decisório na nossa política exterior e quais são os atores que realmente importam. Cabe às constituições dos países definir a divisão das competências entre os Poderes e designar os papéis de cada um dos atores autorizados a tomar parte nas decisões. No caso brasileiro, uma análise dos textos

constitucionais revela que, em geral, sempre houve predominância do Poder Executivo em matéria de política externa.

Durante a Monarquia e a vigência da Constituição de 1824, as atribuições na área de política externa concentraram-se nas mãos do Imperador (Poder Executivo), cabendo ao Legislativo ser consultado apenas em caso de cessão territorial. Com a Proclamação da República e a promulgação da Constituição de 1891, as prerrogativas foram divididas de forma mais equilibrada entre o Executivo e o Legislativo. Cabia ao Executivo representar o Brasil em negociações internacionais e celebrar ajustes, convenções e tratados em seu nome. No entanto, todos os acordos internacionais teriam de ser aprovados pelo Legislativo.

A Constituição de 1934 praticamente mantém a mesma divisão de competências, mas, por outro lado, é importante ressaltar a retirada da obrigatoriedade de aprovação pelo Congresso das convenções ou tratados de importância secundária (os ajustes). As próximas constituições brasileiras continuaram a considerar os ajustes como de competência exclusiva do Executivo, o que “abre precedentes para uma série de ações diplomáticas que ficam aquém do controle legislativo” (FIGUEIRA, 2009, p. 63).

A Constituição de 1988 não introduz muitas novidades em relação à divisão de competências em política externa. O Executivo continua preponderante na tomada de decisões: compete à União, na figura do presidente, manter relações com Estados estrangeiros e participar de organizações internacionais (art. 21, I e art. 84, VII); compete privativamente ao presidente a celebração de tratados e acordos internacionais (art. 84, VIII); compete à União, na figura do presidente, declarar a guerra e celebrar a paz (art. 21, II e art. 84, XIX e XX). A Constituição também define o papel do Congresso: resolver definitivamente sobre tratados, acordos ou atos internacionais que acarretem encargos ou compromissos gravosos ao patrimônio nacional (art. 49, I); referendar a celebração de tratados pelo presidente (art. 84, VIII); autorizar ou referendar a decisão do presidente de celebrar a paz e declarar a guerra (art. 49, II).

Embora novos estudos apontem para um processo de aumento da demanda por participação na condução da política externa (seja por parte do Legislativo seja por atores da sociedade civil), principalmente nas últimas décadas, o Executivo ainda concentra constitucionalmente essas prerrogativas. Além do protagonismo muitas vezes exercido pelo próprio Presidente da República, o Ministério das Relações Exteriores é o órgão político-burocrático responsável por auxiliar a presidência na formulação e execução da PEB. O artigo 33 do decreto nº 4.118, de 7 de fevereiro de 2002, que

dispõe sobre a organização da Presidência da República e dos Ministérios, estabelece as áreas de competência do MRE: (i) política internacional; (ii) relações diplomáticas e serviços consulares; (iii) participação nas negociações comerciais, econômicas, técnicas e culturais com governos e entidades estrangeiras; (iv) programas de cooperação internacional; e (v) apoio a delegações, comitivas e representações brasileiras em agências e organismos internacionais e multilaterais.

Apesar de muito importante, a análise dos textos legais não é suficiente para compreender o funcionamento do processo decisório em sua totalidade, uma vez que fatores extra-legais, como a formação de práticas institucionais peculiares construídas ao longo de décadas, também precisam ser considerados. Nesse sentido, o dado mais importante apontado pela literatura especializada é o papel predominante que o Ministério das Relações Exteriores tem exercido, para alguns assumindo um caráter quase de monopólio, no processo decisório da PEB. Apesar de sua atividade estar legalmente submetida ao Presidente da República e ser compartilhada com outras instâncias (como o Legislativo e outros órgãos do Executivo com atividade externa como o Ministério da Fazenda, por exemplo), existe um consenso na bibliografia da área sobre o insulamento⁹ do Itamaraty na condução da política externa¹⁰, pelo menos até o fim da década de 1980. Neste fato residiria a principal especificidade do caso brasileiro:

Verifica-se assim uma situação interessante: diferentemente do que ocorre nos países como os Estados Unidos, onde a postura da política externa é associada às posições de membros do governo e de seus grupos de apoio, no Brasil se aceita o suposto de que a política externa ultrapassa as mudanças de governos. (MARIANO; MARIANO, 2008, p. 99-100).

Verificada a centralidade deste ator, o MRE será aqui considerado como o principal lócus de produção dos conceitos, teorias, valores, enfim, das ideias que embasam a conduta externa brasileira. Embora se reconheça que seja possível a participação de outros atores, como o Presidente da República e organizações da sociedade civil, na elaboração do pensamento em política externa no Brasil, via de

⁹ Seguindo a definição de Edson Nunes (1997, p. 34), por insulamento entende-se “o processo de proteção do núcleo técnico do Estado contra a interferência oriunda do público ou de outras organizações intermediárias. O insulamento burocrático significa a redução do escopo da arena em que interesses e demandas populares podem desempenhar um papel”.

¹⁰ Além dos trabalhos pioneiros de Cheibub (1985) e Barros (1986), recentes trabalhos tem atualizado a compreensão do caráter insulado da política externa brasileira. Conferir por exemplo: Faria (2008), Farias (2009), Figueira (2010), Lima (2010), Lopes et al. (2010), Nogueira et al. (2009), Pinheiro (2009), Pinheiro et al. (2007), Puntigliano (2008), Silva et al. (2010).

regra, essas contribuições ocorreriam respeitando os parâmetros estabelecidos pela corporação diplomática, ou seja, é o discurso diplomático¹¹ que “organiza, explica e constrange o pensamento e a atuação dos diplomatas, especialmente os diplomatas de carreira, mas também os operadores que estão ligados de alguma forma ao Itamaraty” (VEDOVELI, 2010, p. 11). Ainda assim, deve ser também considerado o caminho inverso, ou seja, da capacidade de influência de ideias produzidas em outros âmbitos, como por institutos, universidades, intelectuais, partidos e grupos políticos, sobre o Itamaraty.

1.3. O MRE e o insulamento da política externa

O Ministério das Relações Exteriores é considerado, internamente e pela comunidade internacional, um órgão extremamente competente e profissional, uma imagem que foi construída ao longo da história do Brasil independente, à medida que a corporação diplomática brasileira foi se consolidando e se fortalecendo.

The Brazilian foreign ministry (Itamaraty) is widely regarded as amongst the most professional in the developing world, perhaps the most professional. Outside commentators and other diplomats regularly talk about the skills of individual diplomats and the capacity and competence of the institution as a whole. It is an institution with a strong self-image and a very powerful institutional mythology, amongst whose characteristics is the perceived capacity to renovate and reinvent itself. (HURRELL, 2004, p. 5).

Sua origem pode ser situada na criação da Secretaria de Estado dos Negócios Estrangeiros, em 1823, após a conquista da independência política e advento do Império, tendo recebido sua denominação atual no estabelecimento da República, em 1889. Entre 1898 e 1970, a sede da chancelaria brasileira funcionou no antigo Palácio do Barão de Itamaraty, no Rio de Janeiro – razão pela qual o Ministério também é conhecido por Itamaraty. Até a década de 1930, o órgão era caracterizado pela reprodução de “traços patrimoniais, o baixo grau de profissionalização do serviço exterior, o filhotismo e empreguismo” (CHEIBUB, 1984, p.38), sendo “um ninho seguro onde podiam crescer os moços da elite” (BARROS, 1986, p. 30). Com o processo de modernização do Estado brasileiro e da administração pública empreendido por Getúlio Vargas, a burocratização e a racionalização pelas quais passa o MRE vão

¹¹ Emprega-se a definição de Vedoveli (2010, p. 18): “A utilização da expressão ‘discurso diplomático’ não só não é aleatória como pretende marcar a diferença entre esta e a expressão ‘discurso de diplomatas’. O discurso diplomático pode ser elaborado por operadores de política externa que não pertençam à carreira diplomática e que, mesmo assim, estejam autorizados a falar de política externa”.

acabar por fortalecer a instituição e por consolidar sua posição de destaque dentre a burocracia estatal, confirmando sua predominância no processo decisório da PEB.

O processo que levou ao insulamento da política externa nas mãos do Itamaraty, portanto, está diretamente ligada a essa capacidade que a corporação teve de apresentar-se perante as elites nacionais como o grupo mais capacitado para exercer as funções de conduzir a política externa brasileira. Como destaca Lima (2005a), os sucessos obtidos pela diplomacia brasileira na ampliação e consolidação do território nacional, sobretudo na passagem do século XIX para o XX, tendo evitado os conflitos através da negociação e de processos legais¹², foram essenciais para cristalizar nas elites a ideia da utilização da política externa como instrumento para construir o protagonismo e a projeção internacionais a que o Brasil, segundo suas elites, estaria destinado:

O enraizamento da crença da estabilidade está associado a uma aspiração compartilhada pelas elites brasileiras desde o início da formação nacional do país, a saber, a crença de que o país está destinado a ter um papel significativo na cena nacional e o reconhecimento desta condição pelas principais potências mundiais, em função de suas dimensões continentais, de suas riquezas naturais e da “liderança natural” entre os vizinhos. No discurso diplomático, esta aspiração se transforma na própria razão da existência da política externa, na medida em que essa pode se legitimar internamente por ser um dos principais instrumentos de um projeto de desenvolvimento nacional. (LIMA, 2005a, p. 6).

O corpo de diplomatas brasileiros, mesmo antes de se organizarem sob o atual Ministério das Relações Exteriores, soube aproveitar-se desse consenso intra-elites que era – e, segundo trabalhos recentes, continua sendo (LIMA, 2005a, p. 10-11) – a crença na “vocação de grandeza” do Brasil para colocar-se como agente capaz de praticar uma política exterior que, pelo menos no plano discursivo, representasse o “interesse nacional”, independentemente das lutas político-partidárias internas.

O Barão de Rio Branco, chanceler na Primeira República e patrono da moderna diplomacia brasileira, teve papel central nesse processo, tanto pelos sucessos obtidos por sua diplomacia quanto por sua capacidade de posicionar a si mesmo e a política externa brasileira como representantes do “interesse nacional”:

Outro fator que colaborou para a popularidade de Rio Branco Filho foi o seu decantado afastamento da política militante. No exercício de suas atividades, o barão sempre timbrou em repetir o mote do pai, o

¹² “O caso brasileiro pode ser visto como peculiar no contexto da formação dos Estados sulamericanos, no século XIX, no sentido de que a configuração do espaço nacional e sua demarcação territorial foram processos que se realizaram antes por via de negociação e arbitragem internacionais do que pelo recurso à guerra. [...] A delimitação praticamente definitiva das fronteiras geográficas coincidiu, assim, com o início da diplomacia moderna [...]” (LIMA, 2005a, p. 4).

Visconde homônimo: em matéria de política externa, os interesses nacionais pairavam sobranceiros aos partidos: “Um país regularmente constituído e civilizado como o nosso”, afirmava o Visconde do Rio Branco, em 1862, “não pode sujeitar sua política externa aos vaivéns da política interna” (Rio Branco, 2005, p. 252). O que valia para o pai, valia para o filho: ao assumir o cargo de ministro, o barão frisava que só pudera prestar ao país seus serviços porque “defendia causas que não eram de uma parcialidade política, mas sim da Nação inteira” (Rio Branco, 1948, p. 52). Elaborada e executada pelo ministro e pelos diplomatas, a fim de servir o Brasil com desinteresse e patriotismo, a política exterior deveria prescindir de toda e qualquer ingerência por parte dos partidos políticos que dominavam a política interna. Objetivando garantir sua autonomia, na ausência do Poder Moderador e do Conselho de Estado, Rio Branco invocava a retórica “republicana” dos saquaremas, para quem a grande política nacional deveria ser formulada do alto, com os olhos fitos na pátria, sempre alheia aos interesses das facções: “Não venho servir a um partido político: venho servir ao nosso Brasil, que todos desejamos ver unido, íntegro, forte e respeitado” (Rio Branco, 1948, p. 52). [...] Visto como um monarquista que servia leal e apartidariamente à República, trazendo do regime extinto as virtudes cívicas de que o novo parecia carecer, Rio Branco já era considerado em 1909 o político mais popular do país. (LYNCH, 2014, p. 291-292).

Essas impressões deixadas pela diplomacia durante o século XIX e início do século XX serão resgatadas na construção da moderna diplomacia brasileira, tornando-se elementos importantes das estratégias do MRE de “enfrentar [...] as incertezas da competição burocrática” (BARROS, 1886, p. 32) e afirmar seu controle sobre os assuntos externos.

Zairo Cheibub, em “Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica”, analisa as fases de consolidação da instituição diplomática brasileira. Segundo o autor, o MRE não desempenhou essa função tão proeminente na formulação da PEB durante todo o século XX. Ao contrário, após as gestões do Barão de Rio Branco (1902-1912), o qual concentrava a maior parte do processo decisório em torno de sua figura, o Itamaraty perdeu sua capacidade de formulação de políticas por algum tempo, antes de conseguir retomá-la.

Pode-se dizer que durante este período os diplomatas, *qua* grupo profissional, não exerceram quase nenhuma influência sobre a política externa brasileira. De início, o Itamaraty não consegue transformar imediatamente o carisma do Barão em recurso político institucional. Esse carisma é monopolizado pelo Ministro, enquanto político, e não membro do MRE. Posteriormente, inicia-se um período em que o MRE está voltado principalmente para si próprio, para seus problemas de institucionalização. Neste período o tipo de diplomata predominante é o “organizacionista”, preocupado com a organização do Itamaraty, e o “estilista”, preocupado com o estilo diplomático, no sentido da forma. [...] Os diplomatas não têm, portanto, um papel

muito relevante no processo de formulação política exatamente por não terem um conteúdo político como traço predominante. (CHEIBUB, 1985, p. 128).

Com a chegada de Getúlio Vargas ao poder em 1930, estabelecem-se novas formas de seleção e controle de toda a burocracia estatal, submetidas ao Departamento Administrativo do Serviço Público, a partir de 1938, sendo o MRE também atingido por essas reformas. Dentre as principais mudanças, estava a instauração de concurso público como forma de seleção de seus funcionários, o que acarretou no recrutamento de indivíduos de variados grupos sociais e com formação heterogênea. No entanto, “a racionalidade em vias de ser introduzida não era vista com bons olhos pelo Itamaraty. A ideologia da igualdade-até-a-porta [...] provavelmente viria abrir as portas do Itamaraty à “gentinha”, política inaceitável para um tal baluarte da elite” (CHEIBUB, 1985, p. 128). A solução encontrada pela corporação foi reivindicar o monopólio do recrutamento e da formação dos diplomatas através da criação do Instituto Rio Branco (IRBr), sendo capaz de promover dessa forma a socialização e a homogeneização de seus membros.

Depois da admissão ao Instituto, os jovens “futuros diplomatas” eram treinados durante dois anos e, uma vez graduados, eram automaticamente admitidos na carreira diplomática na qualidade de terceiros-secretários. Operado pelo Itamaraty, o Rio Branco desempenhava uma dupla função: treinamento e socialização. Através dos anos, o Instituto acabou por consolidar uma reputação de centro de treinamento de elite, e os diplomatas eram considerados pessoas muito bem treinadas para os padrões do serviço público brasileiro em geral. [...] Essas características peculiares do serviço diplomático brasileiro contribuíram para criar entre os diplomatas um forte *sprit de corps*, e eles vêem a si mesmos como diferentes (e superiores) em relação aos outros burocratas. Em parte por causa disso (e em parte por causa da grande mobilidade geográfica dos diplomatas), eles passaram a cultivar um forte senso de isolamento em relação ao resto da burocracia. (BARROS, 1986, p. 30).

Essas medidas tomadas dentre as décadas de 1930 e 1940, combinando a racionalidade que os novos tempos exigiam e os elementos simbólicos que dotaram a organização de uma forte identidade de grupo, foram essenciais para fortalecer o MRE e fazê-lo reverter o quadro negativo que vivia desde a morte do Barão.

[...] os diplomatas desenvolvem um novo sentido profissional de sua atividade. Começam a surgir grupos que, em oposição aos "organizacionistas" e "estilistas", preocupam-se em recheiar a atividade diplomática de conteúdo substantivo e reivindicam para si o direito de influenciar decisivamente nas opções de política externa. [...] Com o surgimento dos estilos "formuladores", o Itamaraty entra numa nova fase: após o período de retração, com a "casa arrumada", pode

procurar exercer um papel mais decisivo no cenário nacional. (CHEIBUB, 1985, p. 129).

O profissionalismo e a competência tornaram-se marcas do Itamaraty e legitimaram sua atuação pronunciada no processo decisório em política externa no Brasil durante praticamente todo o século XX. As décadas que sucederam as reformas modernizantes, em especial o período de 1945 a 1984, são marcadas pelo crescente fortalecimento da instituição e por uma autonomia cada vez maior concedida ao Itamaraty nas questões externas. Mesmo sob o regime ditatorial, devido, dentre outros fatores, ao seu enorme prestígio, o MRE sofreu pouca interferência dos militares, tendo inclusive aumentado sua autonomia relativa, uma vez que a política externa não sofria intervenção do Legislativo (LIMA, 1994, p. 33).

Arelada a essa imagem de profissionalismo, esteve a capacidade de o MRE apresentar-se como um órgão capaz de conduzir a inserção internacional brasileira sem deixar-se “contaminar” pela política partidária, assim como recomendavam, no século XIX e início do século XX, o Visconde e o Barão de Rio Branco. O Itamaraty tem sido visto como portador dos interesses do Estado brasileiro, pairando acima das lutas políticas internas. Por conseguinte, a PEB tem sido caracterizada, pelo discurso oficial e pelos estudiosos do tema, como uma política de Estado – e não como uma política de governo –, marcada fortemente no Brasil pela continuidade e previsibilidade.

A justificativa diplomática deste aspecto busca ressaltar o perigo e as consequências de possíveis escolhas equivocadas, resultantes dessas conjunturas governamentais. Em base a esta argumentação se reforça, direta e indiretamente, a necessidade de existência, a eficiência e a manutenção de formuladores capazes de construir uma compreensão da política externa nacional que transcenda os governos. (MARIANO, 2007, p. 18).

Além de ser parte central da narrativa oficial, os aspectos de continuidade e previsibilidade da PEB são assumidos como verdadeiros por grande parte da comunidade de estudiosos da política externa brasileira. Ainda que se reconheça que a política externa brasileira de fato apresente elementos estáveis capazes de transcender governos e até regimes políticos diferentes, neste trabalho recusa-se a ideia de que a formulação e a implementação da PEB ocorram sem a influência das lutas políticas e ideológicas internas. Nesse sentido, considera-se que a estabilidade da PEB se configura mais como mito que um dado da realidade (LIMA, 1994, 2005), podendo ser explicada como elemento central de uma narrativa construída pelo Itamaraty como forma de gerar consenso interno e legitimidade externa:

[...] o forte componente institucional na formação da política externa, que se apresenta no papel preponderante do Ministério das Relações Exteriores na formulação e implementação daquela política [...] não apenas garantiu poder de agenda àquele ministério, como reforçou o mito da estabilidade da política externa como uma política de Estado e não de governo, o que lhe asseguraria significativa continuidade ao longo do tempo. (LIMA, 2005a, p. 5).

Dessa forma, do ponto de vista dessa pesquisa, analisar a narrativa e a simbologia desenvolvidas internamente no Itamaraty e que conformam a cultura diplomática brasileira é de fundamental importância, uma vez que elas se refletem no próprio processo de elaboração do pensamento da política externa.

1.4. A construção da tradição e a despolitização da política externa

Apesar do grande volume de trabalhos que afirmam a importância do Itamaraty e os elementos de continuidade da PEB, Mariano (2007) verificou a insuficiência de estudos que aprofundassem o conhecimento sobre o desenvolvimento e o funcionamento institucional do corpo diplomático brasileiro, assinalando a contribuição que novos trabalhos que se dedicassem ao tema poderiam dar à compreensão das discontinuidades da política exterior, estas últimas em geral negligenciadas devido ao discurso da continuidade. Assim, essa seção será dedicada a esclarecer os mecanismos de socialização dos membros do Itamaraty e os elementos constitutivos da narrativa institucional.

Alguns trabalhos importantes que caminham nesse sentido foram desenvolvidos. Dentre as principais contribuições, destaca-se a dissertação de Paula Vedoveli (2010), “Continuidade e mudança na história intelectual diplomática brasileira: uma análise da construção da tradição”, que apresenta um estudo da construção do mito da continuidade como elemento organizador central da identidade coletiva do corpo diplomático brasileiro. Vedoveli considera que “não basta apenas analisar como uma instituição se forma e sobrevive; muitas vezes precisamos entender como ela se mantém estável e como ela lida com mudanças ao longo do tempo de forma a manter sua identidade, força e coesão” (2010, p. 11).

Para Cheibub (1985) e para Barros (1986), o fato de o Itamaraty ter passado incólume à crise de formação de elites que marcou a transição da sociedade brasileira das décadas de 30 e 40 e ter conseguido concentrar em suas mãos a condução da PEB se deu “tanto porque [o MRE] consegue manter sua homogeneidade face a outros grupos

de elite, como por ter tido sucesso em forjar símbolos em seu passado que o ajudaram a atuar coerentemente no futuro” (CHEIBUB, 1985, p.48-49).

A criação do Instituto Rio Branco em ocasião das comemorações do Centenário do Barão de Rio Branco em 1945 evidencia a tentativa de estabelecer uma narrativa de tradição inerente à corporação diplomática, centrada sobretudo na figura do Barão, escolhido como o patrono da moderna diplomacia brasileira.

Todo o processo que se inicia com a criação do IRBr, em 1945, e culmina com a mudança do MRE para Brasília, em 1970 (quando é criado o Dia do Diplomata, na data de aniversário do Patrono), tem um simbolismo que, com raízes no parentesco, passa a designar a instituição. Esse mesmo processo pode ser tomado como um processo de burocratização e racionalização, já que a criação do Instituto representa um passo importante no que se refere à criação de critérios impessoais no funcionamento da instituição. (MOURA, 2006, p. 22).

Estudando o MRE e o processo de socialização de seus membros sob o ponto de vista antropológico, Cristina Moura (2000, 2006, 2007) traz importantes contribuições para se pensar o processo de formação e transmissão da tradição entre o corpo diplomático. A autora assinala o caráter duplo que o Itamaraty passa a apresentar após sua reorganização: de um lado, incorpora elementos racionais no que diz respeito à forma de recrutamento de seus membros (sem os traços patrimoniais e de nepotismo exibidos na fase anterior), ao alto grau de profissionalização e “à relação dos funcionários com os meios materiais de existência da instituição” (MOURA, 2007, p. 26); por outro lado,

[...] a diplomacia brasileira tem apresentado uma capacidade de inclusão simbólica de indivíduos recrutados nos mais diversos segmentos de nossa população nacional em uma ordem que mantém características não só aristocráticas em termos de uma etiqueta diplomática compartilhada internacionalmente (Góes Filho, 2003; Tomass, 2001), mas também de definição “familiar” dos indivíduos recrutados através de concurso público “democrático” e “impessoal”. (MOURA, 2006, p. 21).

Segundo a autora, verifica-se que a narrativa forjada pela instituição e transmitida principalmente através do curso inicial de formação (mas não apenas por ele, permeando todos os âmbitos da instituição e da vida dos diplomatas), reproduz, no plano simbólico, “uma *visão de mundo e estilo de vida* particulares, que compõem um *ethos* que guarda certas semelhanças com o *ethos* cortês” (MOURA, 2006, p. 26). Ao se distinguirem do resto da burocracia estatal através de noções de honra e *status* e referirem-se a si próprios através de metáforas biológicas (“corpo diplomático”), familiares (“patrono da diplomacia”; “família”) e domésticas (“Casa de Rio Branco”),

os diplomatas se aproximariam dos grupos de *status* ou estamentos, definidos por Weber¹³. Para Moura,

Se o parentesco não explica a organização “racional” da instituição e a forma de recrutamento de seus membros, o simbolismo calcado em imagens que remetem à ordem doméstica e familiar é de extrema relevância para entender o senso de exclusividade compartilhado pelos diplomatas brasileiros. É através dessas imagens que se efetua a internalização do *ethos* diplomático no IRBr e também através dessas imagens compartilhadas que se mantém o *esprit de corps* da instituição. (MOURA, 2006, p. 21).

A autora, por fim, relaciona esse aspecto ao caráter insulado da política externa:

[...] o patrimônio do “corpo” diplomático brasileiro (uma metáfora biológica) não se restringe às suas instalações materiais. Ele é, principalmente, um conjunto de atribuições que se acumulam em um capital simbólico, social e político, monopolizado pela Casa. Esse monopólio consiste, principalmente, do direito de ser o representante “legítimo” do estado brasileiro em suas interações com outros estados. Mas consiste também do próprio direito de seus membros de portarem documentos de identidade diferenciados do restante da população brasileira, do acesso a segredos de estado e do monopólio exclusivo de seus membros de utilizarem o título “diplomata”. (MOURA, 2006, p. 23).

Do ponto de vista do conteúdo narrativo elaborado pelo Itamaraty, a pesquisa de Vedoveli (2010) aponta que o principal mecanismo que confere coesão e estabilidade ao MRE tem sido a construção e a constante atualização de uma memória institucional centrada na ideia da existência de uma tradição diplomática. O MRE, principalmente a partir da década de 1940, através da racionalização do seu passado, da reafirmação de patronos, heróis e anti-heróis e de um corpo de ideias fundamentais, construiu uma história intelectual própria, principal componente da socialização de seus membros. A tradição diplomática, ou seja, um acervo permanente de práticas e valores desenvolvido ao longo da existência do Itamaraty e que determinaria a condução da PEB e a atuação dos diplomatas, seria, de acordo com a narrativa, a fonte principal da continuidade tão proclamada.

Uma razão adicional para a alegada estabilidade da política externa pode estar, por exemplo, na capacidade da corporação em apresentar o novo como continuidade de uma determinada tradição diplomática, reinventada a cada um dos momentos de crise e mudança. A narrativa

¹³ “Em contraste com as classes, os grupos de ‘status’ são normalmente comunidades. Com frequência, porém, são do tipo amorfo. Em contraste com a ‘situação de classe’ determinada apenas por motivos econômicos, desejamos designar como ‘situação de status’ todo componente típico do destino dos homens, determinado por uma estimativa específica, positiva ou negativa, de honraria. [...] No conteúdo, a honra estamental é expressa normalmente pelo fato de que acima de tudo um estilo de vida específico pode ser esperado de todos os que desejam pertencer ao círculo.” (WEBER, 1982, p. 219).

da estabilidade seria, portanto, uma construção conceitual da diplomacia, repetida e legitimada pela comunidade de estudiosos da política externa. (LIMA, 2005a, p. 5).

Dentre os elementos mais importantes da construção dessa memória institucional, está a recuperação de fatos e versões acerca da gestão do Barão do Rio Branco. Através da narrativa mítica criada em torno do Barão, criou-se a base da identidade coletiva do MRE.

Rio Branco – pai e patrono – é emblema da tradição da instituição. Ocupa, no panteão, a cabeceira da mesa, sendo o primeiro a entrar em cena. Veremos que os demais personagens assumirão posições em função do Barão, instituindo uma árvore genealógica que encontra em Alexandre de Gusmão, lembrado – assim como o próprio Barão por seu papel na solução de conflitos fronteiriços – por resolver as disputas luso-espanholas sobre o território americano. Essa tradição, contudo, precisou ser inventada no processo de construção da memória institucional durante o qual o agente histórico José Maria da Silva Paranhos Júnior (1845-1912) é transformado no “Barão”. Sua personagem é criada a partir do título nobiliárquico que este possuía em vida, mas que passou para a posteridade como sinônimo do perpétuo chanceler. (VEDOVELI, 2010, p. 66-67).

Segundo essa narrativa o Barão teria sido responsável por lançar as bases, os parâmetros fundamentais pelos quais toda a atividade diplomática posterior deveria se pautar. O Barão será lembrado por diversos motivos, dentre os quais ter contribuído para o estabelecimento pacífico de nossas fronteiras; ter tido a capacidade de perceber com antecedência a ascensão dos Estados Unidos e ter definido de forma pragmática um novo paradigma para a PEB, com centralidade nesse ator; e, talvez principalmente, por ter conduzido a PEB sem subordiná-la às variações políticas internas ou atrelá-la a concepções partidárias. São abundantes as manifestações de diplomatas que contém alusões ao Barão e seu legado à tradição diplomática brasileira, como ilustra o trecho abaixo do embaixador José Vicente de Sá Pimentel:

Ao se olhar em retrospecto, a envergadura diplomática de Rio Branco paira inquestionavelmente acima de todos os demais. Basta dizer que foi ele o responsável direto pela ampliação do território nacional em quase um milhão de quilômetros quadrados – uma França e uma Alemanha juntas! Rio Branco terá ainda a sensibilidade visionária para antecipar a necessidade de uma parceria realmente estratégica com os Estados Unidos da América e para promover um entendimento pan-americano que livrasse o Brasil de guerras e propiciasse as condições para o desenvolvimento continuado do país. O seu legado baliza ainda hoje o desempenho de todos os seus sucessores. (PIMENTEL, 2013, p. 10).

Além disso, “a memória institucional derivará do estilo de negociação do Barão uma série de características que hoje são apontadas como princípios norteadores da atuação brasileira no sistema internacional” (VEDOVELI, 2010, p. 72), como o pacifismo, o legalismo, o realismo, a defesa do princípio da não-intervenção, entre outros. A existência desse acervo permanente de princípios determinando a conduta do Itamaraty é também amplamente confirmada pelos acadêmicos. Amado Cervo (1994), por exemplo, o descreve como um “acumulado histórico” de valores e princípios resultante de “reforços de tradições subjacentes” que dota a política exterior de “padrões de conduta” e alto grau de previsibilidade. O autor identifica três princípios fundamentais que se apresentam mais ou menos constantes desde o século XIX e vão se afirmando ao longo da história brasileira, sendo combinados de forma diferente de acordo com as necessidades de cada período. São eles: o pacifismo (a condenação do uso da força para obtenção de resultados externos); o juridicismo (o respeito ao direito internacional, tratados e convenções); e o pragmatismo (a prevalência do resultado e dos ganhos concretos sobre os valores políticos e ideológicos). Interessante também é a afirmação de Cervo quanto à imunidade da política externa em relação aos valores e ideologias:

Aliado aos dois elementos anteriores [pacifismo e juridicismo], o pragmatismo da política exterior do Brasil produziu dois resultados históricos: o abandono da ideia de construção e uso da potência para obter ganhos externos e a despolitização, depois desideologização, enfim a moralização da conduta. (CERVO, 1994, p. 27).

Inúmeros outros autores identificaram a existência de princípios norteadores, variando entre eles os conceitos enumerados e sua ordem de importância, mas em geral, não havendo grandes discordâncias quanto aos elementos essenciais. Assim, é possível encontrar, nas diversas obras, princípios tais como: autodeterminação, não-intervenção; resolução pacífica de conflitos; legalismo; multilateralismo normativo; parcerias estratégicas; cordialidade oficial em relações com os vizinhos; desenvolvimento como um vetor; independência na forma de inserção internacional; realismo; pragmatismo; universalismo¹⁴.

O respeito a tais valores também servirá, tanto no discurso diplomático quanto nas análises acadêmicas, para enfatizar a “continuidade na mudança”, expressão recorrentemente utilizada para dizer que, mesmo com a incorporação das modificações

¹⁴ Conferir, por exemplo, Lafer (2004), Mello (2000), Oliveira (2005), Ricupero (1995), Sennes (2003), Silva (2002), Vigevani (2005), Vargas (2009), Vaz (1999).

necessárias aos novos tempos, os diplomatas brasileiros as interpretam de acordo com as tradições da Casa de Rio Branco:

Ao invocar tais princípios, não quero dar a impressão de que os mesmos sejam hoje utilizados da mesma forma como no passado. Ao contrário, embora a essência esteja até hoje preservada, sua aplicação tem sido atualizada, como ocorreu, por exemplo, no campo dos direitos humanos, da democracia e do meio ambiente. (LAMPREIA, 1998 apud MARIANO, 2007, p. 16).

Vedoveli observa que a elaboração da memória institucional é realizada por agentes políticos e orientada de acordo com seus projetos políticos, sendo, “portanto, com base em projetos políticos do presente – que, por sua vez, estão relacionados com as barganhas políticas contemporâneas – que as memórias e, com elas, as identidades são construídas” (VEDOVELI, 2010, p.21). A autora destaca a utilização dos conceitos de “continuidade” e de “mudança” nessa narrativa. Para obterem legitimidade, eventuais mudanças precisam ser justificadas à luz da tradição:

[...] a mudança é inserida no processo de continuidade de forma a não disputar alguns princípios básicos do conteúdo da tradição. Dessa forma, ela se apresenta como um resgate de características da tradição não aproveitadas no seu momento de fundação; por isso, não são consideradas como rupturas aos princípios de política externa estabelecidas desde a gestão de Rio Branco. Nesse sentido, a mudança passa a ser subscrita a outros componentes da tradição de forma a preservar a percepção de continuidade às ideias desenhadas no momento de construção da moderna diplomacia brasileira. (VEDOVELI, 2010, p. 62).

E ainda:

Quando a tradição explica, ela também legitima. Ou retira a legitimidade de alguma decisão do Itamaraty. Ao longo do século XX, a aprovação de uma decisão política muitas vezes foi condicionada à percepção de que ela participava ou não dos cânones tradicionais da ação internacional do Brasil. (VEDOVELI, 2010, p. 15).

A análise da construção e do uso da tradição diplomática realizada por Vedoveli (2010) servirão como ponto de partida para esta pesquisa. Não se trata de negar a existência de um acervo permanente de ideias ou da estabilidade da política externa, mas sim de atentar-se para os usos políticos desta narrativa. Nesse sentido, a autora alerta que “a *tradição* pode atuar tanto como *conceito* no discurso político quanto como *categoria analítica* quando apropriado por pesquisadores e acadêmicos que por vezes não destilam ou mesmo distinguem o seu caráter político” (p. 17). Daí decorre a necessidade de avaliar a que objetivos o uso da ideia de tradição tem servido.

A principal constatação a que chega Vedoveli e a que mais interessa a este trabalho é de que a função primordial exercida pela afirmação da ideia de tradição e por seu uso nos discursos políticos seria conferir um caráter despolitizado e trans-histórico¹⁵ às diretrizes da política externa de cada período. Assim, revisita-se e reinterpreta-se constantemente os mitos fundadores com a intenção de legitimar as opções políticas do presente, apresentando-as como portadoras do interesse nacional e justificando-as com elementos resgatados da tradição do Itamaraty, sendo que a própria manutenção da estabilidade da instituição e de sua identidade coletiva dependeria da ocultação do caráter político das diretrizes formuladas em cada período.

[...] o apelo destas dimensões e possibilidades advindas do emprego do conceito de “tradição” em discursos políticos está relacionado ao fato de que a política externa brasileira é identificada com a atuação proeminente do Ministério das Relações Exteriores, isto é, com a ação e pensamento de seus atores, com seus projetos e suas ideias. Por outro lado, afirmo que a ideia de *tradição* é, na verdade, produto de um mecanismo que confere coesão e estabilidade à instituição por meio da construção de uma memória institucional que tem a capacidade de racionalizar a história institucional através de um ponto de perspectiva política no presente. É porque a tradição resulta de um processo contínuo de (re)construção e atualização dessa memória institucional e por ser este processo dissociado dos limites da própria instituição e da vontade e ação de seus atores que a tradição, quando manipulada em um discurso político, consegue explicar, propor, legitimar e inibir o discurso e o pensamento dos atores do campo de política externa brasileira. (VEDOVELI, 2010, p. 18).

A importância dessa constatação é tremenda para esta pesquisa. A narrativa da continuidade e da política externa que paira acima das disputas políticas e interesses partidários, consolidada no Itamaraty como um mecanismo de sua reprodução, foi assumida por grande parte da academia de Relações Internacionais no Brasil. “Muitas vezes ‘tradição’ é um termo utilizado nos trabalhos como categoria analítica ou simplesmente como um conceito não problematizado” (VEDOVELI, 2010, p. 23). Ao elucidar os mecanismos de construção e atualização dessa memória institucional, o trabalho de Vedoveli permite que se supere aquela ideia e que se investiguem as influências das lutas políticas e ideológicas sobre a política externa dos diversos períodos e governos.

¹⁵ “[...] a racionalização do passado, embora operada a partir de um ponto no presente, tem como objetivo dissimular sua temporalidade e garantir a aparência de continuidade à instituição, aos atores e aos projetos a ela associados.” (VEDOVELI, 2010, p. 19).

1.5. O estudo do papel das ideias na PEB

Ao longo deste capítulo, foram enumeradas e descritas as especificidades do processo decisório em política externa no caso brasileiro, bem como os pressupostos, identificados por ampla bibliografia, necessários à investigação que pretende-se desenvolver neste trabalho – a influência do ideário nacional-desenvolvimentista sobre a política externa do período democrático. De forma sintética, pode-se concluir que a análise do papel exercido pelas ideias na política externa brasileira esbarra em pelo menos dois grandes obstáculos: (1) a quase inexistência de trabalhos que tomam as ideias enquanto seu objeto central; (2) a narrativa da continuidade da política externa cuja principal função tem sido mascarar o seu caráter politizado.

Atualmente verifica-se uma produção acadêmica significativa sobre a política externa brasileira, seja de estudos monográficos sobre seus diversos períodos e questões específicas, seja em tentativas de elaboração de teorias e modelos. No entanto, esses estudos, mesmo se debruçando sobre a fase de formulação das políticas, tem negligenciado, em sua maior parte, a dimensão das ideias, uma vez que “a ênfase recai sobre os fatores de natureza tangível – políticos, econômicos, estratégicos –, buscando-se delimitar o peso das diferentes agências burocráticas que participam dessa formulação e/ou o padrão de interação entre estas e grupos de interesse não estatais” (SILVA, 1998, p. 139). Como ressalta Silva:

Persiste, portanto, uma lacuna empírica e analítica sobre a dimensão cognitiva da formulação diplomática, expressa nas “visões de mundo” portadas pelos *policymakers*; e sobre qual o peso que essa variável deve ou pode ter na explicação da atuação diplomática do Brasil. (1998, p.141).

Diferentemente de como ocorreu nos países anglo-saxões, em que a área de Relações Internacionais incorporou desde os anos 50 as abordagens mais empiricistas e se dedicou aos estudos do processo decisório em política externa, só recentemente essa tendência ganhou algum espaço no Brasil.

No Brasil, a influência dessas abordagens pluralistas da Análise de Política Externa ocorreu apenas nos últimos anos, no final da década de 1990, sendo que o avanço da área vem evoluindo a passos lentos, marcados por baixa produção acadêmica, o que conseqüentemente expressa um entendimento empírico pouco profundo da realidade brasileira nessa área, sendo que isso se agrava quando consideramos estudos sobre processo de tomada de decisão em política externa; isso porque, ainda são poucos os pesquisadores nacionais que se debruçam na busca pela compreensão dessa problemática. (FIGUEIRA, 2009, p. 7).

Desde a constituição do campo de RI no país, predominou certo tipo de análise da política externa com forte influência histórica e realizada em significativa simbiose com o Ministério das Relações Exteriores (VEDOVELI, 2010). Assim, observa-se uma tendência geral de assimilação do conteúdo da narrativa construída dentro do Itamaraty como categorias analíticas por grande parte dos estudos realizados sobre a PEB.

A intenção de apontar o cruzamento entre a narrativa diplomática e os trabalhos científicos não é feita no sentido de tentar deslegitimar ou invalidar a produção científica da área. De fato, não é possível negar a existência de elementos norteadores permanentes e de uma continuidade quase inerente ao comportamento brasileiro na arena internacional ao longo da história da PEB. No entanto, entende-se que “a relação entre a construção da memória institucional do Itamaraty e a aparência de coesão e estabilidade tem sido pouco explorada no âmbito dos estudos de política externa brasileira” (VEDOVELI, 2010, p. 23). A premissa subjacente à maioria destes trabalhos seria de que, como a política externa seria conduzida de forma mais ou menos independente do processo político interno, as ideias que contavam em seu processo de formulação se resumiriam basicamente àqueles princípios e valores que constituem o acervo diplomático permanente (pacifismo, legalismo, etc.). Por outro lado, ainda que diversos autores tenham apontado a possível vinculação entre os projetos políticos vigentes e a política exterior¹⁶, o processo de como se daria esse vínculo, no plano das ideias, não foi objeto de maiores investigações.

Alguns trabalhos mais recentes, inspirados em novas abordagens, como os institucionalismos e o construtivismo, tem procurado preencher essas lacunas. Podem ser citados os trabalhos de Alexandra de Mello e Silva – “O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea”; “Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU” –, Sylvia Ferreira Marques – “A imagem internacional do Brasil no governo Cardoso (1995-2002): uma leitura construtivista do conceito de potência média” –, José Maria Arbilla – “A diplomacia das ideias: a política da renovação conceitual da política externa na Argentina e no Brasil (1989-1994)” –, Marco Antônio Vieira – “Ideias e instituições: uma reflexão sobre a política externa brasileira do início da década de 90” –, e Raphael Oliveira do Nascimento – “Ideias, instituições e política externa no Brasil de 1945 a 1964”.

¹⁶ Conferir, por exemplo, Cervo (2007), Vizentini (1994, 1995) e Oliveira (2005).

A dissertação de Paula Vedoveli – “Continuidade e mudança na história intelectual diplomática brasileira: uma análise da construção da tradição” – tem uma importância destacada, pois além de problematizar os usos da ideia de tradição diplomática, tanto pela corporação quanto pela comunidade acadêmica, revelando sua função de despolitizar as decisões em política externa e garantir a identidade coletiva e a coesão do corpo diplomático, a autora propõe a utilização de abordagens teóricas e metodológicas inovadoras, importadas da área de estudos do Pensamento Político, para se estudar o impacto das ideias sobre a PEB.

A pretensão desta pesquisa é contribuir para preencher a lacuna existente em relação aos estudos das ideias no campo das Relações Internacionais no Brasil, partindo das constatações e descobertas destes trabalhos e adotando abordagens metodológicas próprias do campo de estudos do pensamento político.

Portanto, partindo-se da contestação à narrativa consolidada de que a PEB estaria imune às lutas políticas e ideológicas internas, pretende-se investigar, de um modo geral, de que forma se deu a incorporação do pensamento político hegemônico dos anos 50 (as ideias nacional-desenvolvimentistas produzidas por intelectuais e instituições como a CEPAL, o ISEB e os partidos político) dentro do MRE e, de um modo específico, como se deu a contribuição de San Tiago Dantas nesse processo.

O ideário desenvolvimentista permeou grande parte das burocracias e instituições estatais brasileiras no século XX, definindo e orientando as políticas públicas dessas agências. No caso do MRE, a partir do momento em que tais ideias lograram vencer as resistências às inovações e adentraram essa instituição, elas parecem ter sido incorporadas de modo mais ou menos permanente à tradição diplomática brasileira. O Pragmatismo Responsável em pleno regime militar e a Política Externa Ativa e Altiava de Lula da Silva, mesmo após o neoliberalismo ter praticamente extirpado o desenvolvimentismo do restante da burocracia estatal, são indicadores da sobrevivência e da força dessas ideias dentro do Itamaraty. Para melhor compreender como ocorreu o processo inicial da absorção do nacional-desenvolvimentismo que desembocou na formulação e na tentativa de implementação da PEI, nos próximos dois capítulos, serão analisados o projeto e os governos desenvolvimentistas da década de 1950 e as ideias e o papel desempenhado por um ator específico que aqui supõe-se central nesse processo de tradução e aceitação do projeto político hegemônico do período à diplomacia brasileira.

CAPÍTULO 2 – O PROJETO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISTA NO PERÍODO DEMOCRÁTICO (1945-1964)

San Tiago Dantas nasceu em 1911 e morreu em 1964, tendo seu período de maior ativismo intelectual e político coincidindo com a ascensão do projeto nacional-desenvolvimentista no Brasil. Embora, nos dias atuais, seja um dos nomes “menos lembrados pela literatura especializada” (GOMES, 1994, p.138) quando se analisa o período de 1945 a 1964, principalmente na Ciência Política e na História¹⁷, certamente Dantas foi uma figura proeminente no debate político brasileiro da época, tendo exercido grande influência sobre aquela geração. Dantas foi brilhante intelectual, seja no campo do Direito brasileiro, seja como ideólogo do trabalhismo (doutrina social ligada ao Partido Trabalhista Brasileiro). Agindo nos bastidores ou exercendo cargos políticos, pode ser caracterizado como um político progressista moderado que defendeu na maior parte de sua vida pública o diálogo, a via democrática e a conciliação, frente às tentativas de radicalização de parte da esquerda e dos arroubos golpistas da direita de seu tempo.

Tendo sido um dos grandes articuladores dos campos trabalhista e nacional-desenvolvimentista, provavelmente Dantas sofreu um processo de esquecimento semelhante ao que ocorreu com a figura do presidente João Goulart e, de um modo geral, com todo o rico período democrático de 1945 a 1964, identificados sob a pecha de *populistas*, negados tanto pela direita quanto pela esquerda. João Goulart,

[...] para a direita civil-militar que o derrubou da presidência da República, tratava-se de um demagogo, fraco, corrupto e inepto; para as esquerdas, um líder burguês de massa, com vocação inequívoca para trair a classe trabalhadora; para a ortodoxia marxista-leninista, uma liderança cuja origem de classe marcou seu comportamento dúbio e vacilante. Para a maioria, um consenso: tratava-se de um “populista” – ou nas palavras de Thomas Skidmore, “um populista de pouco talento”. Outros adjetivos, sempre demeritórios, poderiam completar a lista: “despreparado”, “ignorante” e “mediocre”. (FERREIRA, 2011, p. 10).

Em sua biografia sobre Goulart, Jorge Ferreira procura recuperar a trajetória deste importante político brasileiro, contestando as visões que se consolidaram a seu respeito e que ainda hoje são hegemônicas. As desqualificações recebidas de todos os lados operaram um processo de esquecimento do líder trabalhista, de sua trajetória e de

¹⁷ Na área de Relações Internacionais, diferentemente, San Tiago Dantas é frequentemente lembrado devido à sua contribuição na elaboração da Política Externa Independente; para a corporação diplomática, Dantas e seu legado foram convertidos em importantes elementos de sua memória institucional.

seu governo. A esse trabalho de Ferreira, somam-se os de outros autores que têm buscado realizar a crítica da bibliografia clássica sobre o período e reinterpretar seus acontecimentos de uma forma menos pejorativa.

O período que se inicia em 1945 e é interrompido pelo golpe militar de 1964 apresentou como novidade a incorporação das massas na política brasileira em um ambiente democrático. Foi um tempo que conheceu uma grande efervescência da sociedade civil, culminando em inúmeras lutas sociais e projetos políticos para o Brasil. Diversos atores – velhos e novos – passaram a compor a arena política; tradições políticas bem delineadas começavam a se firmar. Apesar da grande mobilização política e social da época, “uma corrente de interpretação da República contemporânea brasileira que ainda hoje é largamente hegemônica nos meios acadêmicos e políticos” (REIS FILHO, 2013, p. 349) tendeu a identificar todo esse período de uma forma bastante pejorativa. Essa interpretação

[...] eliminava as tradições políticas populares constituídas no período entre 1945 e 1964: trabalhistas e comunistas, e até mesmo as dissidências destes últimos, não tinham mais nada a dizer, e não havia mais nada a aprender com eles. Iriam para o museu – ou para o lixo – da história [...]. (REIS FILHO, 2013, p. 358).

O termo *populista* surgiu nos anos 1950 como forma de caracterizar certa forma de fazer política de líderes carismáticos e, principalmente, a partir do contexto de radicalização das lutas sociais entre 1961 e 1964, foi amplamente utilizado pelos setores conservadores para desqualificar o governo e os movimentos sociais:

[...] as palavras *populismo* e *populista* passaram a designar, sobretudo para as forças conservadoras, tudo o que de pior podia existir na cultura política existente: demagogia, corrupção, paternalismo, clientelismo, fisiologismo, irresponsabilidade, irrealismo, peleguismo. Devidamente demonizadas, estas tradições deveriam ser negadas, vencidas e varridas da história do país. (REIS FILHO, 2013, p. 347).

Mas não foi somente a direita que fez uso do termo para designar o período e desmerecer os atores. As chamadas esquerdas revolucionárias – autodenominadas revolucionárias para se diferenciarem das reformistas – que assumiram a resistência armada ao regime militar instaurado em 1964 e intelectuais – também contrários ao regime e, em sua maioria, identificados por posição de esquerda –, sobretudo paulistas¹⁸, ajudaram a consolidar a interpretação hegemônica sobre o período e operar

¹⁸ “Uma galeria notável de estudiosos, economistas, cientistas políticos: Luiz Pereira, Juarez Brandão Lopes, José Albertino Rodrigues, Leôncio Martins Rodrigues, Octavio Ianni, Paulo Singer, Gabriel Cohn,

seu esquecimento. A *teoria do populismo*, formulada por esses intelectuais, é até hoje uma das mais bem-sucedidas correntes interpretativas das ciências sociais brasileiras.

Analisando uma das obras seminais da teoria do populismo, o livro “O colapso do populismo no Brasil”, de Octávio Ianni, de 1968, Daniel Aarão identifica o cerne do *modelo populista* proposto pelo autor – a política de substituição de importações, a caracterização do Brasil como potência autônoma, a política de massas, o dirigismo estatal, a política externa independente e a democracia populista (REIS FILHO, 2013, p. 350) – e sua base social de sustentação – o proletariado, a classe média e a burguesia industrial. Para esta teoria do populismo, seriam as relações estabelecidas entre estes atores que evidenciariam os vícios e pecados do *populismo*: devido às estratégias de cooptação dos trabalhadores pelos líderes políticos e pela burguesia, as massas não teriam sido capazes de operar a transformação da política de massas (inerente ao populismo) em política de classe – o que seria esperado de um proletariado “verdadeiramente” autônomo e consciente. Dessa forma, a força política dos trabalhadores teria sido utilizada e manipulada em favor dos interesses do governo, de líderes sindicais pelegos e dos industriais.

No texto de O. Ianni, não existe nenhuma referência à ação consciente dos trabalhadores, à sua capacidade de elaborar avaliações, cálculos, escolhas. De contribuir, de algum modo, mesmo que de modo subordinado, à construção de uma tradição que, afinal, estava sendo capaz de empolgar muita gente nas cidades e, desde meados dos anos 50, também nos campos. Na aliança que demarca o *populismo*, há uma burguesia industrial consciente, há líderes carismáticos empreendedores e maquiavélicos, e, do lado dos trabalhadores, apenas massa – própria para amassar – de manobra.

Aqui estão, subjacentes, sem dúvida, as referências de um certo marxismo-leninismo, segundo o qual os trabalhadores apenas agem conscientemente, ou, em outras palavras, somente se *constituem como classe* quando formulam propostas socialistas revolucionárias. Enquanto, e se, isto não ocorre, são massa, instrumentos de outras classes, estas sim, conscientes de seus interesses. (REIS FILHO, 2013, p. 353-354).

Esse “consenso populista” na historiografia obteve grande sucesso e influenciou o modo de pensar de acadêmicos, jornalistas e cidadãos em geral durante várias gerações posteriores ao golpe militar.

Da maneira que passou a ser contada, a história política brasileira contemporânea tornou-se bem conhecida, povoada por seres imaginários, a exemplo dos ‘populistas’, dos pelegos, dos autoritários comunistas, da falta de consciência da classe, do cupulismo, da

Francisco de Oliveira, Boris Fausto, Francisco Weffort, entre muitos e muitos outros.” (REIS FILHO, 2013, p. 349).

despolitização, dos camponeses que vestiram macacão, entre outras construções teóricas destituídas de base empírica, mas que transformaram a luta dos operários, dos sindicatos e dos partidos de esquerda, entre 1930 e 1964, em uma sucessão de derrotas, desvios e subordinação a patrões e ao Estado. (FERREIRA, 2005, p. 10).

No entanto, desde o final dos anos 1980, alguns estudiosos tem se empenhado em realizar uma revisão historiográfica sobre o chamado período populista. Além dos já citados Jorge Ferreira e Daniel Aarão Reis Filho, acadêmicos como Ângela de Castro Gomes, Lucília de Almeida Neves e Maria Celina D'Araújo¹⁹, dentre outros, tem procurado recuperar a história do período 1945-1964, problematizando as análises e categorias consagradas e propondo novas leituras. Este trabalho partirá de tais contribuições para compreender o contexto sociopolítico e linguístico em que estava imerso San Tiago Dantas, em concordância com as considerações de Daniel Aarão:

A meu ver, não será possível sequer começar a refletir sobre as heranças legadas pelo rico período que se estendeu entre 1945 e 1964 enquanto não se admitir que, no campo das chamadas classes populares, ou classes trabalhadoras, havia duas fortes tradições: a comunista e a trabalhista. Elas impregnaram todo o período, ora competindo entre si, ora compondo alianças. Estas tradições não se afirmaram graças a manobras maquiavélicas de cérebros iluminados, ou de hábeis prestidigitadores, embora nunca faltassem, de plantão, aprendizes de Maquiavel. Não são obra do acaso, nem efeito de equívocos, ou ilusões. Afirmaram-se porque foram acolhidas e construídas pelas classes trabalhadoras, muitas vezes de forma subordinada, mas sempre de maneira consciente e entusiasmada – estranho povo este, que não se submete à clara teoria –, e geraram um processo bastante expressivo de avanços sociais e políticos, consideradas as circunstâncias históricas.

Não estudar os fundamentos históricos e sociais deste processo, e a pretexto de que sofreu uma terrível derrota política tentar definir e demonizar bodes expiatórios, distorcer referências, invertendo sinais e mudando nomes, é pavimentar o caminho para novas – e graves – incompreensões e derrotas. (REIS FILHO, 2013, p. 374).

As próximas seções serão dedicadas à caracterização social, política e ideológica do período 1945-1964 (especialmente entre os anos de 1950 e 1960), com destaque para os elementos do projeto nacional-desenvolvimentista elaborado pelos setores populares, nacionalistas, trabalhistas e comunistas.

¹⁹ Contribuições desses autores e o mapeamento dos debates acerca dessa revisão historiográfica podem ser encontrados, por exemplo, nas coletâneas: Ferreira; Reis Filho (2007) e Ferreira (2013). Conferir também: Gomes (1988), Gomes; D'Araújo (1989), Delgado (1989).

2.1. Industrialização e sociedade de classes no Brasil

O período da história nacional que se abre com a Revolução de 1930 pode ser visto como resultado das novas configurações econômicas, demográficas e sociais pelas quais passava a sociedade brasileira, com a constituição gradual de novas classes sociais – em especial a burguesia industrial, o operariado e os setores médios citadinos –, que passavam a conviver com a antiga elite agrária e a população rural. Embora não se possa estabelecer uma relação mecânica entre o governo de Getúlio Vargas (1930-1945) e os interesses da burguesia industrial, e nem mesmo se afirmar a existência de oposições rígidas entre as frações industriais e agrário-exportadoras da burguesia nacional (FAUSTO, 1997), é inegável que, desde fins do século XIX, tanto as demandas dos industriais quanto as dos trabalhadores entraram para a pauta da política nacional e foram se intensificando à medida que seus representantes aumentavam em número e importância. A fundação do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo (CIESP), em 1928, e as recorrentes greves operárias durante a 1ª República são apenas alguns dos indicadores que atestam a emergência dessas novas classes sociais e o seu fortalecimento enquanto atores políticos.

Entre 1930 e 1945, o governo varguista foi cada vez mais se alinhando às novas demandas dessa nova sociedade brasileira: passou a implementar um projeto de modernização nacional centrado na industrialização; reconheceu as questões trabalhistas antes tratadas como caso de polícia; criou os Ministério da Educação e Saúde e do Trabalho, Indústria e Comércio; promoveu reformas na administração pública – instituindo a impessoalidade e o mérito como critérios para o recrutamento de servidores públicos e criando uma burocracia estatal especializada “através de um sem-número de órgãos técnicos, institutos, conselhos e comissões que planejavam sobre tudo, expressão do forte caráter centralizador do governo” (FICO, 2000, p. 168).

A expectativa era de superação do atraso, em todos os sentidos, percebido por parcelas da elite, que proclamavam a falência do velho sistema e sua incapacidade de enfrentamento da conjuntura externa difícil, criada desde a crise de 1929. [...] Atraso igualmente percebido pelos intelectuais, alguns deles pelo menos, que buscavam compreender o Brasil, como Caio Prado Jr. e Sérgio Buarque de Holanda, e pelos artistas, que buscavam uma apropriação crítica das tendências internacionais mais modernas ou que expressavam, na prosa ou na poesia, seu anseio por um Brasil outro. (FICO, 2000, p. 167).

O Estado passou a adotar uma postura intervencionista, em consonância com os ideias anti-liberais e de planejamento em voga nacional e internacionalmente, apoiando

um surto industrializante, inclusive com a participação direta estatal na exploração de atividades econômicas consideradas estratégicas para a economia. É exemplo disso a criação da primeira siderúrgica brasileira de grande porte, a Companhia Siderúrgica Nacional de Volta Redonda, em 1941, apoiada pelo governo dos EUA, após negociação da participação brasileira ao lado dos Aliados na 2ª Guerra Mundial.

Em relação aos trabalhadores, “A ampla legislação social e trabalhista, consolidada em 1943, se por um lado expressava o intento de subordinação da ação popular às elites dominantes, garantia também ganhos efetivos para os trabalhadores” (FICO, 2000, p. 167-168). Dessa forma, o Estado varguista dava início à tradição trabalhista no Brasil, que no período democrático, será apropriada e desenvolvida sobretudo pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB).

Entre 1945 e 1964, a sociedade brasileira passou por transformações ainda mais intensas, confirmando sua transformação em uma sociedade de classes, em que o conflito capital-trabalho tornou-se fundamental para explicar a dinâmica social (muito embora tivesse que conviver lado a lado com setores “pré-modernos”). Nesse período, houve avanços decisivos no processo de industrialização brasileiro, aprofundando o modelo de substituição de importações; além disso, ocorreram grandes movimentos migratórios internos e um acelerado processo de urbanização.

O aparelho de regulação e intervenção econômica abrigava, em primeiro lugar, um setor produtivo estatal. A grande empresa industrial pública estava situada na siderurgia, no petróleo, na geração e distribuição de energia elétrica. Ao seu lado, o sistema financeiro público compunha-se do poderoso Banco do Brasil, que desempenhava certas tarefas de banco central e regulador do comércio externo, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (de 1952), dos bancos regionais, como o Banco do Nordeste, dos bancos estaduais, o principal o Banco do Estado de São Paulo. Ao mesmo tempo, as agências governamentais de intervenção econômica agigantaram-se e se diferenciaram. A Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) era o embrião de um banco central. O Ministério da Fazenda vai criando funções cada vez mais especializadas nas áreas de arrecadação de impostos, elaboração do orçamento, controle do gasto público etc. Chegou-se mesmo a instituir o Ministério do Planejamento, em 1963, cujo primeiro titular foi Celso Furtado, responsável em grande medida pela criação da Sudene, o primeiro órgão de planejamento regional. Nos estados, também as funções de planejamento passaram a ganhar relevo, desde a experiência pioneira do Plano de Ação de Carvalho Pinto, em São Paulo (1959). As máquinas de arrecadação de impostos ampliaram-se e se sofisticaram. O aparelho social do Estado ganha corpo especialmente nas áreas de educação, saúde e previdência. (MELLO; NOVAIS, 1998, p. 594).

As transformações das estruturas econômicas e sociais são acompanhadas de transformações nas formas de sociabilidade do povo brasileiro, que aos poucos vai se tornando “moderna” (MELLO; NOVAIS, 1998). Muito embora a população das cidades fosse, em 1950, ainda muito menor que a população do campo (10 milhões de citadinos contra 41 milhões de camponeses²⁰), a vida urbana passou a ser considerada uma forma superior à vida rural e as inúmeras oportunidades que se multiplicavam nas cidades criadas pelo progresso industrial e pela urbanização passaram a atrair um número cada vez maior de gente que deixava o campo e as regiões “atrasadas” do Brasil.

Nas cidades, em São Paulo, o centro do progresso industrial, mas também no Rio de Janeiro, a capital do Brasil, até 1960, em Belo Horizonte, Recife, Salvador, Fortaleza, Porto Alegre, até em algumas cidades médias, a industrialização acelerada e a urbanização rápida vão criando novas oportunidades de vida, oportunidades de investimento e oportunidades de trabalho. Oportunidades de investimento na indústria, no comércio, nos transportes, nas comunicações, na construção civil, no sistema financeiro, no sistema educacional, de saúde etc., que exigem capital maior ou menor, tecnologia mais ou menos complexa. Oportunidades de trabalho, melhores ou piores, bem remuneradas ou mal remuneradas, com maiores ou menores possibilidades de progressão profissional, no setor privado ou público. (MELLO; NOVAIS, 1998, p. 581).

Dentre os principais elementos que caracterizam a nova sociabilidade está a construção de identidades políticas, sobretudo organizadas em torno do conflito capital-trabalho. Como se verá a seguir, a política passará a se organizar cada vez mais em torno de polos distintos, gerando projetos que propunham diferentes visões sobre os rumos do Brasil. Tradições políticas iam se consolidando dentre os diversos setores da sociedade brasileira. Os setores nacionalistas e populares foram se agrupando em torno de um projeto progressista de industrialização e de reformas sociais distributivistas que ficou conhecido por nacional-desenvolvimentismo.

2.2. O sistema partidário-eleitoral e a emergência das massas

A ditadura varguista durou até 1945. O fato de ter lutado junto aos Aliados contra o fascismo na 2ª Guerra somou-se às pressões internas pela democratização, tornando insustentável a continuidade do regime ditatorial.

Antes mesmo do fim da guerra, o debate se impunha, animando o sentimento oposicionista, através de estudantes, líderes sindicais,

²⁰ Segundo dados do IBGE, citados em MELLO; NOVAIS, 1998, p. 574.

empresários e intelectuais. Em 1943, lideranças liberais lançaram o "Manifesto dos Mineiros", libelo em favor das liberdades democráticas. Desde 1942, o próprio "Boletim do Ministério do Trabalho, Indústria e Comércio" descrevia práticas liberais dos sindicatos norte-americanos. Em 1944 e 1945, com o fim do conflito, já se anunciando, surgiram manifestações mais incisivas, como desfiles pró-Aliados e a Declaração de Princípios do I Congresso de Escritores, que pedia explicitamente eleições. Vargas ficou enfurecido, teve de reconhecer a volta dos partidos, anistiar os presos políticos e eliminar a censura. Permitiu, também o retorno à legalidade do Partido Comunista Brasileiro, tanto quanto reatou relações diplomáticas com a URSS. Tomou, ele próprio, providências quanto à sucessão lançando como candidato seu ministro da Guerra. [...] Vargas conseguiu fazer seu sucessor e mais ainda, fez a maioria da bancada da futura Constituinte e elegeu-se senador. (FICO, 2000, p. 170).

Com a Constituição de 1946, os brasileiros tiveram seus direitos políticos e sociais reconhecidos. O sistema partidário passou a ser organizado obrigatoriamente de forma nacional, surgindo pela primeira vez na história brasileira “partidos políticos nacionais com programas ideológicos definidos e identificados com o eleitorado”, não mais os meros “instrumentos das elites” que eram os partidos do Império ou da Primeira República (FERREIRA, 2010, p. 12). Estudos como “Democracia nas urnas”, de Antonio Lavareda (1991), apontam para a existência de um sistema político-eleitoral consolidado no início da década de 1960, uma vez que eram cada vez mais fortes os vínculos programáticos e ideológicos entre partidos e eleitorado.

Outra característica importante do sistema partidário que se constituiu a partir de 1945 foi a sua organização em torno da figura de Getúlio Vargas e de seu legado. Dois dos três principais partidos brasileiros, o Partido Social Democrático (PSD) e o Partido Trabalhista Brasileiro, foram formados de cima para baixo, sob a tutela de Vargas. O PSD absorveu os “interventores estaduais que controlavam importantes aparatos administrativos e clientelísticos” e as bases municipais, enquanto o PTB absorveu as clientelas urbanas sindicalizadas (SOUZA, 1976, p. 134). “O primeiro, de cunho eminentemente conservador, teria por missão precípua garantir uma transição política controlada [...]; o segundo estava encarregado de veicular a proposta trabalhista de Vargas em termos partidários.” (GOMES; D’ARAÚJO, 1989, p. 9).

O outro partido mais importante, a União Democrática Nacional (UDN), foi criado em oposição à Vargas, congregando sobretudo os setores oligárquicos regionais. Mesmo após o seu suicídio, em 1954, a política nacional continuou a se organizar em torno de seus herdeiros políticos e seus opositores.

Ao lado desses três partidos, o Partido Comunista do Brasil (PCB) também foi uma força importante. Foi legalizado por Vargas em 1945, conseguindo bons resultados nas eleições. No entanto, no contexto de Guerra Fria e com o governo abertamente anti-comunista do General Dutra, o PCB foi novamente cassado em 1947. Ainda assim, seguiu influenciando a política brasileira, com presença principalmente no sindicalismo.

As novas configurações demográficas, econômicas e sociais da sociedade brasileira, ao lado das novas normas que definiam direitos políticos, civis e sociais, transformaram totalmente a política brasileira, especialmente quando se considera a emergência das massas nesse cenário. As chamadas “massas” não eram um todo homogêneo, consistindo em grupos de operários e de setores médios citadinos, funcionários públicos, militares de baixa patente, trabalhadores do setor de serviços etc. Elementos como o nacionalismo, a crença no progresso da industrialização e o reformismo passaram a pautar o debate político nacional, confrontando-se com outras visões, especialmente a liberal.

Sentindo-se contemporâneas aos mesmos problemas, crenças e destinos, parcelas significativas da sociedade brasileira nos anos 1950 comprometeram-se com um conjunto de demandas materiais e simbólicas, associadas sobretudo com o nacionalismo e com o programa de reformas econômicas e sociais. Tais anseios e perspectivas apoderaram-se dos partidos políticos – como o PTB, o PCB, a “ala moça” do PSD, a “bossa nova” da UDN – e de políticos independentes ou filiados a organizações menores e incentivaram a formação de “frentes” políticas no Congresso Nacional, unindo, sob o mesmo programa, parlamentares, sindicalistas e estudantes. Além disso, cindiram as Forças Armadas, provocando a formação de grupos desde os escalões inferiores até a alta oficialidade, muitos comprometidos com o nacionalismo, cujas propostas apareciam mais visíveis, por exemplo, nas disputas eleitorais para o Clube Militar. Tornaram-se, ainda, bandeira de luta de sindicalista, de sua central sindical e de algumas federações e confederações e firmaram-se no discurso político das representações de estudantes, profissionais liberais, intelectuais e, inclusive, de capitalistas. Finalmente, espalharam-se pela sociedade, constituindo elemento integrante da cultura política do país [...]. (FERREIRA, 2011, p. 15.).

2.3. Um projeto para o Brasil: o nacional-desenvolvimentismo

A década de 1950 no Brasil marcou o surgimento de um paradigma de interpretação da sociedade totalmente novo. Se na década de 1920 o dilema fundamental era a constituição de uma identidade cultural capaz de fornecer especificidade à experiência nacional brasileira, nos anos 50, “outras vertentes

interpretativas passaram a conceber o moderno como construção da sociedade, através de perspectivas mais universalistas, como uma sociedade de classes sob o domínio de uma ordem democrática, secularizada e competitiva”. (BOTELHO, 2008, p. 17).

[...] noutras palavras, se o ideal de constituição e consolidação de uma nação política e culturalmente autônoma permanecia, a adoção de um paradigma universalista levou a que se explicitasse a percepção de que a nação/sociedade que construía era desigual e implicava divisão, hierarquia, grupos, classes e instituições associadas à ampliação do capitalismo. (BOTELHO, 2008, p. 19).

A partir sobretudo da década de 1950, sindicalistas, estudantes, intelectuais, militares, parcelas da Igreja, frações da burguesia e grupos de parlamentares uniram-se em torno de um programa comum de desenvolvimento econômico centrado na industrialização e com fortes tons nacionalistas: o nacional-desenvolvimentismo.

[...] as novas temáticas e experiências culturais do período sintonizavam-se com a convicção de que, para ser cosmopolita, o Brasil precisava ser, antes de tudo, nacionalista. Urgia superar as condições de subdesenvolvimento, propalar reformas sociais e garantir que os lucros advindos da modernização da economia fossem reinvestidos no próprio país. Reformismo, modernização desenvolvimentista e nacionalismo eram notas de uma mesma sinfonia. (DELGADO, 2007, p. 363).

Esse novo paradigma identificou no passado as raízes do atraso nacional atual e passou a propor a modernização da sociedade através da indução artificial da industrialização. André Botelho divide esse período em dois momentos: o primeiro marcado pelo otimismo, pela crença no progresso e na modernização que a industrialização traria – caracterizando grande parte dos governos de Vargas e Kubistchek; e o segundo, pela desilusão com as promessas não cumpridas e a crescente radicalização da luta política, a partir do final da década de 1950.

San Tiago Dantas foi um importante integrante do campo nacional-desenvolvimentista e, portanto, é necessário definir de forma mais detalhada os diversos termos desse projeto – a teoria econômica, o nacionalismo, o trabalhismo, o reformismo – como forma de obter um quadro de referência para avaliar o pensamento do autor.

2.3.1. O desenvolvimentismo e sua teoria econômica

Segundo Ricardo Bielschowsky (1998), pode-se definir o desenvolvimentismo como o projeto de industrialização integral conduzido pelo Estado, com o objetivo de superar o subdesenvolvimento e garantir a emancipação econômica e política do país, que existiu entre 1930 e 1980 no Brasil. Vera Cepêda enfatiza a sua dimensão política:

De maneira geral, pode-se definir desenvolvimentismo como um projeto de transformação social profunda, operada politicamente de maneira racional e orientada pelo Estado, vinculando economia e avanço social. [...] Portanto, é mais que desenvolvimento: é mudança social sistêmica, orientada e sustentada politicamente. O desenvolvimentismo, percebido como projeto, é produto de um momento datado e de uma conjuntura específica [...]. (CEPÊDA, 2012, p. 79).

O desenvolvimentismo seria resultado da confluência de três elementos principais: o momento histórico de sua gênese, o esforço social que o sustentou e o corpo de ideias e teorias que o embasaram. Ele foi gestado em países da periferia do capitalismo, que eram antigas colônias e que ocupavam a posição de exportadores de produtos primários no quadro do comércio internacional. A partir de um incipiente, mas crescente, processo de industrialização ocorrido sobretudo desde fins do século XIX, novas configurações sociais (o surgimento e fortalecimento de industriais, operários e camadas médias urbanas principalmente) vão contribuir para mudar a percepção da sociedade brasileira sobre o sentido que a sua modernização deveria adotar. Assim, juntamente com a transformação desses grupos sociais em atores políticos relevantes nas primeiras décadas do século XX, serão elaborados argumentos e teorias capazes de combater o liberalismo das antigas classes dominantes e respaldar suas propostas políticas para a sociedade brasileira.

Bielschowsky (1998) divide o desenvolvimentismo brasileiro em dois grandes ciclos ideológicos: de 1930 a 1964 e de 1964 a 1980. No primeiro ciclo, ainda é possível distinguir dois períodos: de 1930 a 1945 e de 1945 a 1964. Nos quinze anos que se seguiram à Revolução de 1930 houve o esboço e o amadurecimento de políticas estatais e das ideias que se tornariam hegemônicas no período subsequente. "No período 1930-45, o que ocorria era, principalmente, uma primeira e limitada tomada de consciência da problemática da industrialização por parte de uma nova elite técnica, civil e militar [...]" (BIELSCHOWSKY, 1998, p. 250). Seria durante o período democrático (1945-1964) que o projeto desenvolvimentista encontraria sua expressão completa, sobretudo a partir da segunda metade da década de 1950.

A década de 1950 é o momento áureo nesse processo de transformação ao consolidar um pacto social com alta capacidade hegemônica, o nacional-desenvolvimentismo, caracterizado pela presença de atores e agenda absolutamente modernas. Trabalhadores assalariados e empresários de várias frações de classe (ligados aos interesses da indústria, comércio, agricultura; cindidos entre dinâmica interna e externa), classes médias urbanas, funcionalismo e intelectuais com poder de *state makers* mesclam-se no debate sobre a

configuração de uma sociedade moderna (de modelo urbano-industrial), definida como projeto nacional. (CEPÊDA, 2012, p. 82).

As ideias e argumentos que foram elaborados por atores políticos e intelectuais brasileiros para justificar a modernização através da industrialização foram essenciais para a vitória desse projeto. O cerne da produção teórica da *intelligentsia* brasileira do período estava sobretudo na teoria econômica, existindo cinco correntes ideológicas (BIELSCHOWSKY, 1998). À direita, havia o liberalismo, de Eugênio Gudín e Otávio Gouveia de Bulhões; à esquerda, o socialismo, de Caio Prado Júnior, Nelson Werneck Sodré, Jacob Gorender e Aristóteles Moura; e entre esses dois extremos, havia a ideologia desenvolvimentista hegemônica, que se dividia entre o desenvolvimentismo do setor privado, de Roberto Simonsen, o desenvolvimentismo do setor público não-nacionalista, de Roberto Campos, e o desenvolvimentismo público nacionalista, de Celso Furtado.

O liberalismo, hegemônico pelo menos até a década de 1930 no Brasil, tinha como pilares a redução da intervenção do Estado na economia e a afirmação da vocação agrária brasileira. Seus teóricos acreditavam que a tentativa apoiada pelo Estado de promover a industrialização no país geraria uma indústria artificial e preguiçosa que não poderia competir com a indústria dos países desenvolvidos.

Por outro lado, os teóricos desenvolvimentistas foram elaborando um conjunto de conceitos e teorias capazes de contestar a Teoria das Vantagens Comparativas do liberalismo e dar sustentação ideológica aos esforços de industrialização brasileira. O elemento comum nas teses desses teóricos é a constatação de que existiria uma obstrução à industrialização brasileira engendrada não pela situação pré-moderna, feudal ou não-capitalista do país, mas pela própria dinâmica estabelecida pela modernidade capitalista. A constatação era de que “a via da industrialização não surge ou não se conclui, em grande medida como resultado da posição desigual das economias mais e menos avançadas no circuito das trocas internacionais” (CEPÊDA, 2012, p. 80). O atraso verificado em países como os latino-americanos foi interpretado por eles como um capitalismo inconcluso, o qual foi identificado pelo nome de subdesenvolvimento. Dessa forma, a possibilidade de superar esse atraso residia em um esforço artificial operado pelo Estado no sentido de promover a industrialização através de estímulos e proteção contra a concorrência estrangeira.

Muito longe do modelo de *vícios privados, benefícios públicos*, no qual o progresso social é efeito da ação econômica, o planejamento para o desenvolvimento – desenvolvimentismo – inverte o vetor

colocando a vontade social como origem da dinâmica do progresso. O projeto desenvolvimentista apoia-se em uma expectativa de mudança de trajetória, *path dependency*, em uma perspectiva de alteração do passado (atraso) e construção de futuro (progresso, autonomia, soberania e nação). (CEPÊDA, 2012, p. 81).

Dentre as principais contribuições teóricas que formaram o campo desenvolvimentista, destacam-se a produção de Roberto Simonsen, de Raúl Prebisch e da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) e de Celso Furtado.

Simonsen foi um importante industrial paulista da primeira metade do século XX responsável pelos esforços pioneiros de realizar uma análise sistêmica e científica da economia brasileira que contestasse as teses liberais da vocação agrária do país. Até a década de 1920, as indústrias locais ainda se encontravam em situação de pouca autonomia, como demonstra o fato de estarem incorporadas às Associações Comerciais e não possuírem associações próprias. Segundo Carone (1977, p. 7), “em 1928, se dá a primeira cisão importante entre a indústria e comércio, sendo fundado o Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, tendo à frente Francisco Matarazzo e Roberto Simonsen”. Será Roberto Simonsen, empresário, líder industrial e intelectual, o principal responsável pela elaboração de um consistente corpo teórico-ideológico em defesa da industrialização e da economia planejada, expressão “da consciência e do projeto da burguesia industrial” (CEPÊDA, 2003, p.16).

Em um primeiro momento, entre 1912 e 1928, Simonsen “é antes de tudo um empresário, um ator social que se coloca em campo na posição de membro das classes produtoras” (CEPÊDA, 2003, p. 166), filiando-se ao liberalismo econômico e submetendo-se à aliança indústria-café própria da 1ª República. A partir de 1928, quando profere o discurso de fundação do CIESP como seu vice-presidente, Simonsen assume, adotando uma visão sistêmica da economia nacional (influenciada sobretudo pelo pensamento do alemão Frederic List), a defesa da industrialização como estratégia de desenvolvimento e modernização da economia brasileira, tomando posições corporativas e aproximando-se do governo getulista. Há uma ruptura nítida “com o modelo da vocação mercantil-exportadora, com a teoria do comércio internacional e das vantagens comparativas, com a tese da mão invisível” (CEPÊDA, 2003, p. 225). As ideias e os argumentos de Simonsen permitiam a contestação dos fundamentos do liberalismo econômico, utilizados em favor da manutenção do Brasil como país agroexportador (sua vocação “natural” no comércio internacional, segundo tal teoria).

Simonsen opera uma inflexão fundamental no debate intelectual brasileiro da época: suas formulações acabam por reputar ao setor agrário a responsabilidade pelo atraso brasileiro, invertendo os termos do debate. Para o autor, o Brasil era um país pobre habitado por uma população pobre. Essa pobreza não seria fruto de características morais ou culturais dos brasileiros, mas deveria ser explicada por fatores históricos e estruturais, quais sejam, a incapacidade do setor agrário de gerar a riqueza necessária para o desenvolvimento do país. A agricultura era “incapaz – por sua estrutura interna (limites tecnológicos e perfil de produção) e de seus vínculos externos (fragilidade e dependência de preços externos) – de eliminar essa pobreza e, portanto, [...] indiretamente responsável pela carestia” (CEPÊDA, 2010, p. 129).

As elaborações conceituais simonsianas teriam antecipado muito das teorias e do projeto político que marcaram o nacional desenvolvimentismo nas décadas seguintes:

[...] a obra de Roberto Simonsen situa-se em uma longa trajetória de defesa da industrialização enquanto via de modernização do país. Suas idéias, embora originais e vanguardistas, capturam um anterior e conflituoso debate da sociedade brasileira que remonta, pelo menos, à segunda metade do século 19. Este fluxo perpassa o pensamento simonseano e deságua posteriormente nas proposições da Cepal, dos desenvolvimentistas e nos grupos da tecnocracia governamental. (CEPÊDA, 2003, p. 11).

Os esforços de elaboração de uma teoria econômica específica dos países latino-americanos ganharam significativo avanço com as formulações produzidas no âmbito da CEPAL, um dos cinco órgãos regionais da ONU, criado em 1948, com sede em Santiago do Chile.

Os EUA manifestaram desde o início sua oposição à criação da CEPAL e tentaram assegurar que as funções por ela desempenhadas permanecessem atreladas ao Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES), incorporado à estrutura da OEA. Assim, não é de se estranhar que tenha sido a CEPAL – e não o CIES ou qualquer outro organismo interamericano – a principal formuladora de um projeto alternativo de desenvolvimento econômico que iria influenciar decisivamente os programas desenvolvimentistas implementados por alguns governos latino-americanos nos anos 50. (SILVA, 1992, p. 213-214).

Embora em seu início a CEPAL tenha sido encarada com ceticismo quanto a viabilidade de sua existência, principalmente por contrariar interesses poderosos, e de conseguir reunir um corpo expressivo de economistas latino-americanos, escassos na década 50, a Comissão ganhou notoriedade e se fortaleceu. Em 1949, Raúl Prebisch, um

dos únicos economistas latinos de renome internacional, passou a integrar os quadros da CEPAL e lançou um documento que ficou conhecido por “Manifesto dos Periféricos”.

O que dava importância ao novo documento era seu tom de denúncia de uma situação intolerável a que eram condenados os países exportadores de produtos primários. [...] Não tive dúvida de que aquele documento poderia vir a ser um *toumant* no pensamento político-econômico na América Latina, pelo que continha e por quem o escrevia. (FURTADO, 1985, p. 62-63).

As ideias de Prebisch contidas no Manifesto e em outras publicações contestavam a divisão internacional do trabalho, procurando demonstrar com dados empíricos, que o comércio internacional real, ao contrário do que afirmava a teoria econômica liberal, acumulava historicamente mais ganhos para as economias industrializadas que para as agrário-exportadoras. Essa foi a base para duas formulações cepalinas centrais: o sistema centro-periferia e a deterioração dos termos de intercâmbio.

As contribuições teóricas mais importantes [...] se referiam à dinâmica do sistema centro-periferia e aos desequilíbrios estruturais engendrados nas economias periféricas pelo novo centro principal (Estados Unidos), que combinava elevada produtividade e protecionismo seletivo. (FURTADO, 1985, p. 62).

A dinâmica estabelecida pela ordem internacional seria o principal constrangimento à incorporação do progresso tecnológico, experimentado pelas economias que haviam passado pela Revolução Industrial, pelos países da periferia. Enquanto que, nas economias centrais, o avanço nas condições de vida da população trabalhadora (leis trabalhistas que limitavam a exploração do trabalho) gerava a procura por novas tecnologias que compensassem as “perdas” dos industriais com os operários, nas economias periféricas, a introdução desses processos produtivos precisaria ser estimulada artificialmente para, ao mesmo tempo, conseguir concorrer com a produção do centro e gerar benefícios para a sociedade em geral.

Assim, a partir das ideias de Prebisch, a CEPAL foi grande incentivadora da adoção do planejamento econômico e de políticas de estímulo à industrialização nos países latino-americanos:

Se, por um lado, a absorção de mão-de-obra requer medidas protecionistas, por outro a tendência ao desequilíbrio externo exige a aplicação de critérios seletivos de importação. A conjunção dessas duas conclusões de caráter normativo conduzirá à doutrina da industrialização orientada para a substituição de importações. (FURTADO, 1985, p. 79).

Outra contribuição que Celso Furtado atribui a Raúl Prebisch é o seu papel pioneiro no debate sobre a especificidade do subdesenvolvimento, ou seja, sobre as diferenças de condições com que se dava o processo de propagação da técnica moderna, entre os países centrais e os periféricos: “[...] quanto mais tarde chega a um país a técnica moderna, tanto maior o contraste entre o baixo nível de sua renda per capita e a magnitude do capital necessário para aumentar essa renda” (FURTADO, 1985, p. 79-80). Furtado, intelectual brasileiro que também integrou a CEPAL e desempenhou funções públicas no Brasil, seria o responsável, anos mais tarde, por aprofundar essas reflexões e elaborar a Teoria do Subdesenvolvimento.

Até o lançamento do livro “Desenvolvimento e Subdesenvolvimento”, em 1961, as produções de Celso Furtado ainda traziam definições ortodoxas acerca do fenômeno do desenvolvimento.

O que havia era ainda a definição de desenvolvimento enquanto uma mudança na combinação dos fatores de produção e o entendimento unilinear e etapista do processo histórico, sem definir propriamente o subdesenvolvimento, associado a países nas primeiras fases do desenvolvimento. (BORJA, 2013, p. 157).

Embora tenham integrado o capitalismo desde o início de sua colonização por potências europeias, sociedades periféricas, como a brasileira, não experimentaram os processos graduais de desmantelamento da produção artesanal e introdução da técnica moderna na agricultura que culminaram no predomínio do modo de produção capitalista. Nos países centrais, a luta pela distribuição da renda social, quando absorvido o excedente estrutural de mão de obra e presentes as condições para a existência de sindicatos fortes, força o desenvolvimento de inovações tecnológicas para diminuir os custos de produção, “modificando-se fundamentalmente a relação das forças que condicionam o processo de distribuição da renda social” (FURTADO, 1968, p.6). O progresso técnico, portanto, desempenha aí função de estabilizador da ordem social e abre as portas para o reformismo.

Nos países de capitalismo retardatário, ao contrário, “a própria penetração da técnica [já desenvolvida no centro] engendra a instabilidade social e agrava os antagonismos sociais de uma sociedade estratificada em classes” (FURTADO, 1968, p. 13), uma vez que, nesta altura, a oferta de mão de obra era elástica e a inovação tecnológica não surgiu em resposta ao endurecimento da luta de classes.

Nesse aspecto residiria a especificidade do subdesenvolvimento: ele não constituiria uma fase prévia ao desenvolvimento, pela qual os países desenvolvidos

teriam passado, mas um processo histórico específico, que por si mesmo se reproduziria indefinidamente. Portanto, havia a necessidade da ação deliberada do Estado na economia para alcançar a emancipação econômica e política.

Cabe destacar que Furtado avança sobre a hipótese de Prebisch acerca da peculiaridade do desenvolvimento latino-americano. Se Prebisch parte de uma constatação empírica da deterioração dos termos de troca para afirmar diferenças na forma de atuação do ciclo econômico nas economias centrais e periféricas, Furtado historiciza a análise, para ver na formação histórica do sistema capitalista as diferentes trajetórias de países desenvolvidos e subdesenvolvidos. (BORJA, 2013, p. 163).

A produção dessas ideias constituiu uma interpretação econômica própria latino-americana que foi essencial para fornecer a sustentação ideológica do projeto de modernização dos países periféricos via industrialização induzida de forma estatal – o nacional-desenvolvimentismo:

Delineia-se, assim, outra chave para caracterização de conservadorismo ou progressismo, abrindo todo um novo contexto político de alianças e rupturas, de aproximações e afastamentos no pensamento político nacional. Posterior à emergência da teoria do subdesenvolvimento e ao cenário concreto das mudanças sociais e econômicas experimentadas no país no entorno dos anos 50, todas as correntes do pensamento político tiveram que se ajustar ao problema da racionalização e planejamento do desenvolvimento e ao intrínseco caráter orgânico desse modelo. (CEPÊDA, 2010, p. 133).

2.3.2. Nacionalismo

Entre 1930 e 1964, o nacionalismo foi um dos principais ingredientes da conjuntura política brasileira, tendo assumido diferentes feições ao longo desses anos. Lucília Delgado (2007) identifica duas formas de expressão do nacionalismo nesse período: o nacionalismo dirigido e o nacionalismo reformista. O primeiro tipo predominou durante o primeiro governo Vargas (1930-1945) e se caracterizava por ser uma mobilização sob controle e forte influência do Estado, sendo difundido principalmente pelo discurso governamental e por ações do Poder Executivo. No entanto, aos poucos esse nacionalismo vai se enraizando na sociedade civil e alcança maior autonomia organizativa, ganhando força e projeção durante a década de 1950.

O nacionalismo no Brasil foi impulsionado por diversos episódios como a Campanha do Petróleo (1947-1953), que defendia o monopólio estatal da exploração do petróleo como forma de garantir o desenvolvimento e a soberania nacional, a divulgação do manifesto “Frente Nacionalista Brasileira” após a criação da Petrobrás

em 1953 e a Carta-testamento que Vargas escreve em 1954, denunciando a ação prejudicial do “imperialismo” sobre o Brasil.

Principalmente entre 1955 e 1964, teria se fortalecido um nacionalismo de tipo reformista, que se vinculava a uma organização mais autônoma dos movimentos da sociedade civil e certas organizações partidárias, como o PTB e PCB. Este tipo de nacionalismo “Expressou-se através de mobilizações e manifestações por reformas sociais e enfatizou a ideia de que uma nação emancipada seria construída como desdobramento da adoção de políticas nacionalistas efetivas.” (DELGADO, 2007, p. 365).

A autora identifica algumas das proposições que sintetizam as teses dos grupos nacionalistas: defesa do monopólio estatal do petróleo e da Petrobras; controle estatal sobre a distribuição de energia elétrica, com objetivo de garantir o fornecimento da energia necessária à implantação de um parque industrial; controle sobre as remessas de lucro para exterior; oposição a acordos com o Fundo Monetário Internacional; oposição à influência norte-americana na política regional latino-americana.

O nacionalismo ao longo das décadas de 1950 e 1960 encontrou fortes correlações com as ideias econômicas difundidas pela CEPAL e pelos economistas heterodoxos latino-americanos, sendo que essa fusão foi em grande parte responsável pela origem e pela força de sustentação do projeto nacional-desenvolvimentista.

A preocupação com o subdesenvolvimento brasileiro, a busca de uma posição internacional de não alinhamento e de "terceira força", um nacionalismo em relação aos recursos naturais do país, uma racionalização maior da gestão pública, maior participação de setores populares na vida política, tais eram, em poucas palavras, os valores que pareciam unificar a todos. (SCHWARTZMAN, 1979 apud DELGADO, 2007, p. 361).

Em seu processo de amadurecimento, o programa nacionalista foi sendo assumido por expressivas camadas e grupos da sociedade brasileira, tais como os sindicatos, o movimento estudantil, as universidades e os movimentos camponeses, além de parcelas do empresariado industrial.

Os grupos de estudos nacionalistas desenvolviam forte interlocução com trabalhadores vinculados ao movimento sindical e com estudantes, destacando-se os militantes da União Nacional dos Estudantes (UNE), que, por sua vez, também organizavam seus próprios grupos de debates sobre a questão nacional. Intelectuais, estudantes, sindicalistas e parlamentares formavam uma rede que buscava divulgar, de forma cada vez mais ampliada, as propostas nacionalistas junto aos demais setores da sociedade brasileira. (DELGADO, 2007, p. 362).

No campo da política partidária, foram muitos os políticos e partidos que aderiram a suas teses. Além de o nacionalismo ser um dos traços programáticos mais relevantes da coligação PTB-PSD, que praticamente dominou o Executivo federal no período democrático, organizou-se em 1956, no âmbito do Legislativo brasileiro, a Frente Parlamentar Nacionalista (FPN), que passava a reunir uma bancada de 55 deputados federais em defesa das teses nacionalistas e das reivindicações dos movimentos populares. Embora tenha existido ao longo dos governos de Juscelino Kubitschek e Jânio Quadros, “a FPN ganhou maior dinâmica e melhor visibilidade” (DELGADO, 2007, p. 370) principalmente no mandato de João Goulart, ampliando seu número de integrantes para 61 deputados federais, sendo 30 deputados do PTB, 12 do PSD, dez da UDN e nove de outros partidos como o Partido Social Progressista (PSP), o Partido Republicano (PR) e o Partido Socialista Brasileiro (PSB) (DELGADO, 2007, p. 372). Nessa época, comprometeu-se com o programa das Reformas de Base, ainda que alguns de seus membros divergissem em temas como a reforma agrária.

O nacionalismo também encontrou um importante centro de difusão entre os intelectuais que vieram a formar o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado em 1955 como órgão vinculado ao Ministério de Educação e Cultura. O ISEB exerceu grande influência no debate intelectual e político da época, sendo um dos grandes formuladores do nacional-desenvolvimentismo, embora seus membros não fizessem parte dos assessores e órgãos técnicos que estavam diretamente envolvidos nas políticas do governo de JK. Dentre os seus principais representantes estavam Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Cândido Mendes de Almeida, Álvaro Vieira Pinto e Nelson Werneck Sodr . Ainda que a produ o intelectual do instituto n  fosse homog nea, havia pontos de concord ncia, como a defesa da industrializa o como forma de supera o do subdesenvolvimento.

No entanto, a quest o do financiamento ao desenvolvimento industrial foi um dos principais pontos de diverg ncia entre seus membros, gerando cis es internas, principalmente a partir da publica o do livro “Nacionalismo na atualidade brasileira” por H lio Jaguaribe em 1958. Para alguns, dentre os quais Jaguaribe, o Brasil deveria admitir e atrair a participa o do capital estrangeiro, enquanto outros insistiam na radicaliza o da posi o nacionalista de recha -los.

Foram diversas as crises que acometeram o instituto durante seus anos de existência, tendo predominado após 1958 a posição mais nacionalista, a aproximação com movimentos populares e o trabalho de militância política.

Nessa fase, o ISEB dedicou-se à mobilização política, aliando-se a outros grupos nacionalistas e assumindo uma posição mais agressiva em defesa do controle dos lucros das empresas estrangeiras, da melhor distribuição de renda, da extensão dos benefícios do desenvolvimento a todas as regiões do país e da transformação da estrutura agrária. (ABREU, s.d.).

2.3.3. Trabalhismo

Juntamente com frações da burguesia, intelectuais, parcelas das forças armadas e da Igreja, a classe trabalhadora constituiu-se, no período democrático, como importante base social do projeto nacional-desenvolvimentista. O trabalhismo foi, ao lado principalmente do comunismo, uma das principais formas de expressão política dessa classe no século XX no Brasil.

Em relação a sua evolução e fortalecimento, conheceu um processo relativamente semelhante ao do nacionalismo. O trabalhismo primeiramente se vinculou ao Estado varguista, sendo propagado sobretudo por meio da estrutura do Ministério do Trabalho e de seu titular, Alexandre Marcondes Filho. Expressava a ambiguidade que a questão do trabalho assumia no primeiro governo de Vargas: a concessão de direitos sociais ao lado da tentativa de controlar o movimento operário através de uma estrutura sindical corporativista.

Com a democratização e a criação de um sistema partidário nacional, em 1945, o Partido Trabalhista Brasileiro absorve as bases sociais de trabalhadores urbanos sindicalizados e torna-se o herdeiro do trabalhismo do Estado Novo, passando então a elaborar uma doutrina social própria. Apesar de a identificação com a figura de Getúlio Vargas ser um dos maiores triunfos do PTB, esse se tornará um dos principais desafios à sobrevivência e fortalecimento de sua organização partidária, como se torna claro principalmente após o desaparecimento político de Vargas em 1954.

Entre 1945 a 1954, enquanto Vargas era vivo e configurava-se como o único político de expressão no país, há uma certa confusão entre getulismo e trabalhismo. Por esse motivo,

[...] a situação do PTB era precária. Já existia como partido que – fundado no nome de Vargas – conseguia reunir o voto das chamadas classes trabalhadoras. Mas o PTB era Getúlio, ou seja, eleitoralmente o trabalhismo espelhara sua face ideológica. Trabalhismo era

getulismo, pois fora “inventado” nestes termos. (GOMES; D’ARAÚJO, 1989, p. 35).

Com a morte de Vargas e a disputa entre os grupos políticos nacionais pelo seu legado, o PTB teve que operar uma reestruturação para continuar competitivo no mercado eleitoral. Além das providências em relação ao desenvolvimento de sua organização partidária e da adoção das melhores estratégias eleitorais, essa reestruturação envolveu a elaboração de um corpo de ideias que fossem capazes, ao mesmo tempo, de capitalizar o legado de Vargas e de torna-se uma doutrina social com vida própria.

É claro que um esforço de reestruturação partidária implicava lutas entre lideranças políticas pelo controle nacional e/ou estadual da organização, o que é particularmente difícil no caso de um partido carismático como o PTB. Justamente por isso, essas lutas estão profundamente imbricadas com lutas simbólicas pelo controle das formas de representação do partido. Nesse caso, tal esforço se traduziu na necessidade de qualificar o trabalhismo, mantendo sua referência original, mas transformando-a. Dessa forma, na década que vai de 1954 a 1964, o PTB viveu exatamente esse duplo esforço de afirmação e renovação. Não é casual que esse tenha sido um período de proliferação e de competição entre lideranças que disputavam a hegemonia dentro da máquina partidária. Não é casual também que essas lutas, muitas vezes antropofágicas, surgissem como propostas de um “novo e verdadeiro” trabalhismo, opondo-se a um “velho e fisiológico” trabalhismo. Entretanto, da ótica assumida por este texto, não importa tanto que, substantivamente, a disputa fosse mais organizacional do que ideológica. O que importa assinalar é que, politicamente, a luta partidária assumia a forma de uma luta simbólica pelo controle do mais importante recurso de poder desse partido: a ideologia trabalhista.

Vale assinalar igualmente que as siglas trabalhistas que haviam surgido nesse período ainda não ofereciam potencial de concorrência para o PTB. Nesse sentido, ele não só apresentava o crescimento eleitoral mais significativo, especialmente quando comparado ao do PSD, como conseguia manter, de fato, o monopólio do discurso trabalhista. (GOMES, 1994, p. 135-136).

O teórico mais importante e reconhecido do trabalhismo petebista foi o político gaúcho Alberto Pasqualini, que passou a integrar o partido desde 1946. Em 1948, lança seu livro “Bases e sugestões para uma política social”, que contém suas principais ideias trabalhistas, e, entre 1951 e 1955, elege-se senador pelo partido.

As principais influências sofridas por Pasqualini são a doutrina social da Igreja e o comunitarismo orgânico, tendo concebido um trabalhismo “profundamente humano e essencialmente cristão”, de acordo com a “verdadeira doutrina social da Igreja” (PASQUALINI apud GRIJÓ, 2007, p. 95). O autor assumia posição contrária às ideias

socialistas de socialização do meios de produção, mas também condenava o capitalismo como mero produtor de lucro. Suas ideias iam no sentido de humanizar ou cristianizar o capitalismo, convertendo os capitalistas aos princípios humanistas e solidaristas:

[...] o mal não está em que haja iniciativa privada; o mal está em que essa iniciativa seja conduzida num sentido egoísta e individualista, em explorar o povo, em vez de ser dirigida para o bem coletivo. (PASQUALINI apud GRIJÓ, 2007, p. 96).

No período mais ou menos correspondente à crise de reestruturação do PTB, Pasqualini sofreu um derrame e se afastou das atividades partidárias. Alguns grupos passaram a disputar a hegemonia dentro do partido, sendo que a capacidade de formulação de um novo corpo de ideias trabalhistas foi um importante recurso de poder desses grupos nessa disputa. Em 1955, San Tiago Dantas filia-se ao partido, se aproximando do grupo ligado a João Goulart, e passa a elaborar sua própria interpretação do trabalhismo, rivalizando com outros grupos, como o ligado a Fernando Ferrari (outro importante líder e teórico trabalhista desse momento):

Formulador do programa partidário na VIII Convenção (1955) e X Convenção (1957), Ferrari acirrou a disputa com o grupo janguista, principalmente, na seção gaúcha, setor mais forte do partido (Gomes, 1994). Na batalha pelo controle da máquina partidária e da orientação programática, San Tiago Dantas, reconhecido intelectual, tornava-se uma peça-chave para o grupo de Goulart, dedicando-se à formulação teórica do trabalhismo, bem como à reorganização do partido a nível nacional. (ONOFRE, 2012, p. 29).

Com a prevalência do grupo janguista e a saída de Ferrari do PTB no início dos anos 60, uma nova divisão se formou, opondo uma ala mais radical, liderada por Leonel Brizola, e outra mais moderada, capitaneada por San Tiago Dantas. Esse conflito, que refletia o acirramento da luta política nacional em torno das Reformas de Base, marcou profundamente o governo de João Goulart até seus últimos momentos antes de golpe militar em 1964.²¹

O trabalhismo foi umas das tradições políticas que mais se fortaleceram durante o período democrático de 1945-1964. No entanto, ainda que competisse pela mesma base social que o PCB e, em partes, que o PSD, o PTB compôs fortes alianças com o PSD (no campo eleitoral) e com o PCB (no campo sindical principalmente) ao longo desse período com a intenção de implementar o programa nacional-desenvolvimentista no Brasil:

²¹ Sobre a divisão entre trabalhismo revolucionário e trabalhismo moderado e sobre o papel de San Tiago Dantas como ideólogo do trabalhismo, conferir Onofre (2012).

O trabalhismo brasileiro, percebido como um corpo doutrinário de ideias, não era homogêneo. Com trabalhistas de diferentes matizes, podemos, no entanto, destacar que o trabalhismo possuía um eixo central, comum às diversas correntes, marcado pelo nacionalismo, desenvolvimentismo e distributivismo. Como um projeto de desenvolvimento econômico e social do país, o trabalhismo tornou-se o signo de uma época. (NEVES, 2001 apud ONOFRE, 2012, p. 11).

2.4. Os governos nacional-desenvolvimentistas

Caracterizados os principais componentes do debate político e ideológico da época estudada neste trabalho, pretende-se esclarecer de que forma essas ideias foram assumidas pelos governos e se traduziram em políticas públicas, dentre elas a política externa. Entre 1945 e 1960, a aliança eleitoral firmada entre PTB e PSD governou o país, adotando medidas de desenvolvimento econômico centradas no protagonismo do Estado e no fomento à industrialização, especialmente a partir de 1951. A política externa tornou-se um dos instrumentos essenciais desse projeto. Durante a década de 50, nos governos de Getúlio Vargas (1951-1954) e de Juscelino Kubistchek (1956-1960), parecem ter sido gestadas as bases da Política Externa Independente, principalmente no que diz respeito ao aprofundamento da barganha nacionalista e da política externa voltada para promover o desenvolvimento nacional.

O ano que marcou o fim da 2ª Guerra foi também o último ano do Estado Novo no Brasil. Em 1945, o General Dutra venceu as eleições presidenciais, tendo disputado a vaga pelo PSD e com apoio de Vargas e do PTB. O Brasil vinha apresentando grande crescimento industrial e havia acumulado reservas cambiais em grande quantidade. Além disso, devido ao envolvimento brasileiro no conflito mundial (cessão da base aérea de Natal a atividades militares americanas, envio de tropas à Europa, fornecimento de matérias prima), esperava-se um aprofundamento das relações com os Estados Unidos. A situação brasileira no fim da segunda guerra parecia promissora.

No entanto, ao decorrer da segunda metade da década de 40, estas grandes expectativas foram sendo frustradas. Por um lado, a indústria brasileira necessitava realizar investimentos em novos equipamentos, que deviam ser importados, para continuar crescendo. As reservas acumuladas eram em sua grande parte em moedas não conversíveis ou em depósitos de ouro nos Estados Unidos, o que limitou a capacidade de comprar esses bens de capital do exterior. Por outro lado, com o crescente envolvimento dos Estados Unidos nas questões mundiais na Guerra Fria, as

expectativas brasileiras de obter concessões especiais deste país, como auxílio técnico e financeiro ao desenvolvimento nacional, não se concretizaram.

Ao fim do governo de Dutra, o quadro econômico era evidente: “A alternativa que se abria era a da estagnação ou de um novo salto, dependendo da política econômica a ser adotada” (VIZENTINI, 1995, p. 54). O processo de substituição de importações iniciado no 1º governo Vargas havia atingido o setor de bens de consumo popular (indústria têxtil, de alimentos etc.). Apesar da existência da Companhia Siderúrgica Nacional, o país necessitava avançar a industrialização nos setores de bens de capital e de bens de consumo sofisticado, além de resolver importantes problemas de infraestrutura básica. “A capacidade de produção de bens de consumo popular, dentro da estrutura existente, atingira seu limite e beirava a estagnação. Vários pontos de estrangulamento bloqueavam a expansão da economia” (VIZENTINI, 1995, p. 54-55).

Podendo agora disputar a presidência da República, Vargas se afasta de Dutra e se aproxima do PTB e do campo trabalhista. Em 1950, é eleito “nos braços do povo” com uma plataforma política nacionalista e desenvolvimentista para exercer o mandato presidencial de 1951 a 1955.

Tal aproximação [com o PTB] não constituiu mera manobra política, mas antes relaciona-se com a elaboração de uma estratégia de desenvolvimento econômico, de articulação política numa sociedade crescentemente urbanizada e industrializada e, como decorrência disso, uma resposta específica à questão de “inserção dos trabalhadores na sociedade moderna”. (VIZENTINI, 1995, p. 56).

Embora não exista um plano específico – como o Plano SALTE de Dutra – que sistematizasse o projeto de governo, a indiscutível unidade da ideologia que informava sua ação pode ser encontrada em documentos como as mensagens anuais destinadas ao parlamento (BASTOS, 2011). É essa também a opinião de Vizentini (1995, p. 58):

A política econômica de curto prazo do segundo governo Vargas não foi homogênea nem linear. [...] Mas as propostas governamentais iam muito além dos ziguezagues da política de curto prazo, pois eram bastante estruturadas e coerentes, além de possuir uma direção estratégica. [...] O projeto do governo objetivava claramente o desenvolvimento do capitalismo, expresso através da industrialização e da modernização da agricultura.

A primeira Mensagem enviada ao Congresso, em 1951, já assinalava de modo muito preciso os rumos que o governo assumiria em todo o mandato. Neste documento, Vargas expõe seu diagnóstico sobre a situação brasileira e enuncia as medidas a serem tomadas.

O diagnóstico da situação brasileira no começo da década de 1950 traçado na Mensagem era de que o Brasil era uma economia subdesenvolvida e dependente do fluxo de comércio mundial por se tratar de um país que restringia suas exportações basicamente a bens primários. A gravidade da situação residia no fato de que países agroexportadores estariam sujeitos à deterioração dos termos de intercâmbio, revertendo os maiores ganhos do comércio internacional para os países em estágio avançado de desenvolvimento.

As nossas necessidades rígidas de importação, em contraste com a demanda instável de nossas exportações, forçam, salvo interrupções episódicas, a deterioração dos termos de intercâmbio, o que constitui um fator adicional na relativa diminuição de nosso poder de compra no exterior e, assim, do próprio equilíbrio do balanço de pagamentos. (VARGAS, 1951, p. 91).

Aceitava-se, assim, a tese anti-liberal proposta pela CEPAL sobre o comércio internacional e, conseqüentemente, propunha-se o aprofundamento do processo de industrialização para tentar reverter esse quadro, como expresso no trecho abaixo:

A redução do grau de dependência em que ainda se encontra o Brasil, em vários setores vitais da sua atividade econômica, além do baixo consumo de muitos bens cuja utilização continua inacessível ou mesmo desconhecida da maior parte da população nacional, estão a reclamar, por outro lado, a instituição e o cumprimento de uma sábia política de fomento da produção destinada a abastecer e ampliar o mercado interno.

Para isso, a Nação terá de fazer um esforço decisivo e criar as indústrias de base que a estrutura econômica nacional comporte e para as quais a mobilização de recursos financeiros e humanos esteja ao seu alcance; terá de expandir a indústria manufatureira de bens de consumo produzidos no País [...] e iniciar a produção de outros que se tornam imprescindíveis à elevação do nível de vida da população; terá, ainda, que fortalecer e ampliar a produção de bens primários, uma vez que as trocas externas nacionais assentam quase totalmente no fornecimento de gêneros alimentícios e matérias primas aos países industrializados. – conquanto tal posição possa e deva ser paulatinamente modificada em proveito do trabalho nacional. (VARGAS, 1951, p. 99).

Outro problema identificado no discurso de Vargas é a subcapitalização da economia brasileira, o que comprometeria a capacidade de investimentos em infraestrutura e empreendimentos industriais: “Em face das enormes carências de um país ainda em fase de ocupação do território, com uma crescente população, e em franco desenvolvimento, as necessidades de capital estão sempre além das possibilidades” (VARGAS, 1951, p. 186).

Dessa forma, a situação demandava forte coordenação governamental no sentido de atrair e direcionar capitais e promover a industrialização. Vargas não excluía a participação de capitais estrangeiros nos investimentos necessários, uma vez que julgava que a utilização apenas de capitais públicos teria efeitos prejudiciais à economia e à população. A oposição entre capital nacional e estrangeiro é um dos temas centrais do debate político das décadas de 50 e 60, dividindo partidos, movimentos e intelectuais.

[...] o problema inicial do desenvolvimento é realizar o maior potencial de capitalização de fonte nacional e estrangeira, sem prejuízo dos níveis de vida imediatos da população, ou de nossa soberania política; e, também, orientar o capital da comunidade para as aplicações públicas e privadas de maior rentabilidade social. A carência de capitais nacionais, impossível de suprir-se sem sacrifício dos níveis de vida, reclama um crescente influxo adicional de capitais estrangeiros. (VARGAS, 1951, p. 186).

O governo esperava atrair tanto os capitais estrangeiros privados:

[...] é intento do meu Governo facilitar o investimento de capitais privados estrangeiros, sobretudo em associação com os nacionais, uma vez que não firam interesses políticos fundamentais do nosso País. O capital dos imigrantes deve, em particular, ser objeto de facilidades especiais. O esforço enérgico e sistemático de desenvolvimento econômico será um fator de confiança para o capital privado alienígena. (VARGAS, 1951, p. 187),

quanto os de natureza pública, principalmente financiamentos provenientes dos Estados Unidos:

Em face da experiência do após-guerra na finança mundial, devemos esperar mais da cooperação técnica e financeira de caráter público. Até porque a maior aplicação de capitais privados pressupõe a existência de condições que só podem ser criadas mediante inversões públicas em setores básicos, tais como energia e transporte. Cabe ainda notar que os investimentos privados [...] não se encaminham, em regra, para aqueles setores de atividade que mais carecem os países em fase de desenvolvimento. [...] Vale incluir que o Brasil está incluído entre as áreas da economia mundial que se devem beneficiar com a ajuda técnica e financeira através do denominado "Ponto IV", ou seja, o programa de assistência do Governo dos Estados Unidos da América às regiões economicamente subdesenvolvidas [...]. (VARGAS, 1951, p. 187-8).

Reverter a situação agrário-exportadora do país e aumentar e diversificar a produção nacional, mediante investimentos públicos e privados, nacionais e estrangeiros, eram algumas das principais diretrizes do governo varguista para gerar o desenvolvimento econômico e social, atingindo um estado de bem-estar minimamente aceitável para a ampla parcela da população empobrecida:

O que preconizo é uma política ampla de bem-estar, apoiada no desenvolvimento orgânico dos alicerces da economia do País, e cuja finalidade imediata e precípua será levar ao povo, que trabalha e produz, o mínimo a que tem direito elementar, para um existência de tranquilidade econômica e de paz social. [...]

Não pode a Nação suportar por mais tempo os atuais índices de vida de suas classes desfavorecidas, quando países menos dotados em suas potencialidades geográficas têm conseguido elevá-los a níveis mais consentâneos com a condição humana. (VARGAS, 1951, p. 241-2).

Era nítido, no entanto, que as medidas deveriam priorizar, pelo menos nesse momento de necessidade de capitalização, o crescimento econômico, gerador de emprego e renda, a uma “distribuição insensata” da riqueza:

A elevação dos níveis de vida, num país como o Brasil, depende, assim, muito menos da justa distribuição da riqueza e do produto nacional, do que do desenvolvimento econômico. A grande verdade é que temos pouco que dividir. Devemos, portanto, por um lado, atender ao problema de justiça, corrigindo os abusos e a ostentação de uma minoria, e ainda elevar a produtividade através de melhores níveis de consumo, mas, por outro lado, não devemos permitir que uma distribuição insensata venha prejudicar o potencial de capitalização necessário ao desenvolvimento econômico geral, e, assim, à criação de maiores e mais amplas oportunidades de emprego e de salários. (VARGAS, 1951, p. 12-13).

Através de uma reestruturação do Estado, que envolveu a criação de órgãos como a Assessoria Econômica da Presidência da República e a Comissão de Desenvolvimento Industrial, Vargas viabilizou o planejamento e a implementação de seu programa econômico. Com relação à infraestrutura, criou o Fundo Nacional de Eletrificação e propôs a nacionalização da distribuição por meio da criação da Eletrobrás; estimulou a expansão da malha rodoviária e o aparelhamento de portos e ferrovias; formulou o Plano Nacional do Carvão; construiu as hidrelétricas do São Francisco e de Paulo Afonso. Em 1952, criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), que até hoje constitui a principal agência de fomento do desenvolvimento nacional. Também é desse ano a lei de remessa de lucros, que limitava em 10% o envio dos lucros das companhias estrangeiras para o exterior. Em 1953, criou a Petrobrás e instituiu o monopólio estatal da extração e do refino de petróleo, fomentando expressiva atividade econômica ligada direta ou indiretamente a ela.

Ao fim do período, o setor industrial foi o que apresentou maior dinamismo, com um crescimento de 8% ao ano e com uma expansão significativa da ocupação de mão-de-obra. Floresceram também os debates e as controvérsias sobre o papel do Estado na economia, o planejamento e o protecionismo. De toda forma, nos anos seguintes o modelo Vargas foi predominante. Lançou as bases para o desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek e inspirou os governos

militares até as crises do petróleo dos anos 1970 e 1980. (D'ARAÚJO, s.d.).

O suicídio de Vargas em 1954 e sua Carta-testamento fortaleceram a imagem do político e o campo nacional-desenvolvimentista e trabalhista ganham novo fôlego na disputa política do país. Em outubro de 1955, foram realizadas eleições presidenciais nas quais os grupos getulistas e antigetulistas novamente se enfrentaram, saindo vitoriosos Juscelino Kubitschek (PSD) e João Goulart (PTB). Com sua posse assegurada pelos militares legalistas, comandados pelo Marechal Henrique Teixeira Lott, JK governou também com uma plataforma nacional-desenvolvimentista. A segunda metade da década de 1950 foi um momento de grande entusiasmo no Brasil:

[...] a sensação dos brasileiros, ou de grande parte dos brasileiros, era a de que faltava dar uns poucos passos para finalmente nos tornarmos uma nação moderna. Na década de 50, alguns imaginavam até que estaríamos assistindo ao nascimento de uma nova civilização nos trópicos, que combinava a incorporação das conquistas materiais do capitalismo com a persistência dos traços de caráter que nos singularizavam como povo: a cordialidade, a criatividade, a tolerância. (MELLO; NOVAIS, 1998, p. 560).

Apesar das semelhanças com o programa de governo varguista, as conjunturas interna e externa eram diferentes e exigiam novas respostas. O aprofundamento do processo de industrialização brasileiro dependia novamente de incentivos e melhorias na infraestrutura. Embora também Vargas não tenha se oposto à participação de capital externo no desenvolvimento, Kubitschek apoiou fortemente o investimento estrangeiro no país, gerando um processo sem precedentes de internacionalização da economia, de tal forma que a bibliografia caracteriza esse período como “desenvolvimentismo associado”. A manutenção pelo governo JK da Instrução 113 da Superintendência da Moeda e do Crédito (SUMOC), criada em 1955, no governo Café Filho facilitava a importação de máquinas e equipamentos. Esse e outros incentivos cambiais, tarifários e fiscais estimularam o investimento privado, em grande parte estrangeiro, em áreas consideradas prioritárias pelo governo, como a indústria automobilística, transportes aéreos, eletricidade e aço.

O programa econômico de Kubitschek foi estabelecido no “Plano de Metas”, apresentado em 1956, e previa um grande volume de investimentos públicos nacionais, ao lado do capital privado. As 30 metas iniciais estavam divididas entre cinco setores priorizados pelo plano: energia (de 1 a 5), transporte (de 6 a 12), alimentação (de 13 a

18), indústria de base (de 19 a 29) e educação (30). A meta de número 31, incluída posteriormente, previa a construção da nova capital em Brasília.

Energia, transportes e indústrias de base receberam um total de 93% dos recursos alocados. JK procurou expandir ainda mais a produção petrolífera e de energia elétrica e promover o adensamento da malha rodoviária, removendo gargalos que impediam o desenvolvimento industrial. “Entre 1955 e 1960, a nossa produção industrial de bens de consumo cresceu de 63% e a de bens de produção de 370%, o que nos possibilitou manter uma taxa média de crescimento de dez por cento ao ano, da produção industrial [...]” (LIMA, 1970, p. 397). Foram construídas as usinas hidrelétricas de Três Marias e Furnas, criou-se a Comissão Nacional de Energia Nuclear e elevou-se a produção de petróleo de 6.800 para 100 mil barris diários. Além da implantação da indústria de construção naval, houve grande desenvolvimento da indústria automobilística em São Paulo e da siderúrgica Usiminas em Minas Gerais. A construção de Brasília no interior do país, a implantação de mais de 20 mil quilômetros de rodovias e a criação da Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE) demonstram os esforços para levar o desenvolvimento a áreas longínquas e esquecidas pelo poder público ao longo da história nacional.

Embora o nacionalismo não tenha prevalecido na política de desenvolvimento industrial de Kubistchek,

[...] é inegável que o governo deu amplo apoio aos empresários nacionais e facilitou investimentos do capital nacional. Deu ênfase, também, a algumas propostas dos nacionalistas, como a de intervenção do Estado no planejamento do desenvolvimento do Nordeste como meio de atenuar as diferenças regionais, criando a Sudene. Embora não tenha sido dominante na política de JK, o nacionalismo desempenhou, como ideologia, uma função importante nos anos 50 e 60, na medida em que serviu como instrumento de mobilização política. (ABREU, s.d.).

No fim de seu governo, muitas foram as mudanças e os avanços no Brasil. “O crescimento econômico e a manutenção da estabilidade política, apesar do aumento da inflação e das consequências daí advindas, deram ao povo brasileiro o sentimento de que o subdesenvolvimento não deveria ser uma condição imutável” (SILVA, s.d.). Mas apesar da grande popularidade e da forte propaganda, JK e a coligação PSD-PTB não conseguem eleger seu candidato à presidência, o General Henrique Teixeira Lott, em 1961.

Jânio Quadros vence as eleições, tendo como vice-presidente João Goulart. No fim da década de 1950, o otimismo com a industrialização chegava ao fim: mesmo com

a instalação de um parque industrial moderno, continuavam os problemas sociais; os setores nacionalistas e de esquerda criticavam a dependência excessiva do capital estrangeiro. Além disso, os novos governos²² deveriam enfrentar sérios problemas econômicos, como o grande endividamento externo e a crescente inflação, criados durante os anos de intenso crescimento da década anterior.

Por outro lado, ocorria o acirramento da luta social. Os movimentos populares e os políticos nacionalistas passaram a pressionar pela realização das chamadas Reformas de Base, que incluíam: a redistribuição da propriedade da terra (reforma agrária), o direito à habitação e a defesa da função social da propriedade (reforma urbana), a adoção de um sistema tributário mais progressivo (reforma fiscal e tributária); ampliação do sistema educacional nacional e dos programas de alfabetização (reforma educacional); controle de remessa de lucros e encampação e nacionalização de empresas estrangeiras (política nacionalista).

A pressão pela redistribuição da renda nacional, que era o que ao fim e ao cabo as reformas pretendiam promover, sofreu muitas resistências dos setores conservadores da sociedade, gerando uma forte polarização na vida política nacional. Também a formulação da Política Externa Independente, em 1961, a qual pode ser considerada expressão de um projeto de emancipação nacional apoiada pelos setores nacionalistas e de esquerda, contribuiu para o acirramento desse cenário. Em abril de 1964, os setores conservadores apoiam a tomada do poder pelos militares, iniciando um período de ditadura que funcionou para barrar o processo de diminuição das desigualdades sociais, embora tenha promovido intenso crescimento econômico. “A crise pré-64 produziu uma outra configuração, depurando a heterogeneidade intrínseca ao bloco desenvolvimentista dos anos 1950, ao separar conservadores de progressistas” (CEPÊDA, 2012, p. 94). A “Revolução de 64” decidiu a favor do projeto conservador, ainda de cunho fortemente nacional e interventor, mas voltado para a hegemonia do capital, ao privilegiar o crescimento ao invés da distribuição da riqueza. Naquele momento,

O que estava em jogo, isto sim, eram dois estilos de desenvolvimento econômico, dois modelos de sociedade urbana de massas: de um lado, um capitalismo selvagem e plutocrático; de outro, um capitalismo domesticado pelos valores modernos da igualdade social e da

²² Jânio Quadros toma posse em janeiro 1961 e renuncia em agosto do mesmo ano. Seu vice, João Goulart, assume então a Presidência e governa até o golpe militar de abril de 1964. Como o recorte desta pesquisa recai sobre o período de 1950-1960, apenas os governos de Vargas e Kubistchek serão abordados com maior profundidade.

participação democrática dos cidadãos, cidadãos conscientes de seus direitos, educados, verdadeiramente autônomos, politicamente ativos. (MELLO; NOVAIS, 1998, p. 618).

2.5. A Política Externa Brasileira como instrumento do desenvolvimento nacional

A política externa constituiu um importante instrumento dos governos desenvolvimentistas para atingir os objetivos de seu projeto de desenvolvimento nacional. “Boa parte dos recursos necessários ao desenvolvimento deveriam ser obtidos no plano internacional, via comércio, empréstimos e transferência de tecnologia, tendo em vista os limites do setor interno.” (VIZENTINI, 1995, p. 59). Essa “política externa para o desenvolvimento”, como denominou Amado Cervo, vinha sendo ensaiada desde o primeiro governo Vargas²³ e intensificou-se no período 1951-1964.

É importante destacar que a política externa brasileira, até a formulação da Política Externa Independente em 1961, se concentrava sobretudo nas relações com os Estados Unidos, insistindo na estratégia delineada pelo Barão de Rio Branco (chanceler brasileiro entre 1902 e 1912) no início do século XX. O paradigma americanista partia da percepção da ascensão dos Estados Unidos à liderança do sistema internacional e propunha o alinhamento pragmático brasileiro às posições desse país como forma de auferir ganhos internos e externos.

A aliança militar com os Estados Unidos durante os últimos três anos da Segunda Guerra pode ser vista como o ponto alto da política externa legada pelo Barão de Rio Branco. Por meio dela, o Brasil esperava ver o começo de uma privilegiada relação com Washington, relação que deveria trazer amplos benefícios econômicos e uma posição diplomática excepcional na América Latina. (AMORIM NETO, 2011, p. 5).

Durante o governo Dutra havia grande expectativa de obter dos EUA um programa de auxílio financeiro e técnico ao desenvolvimento do país. Quando, em 1947, os EUA anunciaram o Plano Marshall para auxílio na reconstrução da Europa, o Brasil passou a demandar um plano próprio para si. Em 1949, por exemplo, o discurso do embaixador Cyro de Freitas-Valle na IVª Assembleia Geral do ONU cobrava algum tipo de assistência ao desenvolvimento por parte dos países desenvolvidos:

[...] é preciso reconhecer que muitos dos esforços feitos não foram em vão. No campo econômico, por exemplo, a organização de amplo programa de assistência técnica para o desenvolvimento econômico – cujo modelo baseado na bem intencionada proposta do Presidente Truman – constitui tarefa importante e construtiva. Somente com a

²³ Para uma análise da política externa de Vargas entre 1935 e 1942, conferir Moura (1980).

organização de planos para assistência técnica em larga escala é que o Conselho Econômico e Social atingirá a maioria. (FREITAS-VALLE apud CORRÊA, 2007, p. 64).

Em 1950, Freitas-Valle novamente insere o tema em seu discurso na Vª Assembleia Geral:

[...] nunca será demais enfatizar que, devido à falta de um programa adequado para assistência econômica e financeira, muitos Estados-membros ainda não estão em posição de render às Nações Unidas toda a cooperação que gostariam. O problema que confronta esses Estados é a simples questão de desenvolver suas forças físicas para que as possam oferecer para a defesa da Organização. A assistência mútua entre os Estados-membros é a peça chave da nossa grande aliança. (FREITAS-VALLE apud CORRÊA, 2007, p. 70-71).

Apesar do alinhamento automático às posições dos EUA que marcou a diplomacia sob o governo Dutra, o país viu suas pretensões serem frustradas. A polarização da Guerra Fria e o envolvimento crescente dos Estados Unidos em questões de âmbito global diminuíram o poder de negociação brasileiro com a superpotência. Ainda que a política americanista tenha predominado entre os anos de 1945 e 1960, pode-se perceber a procura por novas alternativas para a política exterior brasileira que iriam se aprofundar cada vez mais até a elaboração da PEI em 1961. As novas configurações do sistema internacional e as novas necessidades estruturais do Brasil começaram já no início da década de 1950 a pressionar os governos a encontrarem novas soluções no âmbito externo.

Como foi assinalado na seção anterior, já em Vargas, o quadro traçado da conjuntura econômica interna e da dependência externa brasileira justificava a necessidade de o Brasil empreender uma política exterior mais ousada e adaptada às novas características das relações internacionais. Era prioridade do governo reverter as disparidades do comércio internacional decorrentes da condição brasileira de país agroexportador em relação aos países industrializados, seja contendo a deterioração dos termos de intercâmbio, seja convertendo gradativamente o Brasil em nação industrializada e exportadora de manufaturados.

O governo Vargas criticou e procurou controlar a política anterior do governo Dutra de eliminar restrições às importações e de valorização da moeda nacional, o que barateava as importações, elevava a compra de produtos supérfluos do exterior e diminuía a capacidade do país de comprar produtos essenciais à continuidade do processo de substituição de importações. Contudo,

[...] a crítica à importação de supérfluos do governo Dutra não se estendia às importações como um todo – vistas como necessárias para manter a industrialização. [...] À medida que crescesse a produção e aumentasse a produtividade, com a modernização do parque industrial e do setor primário, o país poderia, ao mesmo tempo, diminuir suas importações e aumentar suas exportações; os incrementos de produtividade contribuiriam para melhorar a competitividade dos preços dos produtos brasileiros no mercado internacional. (FONSECA, 1989 apud VIZENTINI, 1995, p. 59-60).

A Mensagem enviado ao Congresso, em 1951, por Vargas, analisa as novas características que as relações internacionais assumiram no pós-guerra e indica as novas posturas que o Brasil deveria perseguir para se adequar a elas. Em primeiro lugar, o mundo estaria assistindo a uma ascensão da diplomacia parlamentar em detrimento da política de poder que seria predominante na fase anterior, ou seja, a tentativa de estabelecer fóruns multilaterais capazes de disciplinar as relações entre os países, como a Organização das Nações Unidas e suas diversas agências, evitando conflitos e trabalhando pela cooperação nas mais diversas questões. Ao lado da diplomacia clássica, exercida através de representações permanentes junto a cada governo, e das negociações bilaterais, agora figuravam as negociações multilaterais,

[...] quando as nações reduzem necessariamente o âmbito de sua política de poder, para procurarem a proteção de seus interesses vitais nas resoluções coletivas, nos princípios uniformes e nos instrumentos multilaterais, cujas sanções sustentam, em lugar das armas, o equilíbrio do sistema internacional. (VARGAS, 1951, p. 18).

Vargas julgava necessária uma ampliação do quadro externo brasileiro e maior qualificação para participar das novas arenas. Além dos compromissos de construir uma nova ordem mundial ao lado da comunidade de nações, o Brasil deveria assegurar participação intensa e qualificada em qualquer espaço multilateral que pudesse render ganhos à nação.

Torna-se urgente assegurar uma relação razoável entre os preços dos produtos primários e os dos produtos manufaturados e estabilizar as correntes comerciais daqueles produtos. É indispensável a presença de representantes nossos em todas as reuniões internacionais em que sejam examinados problemas relacionados com os interesses dos nossos produtos básicos de exportação. (VARGAS, 1951, p. 94).

Em segundo lugar, Vargas destaca a “nova concepção de cooperação visando ao desenvolvimento econômico” com um dos novos elementos da cena internacional. A discrepância entre sociedades desenvolvidas e atrasadas seria um sério fator gerador de instabilidade mundial que deveria ser corrigido, por meio da ajuda das nações ricas ao lado dos esforços internos das nações pobres:

Esse desenvolvimento não depende apenas da política econômica e financeira interna, que venha a ser firmada pelo Governo. Os fatos econômicos se situam numa conjuntura maior do que a nacional. O sucesso ou insucesso de qualquer política depende, em primeiro lugar, da sua perfeita inscrição nas tendências e correlações regionais e mundiais, que em grande parte predeterminam as consequências da ação dos governos. (VARGAS, 1951, p. 19).

Por último, a Mensagem ressalta a “tensão política mundial” criada sobretudo pelo enfrentamento dos polos capitalista/ocidental e socialista/oriental e declara a adesão do Brasil ao bloco das democracias ocidentais, “fiel aos princípios de solidariedade às nações democráticas e da fidelidade aos ideais da civilização cristã” (VARGAS, 1951, p. 20). Contudo, tal adesão, que implicaria inclusive mobilização das forças internas para auxiliar nos esforços de guerra anunciados pela Doutrina Truman²⁴, deveria ser compensada pela ajuda externa.

A era do imperialismo econômico, caracterizado pela exploração dos países atrasados em proveito da economia dos que se achavam altamente industrializados, pode ser considerada ultrapassada, senão nos fatos, pelo menos nos princípios que formam a vida internacional. Tanto os povos adiantados, como os povos subdesenvolvidos do Ocidente, sabem que *o mundo democrático não poderá sobreviver se não conseguir superar o exagerado desnível econômico entre as áreas de que é formado.*

No mundo ocidental, onde vivem lado a lado nações imensamente forte, dotadas de economia fértil em capitais, e nações extremamente fracas, formadas de povos de baixo padrão de vida, *não se poderá manter por muito tempo nem a unidade política, nem a prosperidade econômica, nem a paz social.* Cedo ou tarde a unidade estabelecida entre elas conhecerá a desagregação e a revolução social viria a liquidar os desajustamentos e as crises, que os seus dirigentes, em tempo hábil, não teriam sabido evitar. (VARGAS, 1951, p. 19, grifos nosso).

Este último ponto representa a inauguração de um argumento central para a política externa brasileira tanto no governo de Getúlio Vargas quanto de Juscelino Kubistchek e culminará na formulação da Operação Pan-Americana (OPA), em 1958: a necessidade de superação do subdesenvolvimento como forma de impedir o crescimento do comunismo e de garantir a adesão da sociedade brasileira ao bloco ocidental democrático²⁵. **A tese da relação entre o subdesenvolvimento e a instabilidade dos regimes** pautará as relações bilaterais do Brasil com os EUA, no período de 1951 a

²⁴ A expressão Doutrina Truman refere-se à política de contenção da expansão do comunismo pelos Estados Unidos, durante a Guerra Fria, anunciada em 1947.

²⁵ Como será explorado no próximo capítulo, parece haver fortes indícios para reputar a San Tiago Dantas centralidade na autoria deste argumento e na sua adoção pela diplomacia brasileira e latino-americana.

1960, e pode-se considerar que ela também será incorporada pelo restante do bloco latino-americano, difundida em grande parte pela ação brasileira.

As relações do Brasil com os Estados Unidos eram consideradas centrais na estratégia externa de Vargas para impulsionar o desenvolvimento econômico interno através de um aprofundamento do processo de industrialização. Ainda que o Brasil nesse período tenha intensificado sua atividade nos fóruns multilaterais e procurado realizar parcerias, principalmente em matéria de incremento do comércio exterior, com países de outras regiões, inclusive com integrantes do bloco socialista, essas ações muitas vezes pareciam ser mais tentativas de aumentar o poder de barganha com os Estados Unidos do que esforços decididos em direção a uma maior universalização da PEB (VIZENTINI, 1995, p. 86).

Num primeiro momento, a política externa de Vargas manteve essa estratégia de barganha com os Estados Unidos, procurando obter auxílio econômico em troca do apoio solicitado pela superpotência em decorrência do seu envolvimento na Guerra Fria (aos EUA interessavam sobretudo ter acesso garantido a matérias primas latino-americanas importantes aos esforços de guerra e o alinhamento político às suas posições). A elaboração da **tese da relação entre o subdesenvolvimento e a instabilidade dos regimes** pode ser entendida como uma adequação ao contexto bipolar da estratégia brasileira para obter ajuda externa dos EUA.

A primeira vez em que o Brasil utilizou esse argumento foi na IVª Reunião de Consulta de Chanceleres Americanos, que aconteceu em Washington, em 1951. Convocada pelos Estados Unidos para negociar com os países latino-americanos ações de cooperação política e militar para defesa hemisférica contras as agressões comunistas, o fórum apresentava uma oportunidade perfeita para o Brasil exercer sua barganha pelo auxílio norte-americano ao desenvolvimento nacional.

Esse espírito marcará a ação externa brasileira em outros episódios, como na negociação para a criação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU), que funcionou entre 1951 e 1953, e na assinatura do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos, em 1952. No entanto, a partir de 1953, com o início do governo republicano do General Eisenhower nos EUA, as margens de negociação estreitaram-se ainda mais. O novo governo era menos inclinado a estabelecer um plano de ajuda econômica, acreditando que os investimentos deveriam se limitar à esfera privada, e exigia alinhamento automático das nações do hemisfério às posições norte-americanas. Somando-se a esta conjuntura externa desfavorável, o

ambiente interno tornava-se também altamente hostil ao governo de Vargas, pressionado tanto pela oposição de direita quanto pela esquerda e pelos nacionalistas. Neste ambiente, “[...] Vargas vê-se obrigado a acentuar os elementos autônomos de sua política externa para lograr manter a estratégia de barganha e dar continuidade ao desenvolvimento industrial.” (VIZENTINI, 1995, p. 53), embora não se pode considerar que sua diplomacia tenha colhido muito sucessos.

A Mensagem ao Congresso de 1951 também antecipou um dos aspectos principais da PEI: o apoio à descolonização. Este apoio variou com mais frequência no período 1951-1960, tendo o Brasil se mostrado ambíguo algumas vezes em relação a ele. Apesar disso, estavam sendo gestados os argumentos que embasariam o apoio mais decisivo enunciado na PEI, em 1961.

Todo colonialismo deve ser entendido como uma sobrevivência indesejável nos quadros da vida internacional de hoje. Ele se opõe ao ideal de elevação do bem-estar geral dos povos e introduz nos quadros do comércio internacional um fator de desequilíbrio, que compromete, cedo ou tarde, a unidade política das nações. (VARGAS, 1951, p. 21-22).

Um dos motivos utilizados para justificar a posição anti-colonialista era de caráter econômico: a manutenção de colônias – produtoras de produtos primários e concorrentes do Brasil – pelas potências geraria distorções no comércio internacional em prejuízo dos países agroexportadores independentes.

O Brasil encara com simpatia e interesse o desenvolvimento econômico de outras regiões, condição indispensável para a expansão do comércio mundial. Mas nota que a estimulada concorrência das áreas coloniais não parece servir aos interesses legítimos dessas áreas - que devem repousar antes numa expansão econômica equilibrada que num desenvolvimento desproporcionado nos setores de exportação - e se processa em condições desvantajosas para os países independentes, exportadores de produtos primários. Assim é que elas tem uma situação de preferência aduaneira consolidada nos acordos internacionais, os salários ali vigorantes são comparativamente vis e, finalmente, aquelas inversões acompanhadas da assistência técnica mais moderna, constituem realmente um subsídio de que não se beneficiam outras fontes de produção. (VARGAS, 1951, p. 94).

Além da Mensagem ao Congresso, pode-se tomar como sintomático da política externa para o desenvolvimento sob Vargas o discurso brasileiro na VIIª Assembleia Geral da ONU. O discurso de João Neves da Fontoura, chanceler brasileiro, em 1952 difere dos anteriores pelo lugar central ocupado na narrativa pela questão econômica e pela insistência na discrepância entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Estou convencido, contudo, de que nossos maiores problemas são os econômicos, e que o que precisamos aqui é de uma política dinâmica, capaz de satisfazer as necessidades que surgem em muitos países como o resultado de seu crescimento. [...] Infelizmente, existindo poucos Estados que industrializaram completamente as suas economias, o mundo está em meio a um processo de ser dividido em um grupo de Estados ricos e um outro grupo, muito maior, de Estados pobres. Enquanto a minoria acumula riquezas, a maioria empobrece. [...] Os Estados das chamadas áreas subdesenvolvidas estão procurando emergir do estágio de economia primitiva baseada na agricultura e na criação de gado. Estão procurando desesperadamente se beneficiar dos recursos da técnica moderna, e estão se esforçando por lucrar com a experiência das nações que estão mais avançadas no caminho do progresso industrial. [...] Chegou a hora de considerar cuidadosamente este problema muito sério, com a intenção definida e não ambígua de entendê-lo e solucioná-lo. (FONTOURA apud CORRÊA, 2007, p. 85-86)

E cobra medidas das Nações Unidas e da comunidade internacional para mitigar esse desnível:

Passos imediatos têm que ser dados para se traçar um amplo programa de ação que beneficie os países subdesenvolvidos e aqueles que ainda não chegaram nem a um nível econômico que assegure a mera subsistência. A menos que se aja logo, esses países continuarão não somente a não ter os meios com que resistir às repercussões domésticas das crises econômicas em outros países, como também não terão a oportunidade de acumular as reservas de bens, trabalho e moeda estrangeira necessárias para assegurar uma prosperidade contínua. (FONTOURA apud CORRÊA, 2007, p. 87).

Esse tipo de argumentação, assinalado já na Mensagem de Vargas ao Congresso Nacional em 1951 e expressado à comunidade internacional em 1952, viria a se tornar central na condução da nossa política exterior. Ambos os textos atestam a ampla apropriação pelos governantes das categorias econômicas formuladas pela CEPAL: o sistema centro-periferia, a deterioração dos termos de troca, o subdesenvolvimento.

Sem dúvida ousadas para um país latino-americano no ano da guerra fria de 1952, estas formulações contêm os elementos de raciocínio que levariam o Brasil gradualmente a se afastar da dinâmica da confrontação ideológica Leste-Oeste para se transformar num dos principais agentes da diplomacia econômica multilateral Norte-Sul. (CORREA, 2007, p. 81).

A política externa para o desenvolvimento apresenta, entre 1954 e 1958, um hiato, inclusive com retrocessos. O governo de Café Filho (1954-1955), que tinha como chanceler o anti-getulista e udenista Raul Fernandes, promoveu uma guinada ideológica pró-americana e pró-liberal, assinando um acordo de compra de material nuclear com os

EUA, sem exigir contrapartidas, e promovendo a abertura da economia brasileira ao capitalismo internacional, sem um plano de desenvolvimento econômico.

Os primeiros anos do governo de Juscelino Kubistchek também apresentaram uma política exterior tímida, sem confrontações com o mundo ocidental e de alinhamento com os Estados Unidos, como atesta a permissão para a construção de uma base militar norte-americana em Fernando de Noronha. A abertura comercial também continuou a ser incentivada, muito embora JK a tenha vinculado a um projeto de planejamento e de industrialização da economia brasileira, no qual o capital privado estrangeiro desempenhou grande papel. Em relação ao processo de descolonização dos países africanos e asiáticos que marcou a conjuntura mundial durante seu mandato, o Brasil apresentou posições ambíguas, inclusive oferecendo em alguns episódios apoio à política colonialista da França e de Portugal.

Somente a partir de 1958, Kubistchek retomou os fundamentos da política externa para o desenvolvimento, adotando uma postura mais agressiva no combate ao problema do subdesenvolvimento. Essa mudança pode ser percebida na Mensagem enviada ao Congresso, em 1958:

Em coerência com os princípios que têm norteado a sua política nas Nações Unidas, o governo brasileiro fixou para a sua delegação as seguintes diretrizes: a – propugnar pela intensificação imediata do programa de desenvolvimento econômico dos países de baixa renda per capita, através da assistência técnica e financeira internacional, mediante projetos de resolução que atendessem aos interesses dos países latino-americanos como também dos árabes e afro-asiáticos; b – reiterar nossa solidariedade ao bloco latino-americano, sem prejuízo dos compromissos históricos e culturais que nos prendem às nações latinas da Europa. (KUBISTCHEK, 1958, p. 54-55 apud CALDAS, 1996, p. 37).

E também aqui:

Pela palavra do nosso representante na II Comissão da ONU, ressaltamos a crescente desigualdade econômica entre os países industrializados e subdesenvolvidos e analisamos as causas desse desnível para, em seguida, sugerir corretivos à disparidade existente. (KUBISTCHEK, 1958, p. 56 apud CALDAS, 1996, p. 38).

Vizentini (2003, p. 21) argumenta que a retomada da barganha nacionalista por Kubistchek foi impulsionada pela situação econômica interna e por alterações no contexto internacional, como o fortalecimento das economias europeias, as pressões do FMI e a reeleição de Eisenhower num quadro de crise e descontentamento latino-americano. Apostando em uma estratégia de multilateralização e se aproximando dos países latino-americanos, JK lança em 1958 a Operação Pan-Americana (OPA), com a

qual pretendia reunir esses países num esforço conjunto para obter auxílio técnico e financeiro dos Estados Unidos. Como explicita JK:

A idéia central do desenvolvimento criou uma nova era na atividade do Itamaraty. Dela derivou a Operação Pan-Americana lançada em maio de 1958, e que, tendo como fim essencial a erradicação do subdesenvolvimento, representa o esforço conjugado de 21 nações deste continente para dar substância econômica ao pan-americanismo, já consolidado no que concerne à defesa dos ideais políticos e jurídicos do continente. (BRASIL, 1960 apud CALDAS, 1996, p. 39).

O lançamento da OPA foi o maior símbolo da inflexão da política externa de JK e representou mudanças importantes para a PEB, constituindo o início da integração do Brasil ao bloco latino-americano, da multilateralização e da aproximação com a Argentina. Sua idealização é reputada a Augusto Frederico Schmidt²⁶, poeta e empresário, prestigiado assessor de Kubistchek, a quem coube o comando das negociações para a instalação da OPA no âmbito da OEA.

Outro importante episódio da diplomacia brasileira nesse período foi a realização da Vª Reunião de Consultas de Chanceleres Americanos, em Santiago do Chile, em 1959. Ela foi convocada para debater a instabilidade política principalmente dos países caribenhos frequentemente assolados por golpes de Estado e acabou por produzir um dos mais importantes documentos do sistema interamericano, a Declaração de Santiago, que afirmava o compromisso dos países com os direitos humanos e a democracia representativa. Nessa ocasião, a delegação brasileira, que tinha San Tiago Dantas como um de seus delegados, defendeu o princípio da não-intervenção e, uma vez mais, a necessidade da promoção da erradicação da pobreza para gerar estabilidade política e blindar o continente da ameaça comunista.

Percebe-se, portanto, que a OPA e a posição brasileira na IVª Reunião retomaram e aprofundaram a **tese da relação entre o subdesenvolvimento e a instabilidade dos regimes**, defendida pela primeira vez em 1951 pelo Brasil. Se no governo Vargas, no entanto, ela se restringia mais às relações bilaterais com os EUA, no governo de JK, ela é utilizada nos fóruns multilaterais, sendo apropriada também pelo conjunto de países latino-americanos.

Apesar de ainda insistir na necessidade do aprofundamento das relações com os EUA, algumas ações tomadas pelo governo JK nessa 2ª fase de sua política externa

²⁶ Curiosamente, Moniz Bandeira atribuiu a concepção da OPA tanto a Frederico Schmidt quanto a San Tiago Dantas (BANDEIRA, 1999, p. 52-53). Embora não se tenha encontrado outras fontes que corroborem essa afirmação, é muito conhecida a estreita ligação entre Schmidt e Dantas, além de Dantas gozar do prestígio de JK (como comprovam algumas correspondências nos Anexos).

denotam uma tentativa de aumentar a autonomia brasileira em relação aos norte-americanos. Estão tais tentativas estão a recusa de participar da ação norte-americana no Líbano, o rompimento com o FMI, uma primeira aproximação comercial com a URSS e a aproximação com os países asiáticos através da Operação Brasil-Ásia. Em 1960, último ano do mandato de Kubistchek, o chanceler Horácio Lafer defendeu em seu discurso a pluralidade ideológica e a coexistência pacífica, constituindo para alguns analistas os antecedentes mais imediatos da PEI.

Durante os governos de Jânio Quadros (1961) e de João Goulart (1961-1964), a Política Externa Independente será formulada e posta em prática. Diante das sucessivas frustrações com os EUA e da necessidade de ampliar mercados surgida da fase de industrialização brasileira, rompe-se com a paradigma americanista que pautou a PEB desde o início do século XX até aquele momento e inaugura-se o globalismo.

Como a OPA não conseguiu viabilizar a participação norte-americana no processo de desenvolvimento brasileiro, cristalizou-se a percepção de que a manutenção do ideário de uma relação especial com os Estados Unidos era totalmente inviável.

Constatou-se a existência de divergências profundas entre os interesses do Estado brasileiro, voltado precipuamente para a busca de desenvolvimento econômico e os interesses dos Estados Unidos em sua preocupação e meta de manutenção da segurança internacional. (OLIVEIRA, 2005, p. 87-88).

Apesar de ter sido iniciada no governo de Jânio Quadros, é San Tiago Dantas quem formula o corpo coeso de ideias que configura a chamada Política Externa Independente. As ideias centrais da PEI podem ser resumidas em cinco pontos elencados por Dantas (1962, p. 6):

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

Comparando-se o conteúdo da PEI com o conteúdo da política externa que a antecedeu, pode-se tanto ressaltar os elementos de ruptura quando atestar a importância das iniciativas anteriores para o seu amadurecimento. Procurou-se nessa seção demonstrar principalmente como as políticas de Vargas e de Kubistchek influenciaram nesse processo. O próximo capítulo será dedicado ao estudo do pensamento político de um dos principais atores desse período, San Tiago Dantas, e da importância que suas ideias e sua ação assumiram entre 1950 e 1960.

CAPÍTULO 3 – O PENSAMENTO DE SAN TIAGO DANTAS ENTRE 1950 E 1960

São diversos os autores que estabelecem a vinculação entre a política externa brasileira do período 1951-1964 e o projeto nacional-desenvolvimentista. Também são vários os autores que apresentam a Política Externa Independente como resultado de um acumulado de medidas tomadas durante a década de 1950. Aceitando essas premissas, este trabalho pretende destacar as contribuições de San Tiago Dantas nesse processo que culminou na produção da PEI. Embora seja muito lembrado pela bibliografia como o chanceler de João Goulart que sistematizou as ideias da PEI e colocou muito de seus fundamentos em prática, são escassas e dispersas as tentativas de entender o papel que o pensamento elaborado pelo autor e sua atividade política desempenharam no período antecedente, entre 1950 e 1960. A hipótese principal desse trabalho é de que Dantas desempenhou um importante papel durante os governos de Vargas e de Kubistchek, tanto elaborando ideias que operaram a tradução do projeto nacional-desenvolvimentista para o campo da política externa brasileira, quanto em sua ação política para disseminar e aplicar tais ideias.

Como já se aventou no início do capítulo 2, é provável que o pouco interesse pela figura de San Tiago Dantas decorra das posições assumidas pela direita e pela esquerda no contexto de alta polarização política que antecedeu o golpe militar de 1964 e continuou após ele. A ligação de Dantas com a Política Externa Independente, principalmente após defender a não-intervenção em Cuba no episódio da Crise dos Mísseis de 1962, levou os setores conservadores a estigmatizarem o autor como sendo um radical-comunista. Por outro lado, STD assumiu uma posição conciliatória e moderada dentro da esquerda, em contraposição à radicalização que outros grupos de esquerda adotaram naquele contexto, sendo por isso também marginalizado pela tradição de esquerda no pós-golpe. Diante desse quadro, justifica-se a necessidade de recuperar a trajetória e as ideias de San Tiago Dantas, importante personagem da política do período democrático de 1945-1964.

Iniciativas nesse sentido de outros estudiosos merecem ser destacadas. Pedro Dutra está produzindo uma detalhada e cuidadosa biografia do autor, “San Tiago Dantas: a razão vencida”, que será publicada em dois volumes. O primeiro deles, lançado em 2014, cobre o período de 1911 a 1945.

Carlos Henrique Aguiar Serra, com a dissertação “O pensamento político de San Thiago Dantas: uma análise crítica da conjuntura político-ideológica de 1958-1964”, defendida em 1991, oferece um quadro sobre as ideias de Dantas principalmente em dois momentos: o de elaboração da PEI entre 1961 e 1962 e o da defesa de um projeto de reformas sociais entre 1963 e 1964.

Em “Em busca da esquerda esquecida: San Tiago Dantas e a Frente Progressista”, dissertação defendida em 2012, Gabriel Onofre se debruça sobre as contribuições de Dantas para o trabalhismo brasileiro, em especial para a constituição do seu trabalhismo moderado no período de radicalização pré-golpe.

3.1. Vida e obra de San Tiago Dantas

Nascido em 30 de outubro de 1911, no Rio de Janeiro, San Tiago Dantas entrou para a Faculdade Nacional de Direito em 1928. Durante seu tempo de estudos, Dantas se aproximou de grupos anti-liberais e anti-comunistas, filiando-se posteriormente ao movimento integralista brasileiro. Foi nessa época que também conheceu amigos de toda a vida como Hélio Viana, Lourival Fontes, Augusto Frederico Schmidt e Américo Jacobina Lacombe. Em 1931, STD passou a trabalhar no gabinete do ministro da Educação e Saúde, Francisco Campos. Dantas já demonstrava seu brilhantismo e, ao concluir o curso de direito em 1932, tornou-se professor catedrático de Legislação e de Economia Política na Escola Nacional de Belas Artes. Também montou um escritório de advocacia e prosseguiu com suas atividades políticas. Durante a década de 30, STD foi se afastando do movimento integralista, rompendo com ele definitivamente em 1942. Nesse momento, já era um reconhecido professor de Direito Civil e diretor da Faculdade Nacional de Filosofia. Destacou-se também no exercício da advocacia, sendo considerado um dos maiores advogados do país. Em 1943, representou o Brasil na 1ª Conferência de Ministros de Educação das Repúblicas Americanas, no Panamá.

Durante o governo Dutra, integrou o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (CNPIC), entre 1947 e 1949, e a Missão Abbink²⁷, sendo responsável pela

²⁷ “Nome com que se tornou conhecida a Comissão Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos, formada em 1948 por um grupo de técnicos norte-americanos enviados ao Brasil sob a direção de John Abbink e por um grupo de técnicos brasileiros chefiados por Otávio Gouveia de Bulhões. Tendo por objetivo analisar os fatores que tendiam a promover ou a retardar o desenvolvimento econômico brasileiro, essa comissão mista retomava o princípio da cooperação econômica estabelecido pela Missão Cooke em 1942. O resultado de seus trabalhos, publicado em fevereiro de 1949, ficou conhecido como Relatório Abbink.” (MISSÃO ABBINK).

relatoria da comissão de Investimentos²⁸. De 1949 a 1958, exerceu a vice-presidência da Refinaria de Manguinhos.

Foi assessor pessoal de Vargas durante o seu segundo governo (1951-1954), preparando estudos e pareceres como, por exemplo, do anteprojeto de criação da Petrobras e da Rede Ferroviária Federal. Antes mesmo de Getúlio assumir a presidência, Dantas é chamado a participar da comissão que escreveu o “*memorandum* do Presidente eleito”, documento que já continha a linha geral que a política exterior brasileira assumiria durante todo o governo. Também nesse período colaborou em diversas ocasiões com o ministro das Relações Exteriores de Vargas, João Neves da Fontoura, seu amigo pessoal²⁹. Representou o Brasil na IVª Reunião de Chanceleres Americanos (1951)³⁰, integrou a CMBEU (1951-1953)³¹, emitiu pareceres sobre reformas administrativas no MRE a pedido de Fontoura, desempenhou importante papel no estabelecimento do Acordo Militar com os EUA (1952)³² e foi delegado no 2º Congresso Interamericano de Jurisconsultos (1953)³³.

Em 1955, Dantas filiou-se PTB, aproximando-se do grupo de João Goulart e tornando-se um importante ideólogo do trabalhismo petebista. Em 1957, compra o “Jornal do Commercio”, onde escreve diariamente sobre política nacional, política internacional, desenvolvimento econômico, entre outros assuntos. Em 1958, é eleito deputado federal, ocupando a vice-liderança do bloco parlamentar PTB-PSD de apoio ao governo de JK. Amigo pessoal de Kubistchek, foi convidado por ele em 1956 para integrar seu Conselho de Desenvolvimento Econômico e também para compor a delegação brasileira na Assembleia Geral do ONU³⁴. Em 1959, chefiou a delegação brasileira na Vª Reunião dos Ministros do Exterior das Repúblicas Americanas, em Santiago do Chile³⁵.

Em 22 de agosto de 1961, já uma reconhecida liderança política, San Tiago Dantas foi nomeado, pelo presidente Jânio Quadros, embaixador do Brasil na ONU, embora não tenha assumido o cargo devido à renúncia de Quadros. No governo parlamentarista de João Goulart torna-se Ministro das Relações Exteriores, no dia 11 de setembro de 1961, comprometendo-se no seu discurso de posse a dar continuidade e

²⁸ Cf. Anexo A.

²⁹ Cf. Anexo B, E e F.

³⁰ Cf. Anexos C e D.

³¹ Cf. Anexo H.

³² Cf. Anexo G.

³³ Cf. Anexo I.

³⁴ Cf. Anexos J e L.

³⁵ Cf. Anexo M.

aprofundar a política externa independente, iniciada por Quadros e Afonso Arinos³⁶. Como chanceler, chefiou a delegação brasileira na Conferência de Ministros em Punta Del Este, quando Cuba foi expulsa da OEA, contra o voto do Brasil, e foi o responsável pelo reatamento das relações diplomáticas do Brasil com a URSS. Deixou o MRE em 25 de junho de 1962.

Entusiasta do modelo parlamentarista, quase se tornou Primeiro Ministro após a saída de Tancredo Neves, mas seu nome foi rechaçado pela maioria dos parlamentares. Com o retorno do presidencialismo, Dantas foi Ministro da Fazenda, tendo sido responsável, juntamente com Celso Furtado (Ministro do Planejamento), pela tentativa de implantação do Plano Trienal de Desenvolvimento Econômico e Social.

Afastado da política desde junho de 1963, por causa de um câncer no pulmão, STD já bastante doente passa a trabalhar em outubro pela articulação de uma frente política de apoio às reformas de base e a João Goulart, a Frente Progressista pelas Reformas de Base. No entanto, no contexto de extrema polarização política pré-golpe, Goulart se vê obrigado a assumir o programa da esquerda mais radical, ao mesmo tempo em que os setores de direita preparam o golpe militar de abril de 1964. Em 6 de setembro de 1964, Dantas morre.

Dentre sua atividade intelectual, pode-se destacar seu período no magistério de Direito e sua intensa participação em diversos órgãos e grupos de intelectuais. Foi um dos organizadores do Centro de Estudos Jurídicos e Sociais da Faculdade Nacional de Direito, ministrou diversos cursos na Escola Superior de Guerra, fez parte do Conselho Consultivo do ISEB, foi membro do Instituto Brasileiro de Relações Internacionais e do conselho técnico consultivo da Confederação Nacional do Comércio.

Publicou as seguintes obras: “O conflito de vizinhança e sua composição” (1939); “Rui Barbosa e o Código Civil” (1949); “A educação jurídica e a crise brasileira” (1955); “Reformas de base” (1959); “Política externa independente” (1962); “Figuras do direito” (1962); “Produtividade: aspectos institucionais” (1962); “Dom Quixote, um apólogo da alma ocidental” (1964); “A ALALC e o neo-subdesenvolvimento” (1964); “Palavras de um professor” (1975).

Dantas proferiu inúmeros discursos, dentre os quais podem ser destacados “Formulação da Política Externa Independente” (1961), “Discurso de posse como Ministro das Relações Exteriores” (1961), e “Ideias e rumos para a Revolução

³⁶ Político pertencente à UDN, Afonso Arinos foi grande amigo de Dantas.

Brasileira”, discurso em agradecimento pelo prêmio Homem de Visão (1963). A Revista Brasileira de Política Internacional (RBPI) dedicou sua edição de nº 27, de setembro-dezembro de 1964, inteiramente à divulgação de textos de Dantas. Em 1984, a RBPI publicou o texto “Emergência e Desenvolvimento” (vol. 27, nº 105-108), escrito pelo autor possivelmente em 1952.

O livro “San Tiago Dantas: coletâneas de textos sobre política externa” (2009), organizado por Lessa e Hollanda, também traz discursos, entrevistas e documentos do autor. Por fim, pode-se citar a publicação das atas do Colóquio da Casa das Pedras, em 2007, por Gelson Fonseca Jr.

Serra (1991) divide a vida intelectual de Dantas em três fases: a do integralismo (1930-1942); a do exercício da advocacia e do magistério (1942-1957); e a do retorno à política (1958-1964). Neste trabalho serão analisados alguns dos textos produzidos por San Tiago Dantas entre 1950 e 1960. Além das fontes já citadas, realizou-se uma ampla investigação em duas fontes primárias: o Acervo San Tiago Dantas do Arquivo Nacional e o “Jornal do Commercio”, disponível na Biblioteca Nacional.

Através de cópias preservadas em microfimes, foram analisados os textos de autoria de San Tiago Dantas publicados na seção “Várias Notícias” do “Jornal do Commercio” durante o tempo em que o periódico lhe pertenceu (1957-1959). Entre março de 1957 e março de 1958, os textos de STD apresentaram frequência diária.

O Arquivo Nacional mantém um acervo de cerca de 6.500 documentos (correspondências, telegramas, fotos, recortes de jornais, discursos, declarações, pareceres, memorandos, relatórios, documentos políticos, bens pessoais etc.) de San Tiago Dantas, divididos em 58 caixas, os quais constituem uma valiosa e pouco explorada base de dados sobre o pensamento e a vida do autor, bem como sobre a vida política nacional de boa parte do século XX. Após uma seleção prévia, foram analisados cerca de 2.500 documentos, dentre os quais correspondências pessoais, recortes de jornais, textos e discursos não-publicados.

Os 11 textos abaixo foram escolhidos como os mais representativos do pensamento de Dantas durante o período de 1950 a 1960 e serão analisados na próxima seção:

- 1) “Investimentos Estrangeiros no Brasil” (1950). Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 1, pacotilha 2.
- 2) Carta a João Neves da Fontoura (12 de janeiro de 1951). Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 21, pacotilha 3.

- 3) “Emergência e Desenvolvimento” (1952). Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 27, nº 105-108, 1984.
- 4) Projeto de Discurso para VIª Assembleia Geral da ONU (1951). Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 31, pacotilha 5.
- 5) Discurso no 2º Congresso Interamericano de Jurisconsultos (20 de abril 1953). Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 20, pacotilha 2.
- 6) “A crise brasileira e o dever dos intelectuais” (22 de outubro de 1955). Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 4, pacotilha 1.
- 7) “Dez proposições preliminares sobre educação para o desenvolvimento” (19 de novembro de 1956). Revista Brasileira de Política Internacional, nº 27, set./dez. 1964.
- 8) “Xº Aniversário da Carta das Nações Unidas” (3 de julho de 1955). In: LESSA; HOLLANDA, 2007. p. 27-35.
- 9) “Significação do 11 de novembro” (1956). Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 32, pacotilha 3.
- 10) Editorial sobre a política dos EUA para a América Latina. In: LESSA; HOLLANDA, 2007. p. 37-39.
- 11) Relato à Câmara de Deputados, a respeito da Vª Reunião de Consulta (Agosto de 1959). In: LESSA; HOLLANDA, 2007. p. 41-57.

3.2. Textos escolhidos de San Tiago Dantas (1950-1960)

1) Investimentos Estrangeiros no Brasil³⁷

O texto “Investimentos Estrangeiros no Brasil”, publicado em 1950, pela revista Digesto Econômico (nº 62, ano VI) trata-se na verdade de um relatório produzido no âmbito da Missão Abbink apresentado em 1949, cuja relatoria ficou a cargo de San Tiago Dantas. O diagnóstico e as recomendações que o texto contém constituem um dos pontos principais pelos quais deveriam se pautar as relações Brasil-Estados Unidos segundo a visão da comissão. Um artigo escrito no jornal O Estado de São Paulo, em 21

³⁷ Localização: Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 1, pacotilha 2.

de janeiro de 1950, cujo recorte encontra-se na mesma pasta do arquivo, considera que “A tese do professor San Tiago Dantas [...] é, talvez, dos trabalhos de cunho oficial, o mais completo até hoje elaborado sobre o problema do tratamento a ser dispensado aos capitais estrangeiros no Brasil”³⁸.

O relatório inicia-se realizando um diagnóstico sobre a atual etapa da economia brasileira, identificando seus pontos críticos para posteriormente indicar as soluções. Considera em primeiro lugar que o país acumulava uma série de obstruções que estariam estrangulando seu desenvolvimento, em especial a necessidade de vultuosos investimentos em “serviços públicos, meios de transporte, aproveitamento de potencial hidráulico, exploração de recursos minerais, agricultura intensiva e industrialização de produtos primários obtidos no país” (p. 9). No entanto, considerava o Brasil um país subcapitalizado e que, portanto, não dispunha do capital necessário para, sozinho, impulsionar essas transformações.

A fraca acumulação de capitais é um dos males crônicos da economia brasileira, agravado pelo rápido desgaste que a inflação tem operado no valor das economias coletivas e populares e pela tendência às inversões não produtivas, especialmente ligadas ao processo de super-urbanização. (p. 9).

Em segundo lugar, a comissão chegou à conclusão de que os capitais estrangeiros privados, com os quais se contava para alavancar os investimentos no Brasil, não estariam vindo em quantidade suficiente para o país. Além disso, aqueles que chegavam não estariam sendo aplicados nos setores e atividades fundamentais para um desenvolvimento econômico geral, mas, ao contrário, se concentravam em serviços e produtos que já eram fornecidos por nacionais e com eles passavam a competir.

O desenvolvimento intensivo da economia brasileira só ocorreria com a obtenção de capitais suficientes para promovê-lo. Diante da insuficiência de capitais nacionais, públicos ou privados, a única solução seria contar com a colaboração de investimentos estrangeiros, tanto públicos quanto privados. E para tanto teria de ser formulada uma política consistente para conseguir atraí-los e direcioná-los para as áreas mais primordiais.

O primeiro objetivo prático a que corresponde uma política de investimentos visando o desenvolvimento intensivo do país, é, portanto, criar condições favoráveis à formação e aplicação produtiva de capitais domésticos, e à entrada de capitais estrangeiros, por iniciativa privada ou governamental. (p. 9)

³⁸ Cf. Anexo A.

O texto define duas espécies de medidas que conformariam essa política de investimentos: medidas gerais e medidas específicas. As de âmbito geral seriam aquelas relativas à estabilidade da economia brasileira, tais como o combate à inflação, saneamento da situação monetária e a organização do crédito, e que teriam a capacidade de criar um ambiente favorável para a atração de capitais estrangeiros. Outros fatores gerais que teriam impacto em uma política de investimentos seriam as leis trabalhistas, o imposto de renda e o intervencionismo do Estado na economia.

O autor procura um meio-termo em relação às leis trabalhistas. Considera que são expressão de um avanço social positivo, do qual não se poderia mais voltar atrás. Por outro lado, pensa que por vezes há benefícios excessivos que prejudicam a produtividade.

[...] se é verdade que a expansão da nossa economia, o aumento da renda nacional e o integral aproveitamento dos nossos recursos exigem que percorramos ainda uma etapa nitidamente capitalista, que apenas se inicia, também é certo que trazemos para o seio desse capitalismo um sentido de justiça social que só se revelou muito tarde aos povos cuja experiência capitalista transcorreu um século atrás. Conciliar o capitalismo com os imperativos da justiça social transmitidos à nossa civilização pela experiência de outros povos é um traço que marca o capitalismo latino-americano. Nada é mais ilusório, portanto, do que pensar que poderemos recuar, no campo das relações trabalhistas, a uma fase puramente contratualista. Nada é, igualmente, mais errado do que pensar que toda concessão ao trabalhador é um progresso social, e que não se pode, sem reacionarismo, vir atrás de algumas fórmulas excessivas – ou subordiná-las, como é justo e indispensável, a critérios objetivos de apuração da assiduidade e da produtividade. (p. 10-11).

Em relação ao imposto de renda, o texto assinala que, se este se constitui em um instrumento da distribuição da renda em países desenvolvidos, no caso de economias subcapitalizadas, a sua aplicação teria efeito inibidor nos investimentos e, portanto, recomenda que o Brasil mantenha baixo o nível de suas taxas, “com o duplo objetivo de estimular a reinversão e atrair os capitais estrangeiros, que fogem à tributação confiscatória dos países supercapitalizados” (p. 11).

Por fim, admite a necessidade de uma política de estabilidade cambial e mesmo de intervenção estatal em atividades econômicas (como produção e comércio), contanto que sejam realizadas segundo normas inteligíveis, estáveis e gerais, uma vez que:

As bruscas mudanças de rumo da intervenção estatal, o tratamento excepcional dispensado a certos casos concretos e a adoção de orientação pouco acessível em seus motivos à compreensão de todos, favorecem a desconfiança, autorizam as suspeitas de corrupção e encorajam os investidores mais indesejáveis, que são os solicitadores

de favores de subvenções indiretas sob a forma de medidas de exceção. (p. 12).

As medidas gerais apresentadas constituiriam medidas essenciais, mas não suficientes para estimular o processo de capitalização preconizado. Dessa forma, algumas medidas específicas deveriam ser tomadas para atrair o capital estrangeiro que vinha se interessando pouco pelo Brasil. Os investimentos estrangeiros podiam ser divididos em duas classes: os dirigidos (obtidos através de negociações de governo a governo, ou de bancos e grupos financeiros sensíveis à política oficial) e os espontâneos (feitos por livre iniciativa dos investidores, em face das condições econômicas favoráveis encontradas no nosso país).

Para os espontâneos, de caráter privado, o principal problema, além de sua escassez, era a sua preferência por atividades em que competiam com grupos nacionais. Por isso, era necessário criar estímulos para que eles se direcionassem para setores que contribuiriam para o desenvolvimento geral do país, como em serviços públicos e em infraestrutura. Considera que devam ser mantidas a maior liberdade de ação e de entrada e saída de capitais possíveis, além do tratamento igual entre nacionais e estrangeiros, sendo o Brasil uma economia de mercado. No entanto, recomenda a adoção de um sistema de liberdade ponderada, em que se estabeleceriam favorecimentos a capitais que decidissem investir em setores estratégicos para o desenvolvimento nacional, segundo os seguintes critérios:

- a) criação de condições gerais de desenvolvimento, com acentuada repercussão na ampliação do mercado interno;
- b) aumento da produtividade técnica;
- c) repercussão do investimento no comércio externo, criando divisas pelo aumento das exportações, ou liberando divisas pela diminuição das importações em áreas de contas deficitárias;
- d) implantação de empreendimentos menos acessíveis à iniciativa nacional, ou por demandarem recursos superiores às reservas domésticas mobilizáveis, ou por dependerem de tecnologia de que não se dispõe no país. (p. 20).

Quanto aos investimentos estrangeiros dirigidos, públicos ou provenientes de bancos e agências internacionais, os quais se constituíam certamente o tipo de investimentos que o governo pretendia conseguir com os Estados Unidos, o texto diz que esses deveriam ser negociados entre os países, em que “pode cada país fazer entrar em linha de conta o seu poder de barganha, expresso nas concessões daquilo de que o outro tem imediata necessidade”, sendo que a “[...] a cooperação econômica entre os

países plenamente desenvolvidos e os subdesenvolvidos, verifica que ela se acha dominada por dois princípios [...]: o primeiro é o princípio de livre acesso às matérias-primas, o segundo o de livre acesso aos equipamentos." (p. 14). Dessa forma, o texto procurava persuadir o governo americano a iniciar um programa de auxílio ao desenvolvimento econômico brasileiro, como depreende-se do seguinte trecho:

[...] a economia americana tem apenas uma necessidade primordial, que nossa cooperação esteja em condições de satisfazer: a de manganês e minério de ferro rico, indispensáveis à sua grande siderurgia. A exportação intensiva de minério de ferro para os EUA representa, mais do que a do manganês, um inquestionável benefício imediato para a economia brasileira, não só pelas suas repercussões no nosso mercado interno, mas também, e principalmente, pelo aumento substancial que trará às nossas exportações. [...]

A articulação do programa de fornecimentos regulares de certas matérias-primas, como, por exemplo, o minério de ferro e de manganês, com um programa de investimentos dirigidos, poderia ser, assim a primeira e a mais fecunda das formas de cooperação. (p. 14-15).

O teor do texto, redigido por San Tiago Dantas e que representou a posição final assumida pela Missão Abbink em relação aos investimentos estrangeiros no país, indicava inequivocamente a tentativa de conseguir dos Estados Unidos um programa de financiamento ao desenvolvimento nos mesmos moldes que o Plano Marshall destinado à Europa, em 1947.

Apesar da frustração com os resultados da missão, os governos brasileiros que sucederam Dutra seguirão inclusive aprofundando essa estratégia de barganha e convencimento com vistas ao auxílio norte-americano. O trecho a seguir, destacado deste texto de San Tiago Dantas, representa talvez um dos primeiros esboços do que se tornaria a essência dos argumentos brasileiros em suas relações bilaterais com os EUA até pelo menos 1959: a ideia de que, mais do que um imperativo moral, a ajuda externa a certos países e regiões subdesenvolvidos constituiria uma necessidade para a consolidação da hegemonia norte-americana.

A drenagem de capitais americanos para o exterior torna-se um imperativo da defesa da estrutura internacional em que os EUA se acham integrados, e será feita compulsoriamente pelos órgãos dirigentes da política econômica americana, mesmo contrariando a tendência espontânea dos capitais particulares. Nesse sentido o Plano Marshall é um super-exemplo do movimento que os EUA terão de repetir, em menor escala, em direção de outras regiões devastadas ou subdesenvolvidas. (p. 13).

O argumento aparecia apenas de forma tímida, mas nos próximos anos crescerá em complexidade e em sua capacidade de guiar grande parte de nossa política exterior.

As ideias desenvolvidas por San Tiago, como se perceberá em alguns dos próximos textos, certamente contribuíram nesse processo.

2) Carta a João Neves da Fontoura³⁹

No Arquivo Nacional, encontram-se diversas correspondências trocadas entre San Tiago Dantas e João Neves da Fontoura, amigo pessoal de Dantas e Ministro das Relações Exteriores no governo Getúlio Vargas. Vargas havia vencido as eleições em outubro de 1950 e tomaria posse em março de 1951. Logo em seu primeiro mês de mandato, o Brasil deveria participar da IV^a Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, convocada pelos Estados Unidos para discutir com os países latino-americanos os esforços coletivos necessários, econômicos e militares, para a defesa do hemisfério diante das “agressões soviéticas”. Antes mesmo de Vargas assumir, o governo norte-americano enviou nota a Vargas, por intermédio de João Neves da Fontoura, pela qual pedia ao futuro presidente antecipar as posições que o Brasil adotaria naquela Reunião. Vargas constituiu uma comissão *ad hoc* para debater o tema e elaborar a resposta aos Estados Unidos. A comissão era constituída inicialmente por San Tiago Dantas, Valentim Bouças e Luis Dodsworth Martins, e depois a ela se juntaram também Otávio Bulhões e Roberto Campos. O texto de resposta que ficou conhecido por “*Memorandum do Presidente eleito*” foi elaborado em uma semana e, segundo avaliação do próprio San Tiago Dantas,

nele se contém toda a orientação da política exterior brasileira em face da nova situação de emergência mundial, especialmente no tocante à cooperação econômica, e com ele se inicia uma imensa e coerente ação diplomática, cuja fase culminante foi a Consulta de Washington, e cujo termo final [...] foi a instalação no Rio de Janeiro, em julho de 1951, da Comissão Brasil-Estados Unidos. (DANTAS, 1984, p. 105).

Mesmo após a elaboração do *memorandum*, a comissão *ad hoc* se manteria e se transformaria, nos primeiros dias de março, na Comissão Preparatória dos Trabalhos da IV^a Reunião de Consulta, sob a presidência de Neves da Fontoura. Dentre a divisão dos grupos de trabalho, Dantas ficou com a coordenação da comissão de Investimentos.⁴⁰

³⁹ Localização: Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 21, pacotilha 3. Cf. Anexo B.

⁴⁰ Todas essas informações relativas à comissão *ad hoc* e a Comissão Preparatória estão relatadas no texto “Emergência e Desenvolvimento”, de San Tiago Dantas, e constituem um capítulo pouco conhecido da história diplomática brasileira. O texto também contém a íntegra do “*memorandum do Presidente eleito*”.

A carta de San Tiago Dantas a Fontoura datada de janeiro de 1951, a que se refere o título, foi escrita dentro desse contexto, entre a escrita do “*Memorandum do Presidente eleito*” e a constituição da Comissão Preparatória. Nela, Dantas trata sobretudo da questão das relações Brasil-Estados Unidos.

A despeito das frustrações dos anos anteriores, o autor expressa confiança na possibilidade de o governo brasileiro obter auxílio econômico norte-americano:

É inegável que os Estados Unidos estão dispostos a corresponder a um apêlo do Governo brasileiro no sentido do nosso desenvolvimento econômico. As decepções com a Europa e a extrema incerteza em relação aos países aziáticos, tem feito com que muitos americanos, de ambos os partidos, reconheçam o êrro de não se haver fortalecido a América Latina através de um programa semelhante ao Plano Marshall. Hoje os países americanos estão na ordem do dia, e entre eles o primeiro lugar cabe ao Brasil e ao Chile, sendo de notar que a nossa posição financeira em Washington é a melhor, pois não temos atrasados comerciais e demos prova de certo poder de contrôle disciplinando, em 1949 e 1950, as importações. (p. 1).

Dantas, no entanto, identifica obstáculos à concessão norte-americana, principalmente a percepção deles de que o Brasil não disporia dos quadros técnicos necessários para dar suporte aos programas estabelecidos. Assim, propõe a Fontoura algumas medidas, dentre as quais a mais importante seria a criação do cargo de Sub-Secretário no Ministério das Relações Exteriores, que funcionaria como o principal gestor dos futuros projetos a serem celebrados com os Estados Unidos:

Essa função, que foi um dos fatores de êxito histórico do Departamento de Estado, pode vir a multiplicar as possibilidades do Itamarati. Não entendo o cargo de Sub-Secretário de Estado como um cargo político [...]. Mas como uma função essencialmente técnica, atribuída à pessoa da confiança do Ministro de Estado e do Presidente da República [...]. Como membro integrante do Ministério do Exterior, êle coordena a ação dos órgãos diplomáticos e consulares, nos programas de cooperação econômica, e veicula no Itamarati as atividades de Conselhos e Comissões independentes, como as que acima mencionei (Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Economia, etc.). Ao mesmo tempo é um órgão de ligação com o Conselho de Economia, com as Comissões de Planejamento que se venham a constituir [...]. (p. 3-4).

Por último, é importante salientar a recomendação que San Tiago faz no penúltimo parágrafo da carta acerca de que postura o Brasil deveria adotar nas negociações na IV^a Reunião de Consulta. Como se verá adiante, essa posição prevaleceu.

[...] me parece indispensável separar dois planos paralelos: um plano de manutenção do sistema econômico brasileiro atual e um plano de desenvolvimento intensivo. Com o primeiro procuraremos evitar que

se desorganize a nossa economia, ao influxo da guerra; com o segundo procuraremos captar o auxílio norte-americano para novos empreendimentos, que nos permitam galgar uma etapa mais avançada de industrialização. (p. 4)

3) **Emergência e Desenvolvimento**⁴¹

No texto “Emergência e Desenvolvimento”, escrito possivelmente em 1952, pouco conhecido pelos estudiosos de Relações Internacionais no Brasil, San Tiago faz um detalhado depoimento sobre a preparação da IV^a Reunião, revelando-se uma excelente fonte de estudos sobre a política externa do segundo governo Vargas, uma vez que resume e transcreve importantes documentos do período. Trata-se de um texto longo, predominantemente descritivo, do qual serão destacados apenas alguns trechos para análise aqui.

As Reuniões de Consulta dos Ministros de Relações Exteriores das Nações Americanas foram um instrumento criado no âmbito do sistema interamericano na década de 1930, tendo sua primeira edição ocorrida no Panamá, em 1939, com o objetivo de combinar a ação externa conjunta dos países em relação à 2^a Guerra Mundial. A IV^a Reunião de Consulta foi convocada em dezembro de 1950 pelos Estados Unidos e ocorreria em 26 de março de 1951, com a seguinte pauta:

I — Cooperação política e militar para a defesa da América e para prevenir e rechaçar a agressão de acordo com os convênios interamericanos e com a Carta das Nações Unidas e as resoluções da referida Organização.

II — Fortalecimento da segurança interna das Repúblicas Americanas.

III — Cooperação econômica de emergência.

a) Produção e distribuição para fins de defesa;

b) Produção e distribuição de produtos escassos e utilização de serviços necessários para atender aos requerimentos da economia interna das Repúblicas Americanas; e medidas para facilitar, no possível, a execução dos programas de desenvolvimento econômico.

A Reunião apresentou-se como uma nova oportunidade para o Brasil apresentar suas demandas por auxílio ao desenvolvimento econômico em troca dos esforços coletivos exigidos pelos EUA aos países latino-americanos. Já no “*Memorandum do Presidente eleito*”, Vargas havia definido a posição brasileira:

⁴¹ Localização: Revista Brasileira de Política Internacional, vol. 27, nº 105-108, 1984.

O Brasil espera dar aos Estados Unidos na Conferência de Washington – como em outros pronunciamentos e programas – a sua cooperação, mas considera indispensável que o Governo dos Estados Unidos compreenda que essa cooperação, além de impor sacrifícios de toda ordem, exige um entendimento efetivo, para que a vida económica do país que a presta não seja perturbada a ponto de ter substancialmente reduzidas suas possibilidades imediatas e futuras de desenvolvimento e de produção. [...]

A boa vontade do Governo brasileiro de contribuir com as matérias primas nacionais para a economia de emergência dos Estados Unidos, deve encontrar a sua contra-partida na boa vontade do Governo norte-americano de conceder prioridades de fabricação, e créditos bancários a termo médio e longo, para a imediata execução de um programa racional de industrialização e de obras públicas, ao qual serão consagrados os principais esforços da administração brasileira. (VARGAS apud DANTAS, 1984, p. 105-106).

Além de Dantas ter feito parte da Comissão Preparatória, ele integrou a delegação brasileira na Reunião, como Conselheiro Econômico, sendo o principal responsável pelas posições brasileiras em relação ao item III (cooperação econômica de emergência), prioridade para o governo brasileiro.

O centro da estratégia brasileira para as negociações foi insistir na não separação entre os esforços demandados pela situação de guerra e o desenvolvimento geral das economias dos países. Era essa a visão de San Tiago exposta na carta a João Neves da Fontoura analisada anteriormente e foi essa a visão que se impôs dentro dos trabalhos da Comissão Preparatória e no Itamaraty. Segundo o relato de Dantas, seguindo as sugestões da Comissão:

Começou, pois, o Itamaraty a trabalhar, preparando a participação brasileira na futura Conferência, consciente desse primeiro e indispensável objetivo: manter unidos e articulados os problemas de cooperação para defesa e os de cooperação para desenvolvimento, como partes inseparáveis de um só problema: o da mobilização exigida pela emergência. Nossa economia sofrera, na II Grande Guerra, a pressão de fatores que lhe infligiram perdas de substância e distorções de acomodação difícil. Uma nova guerra levaria esses efeitos a proporções ameaçadoras, se não fossem corrigidas certas faltas, preenchidos certos vazios, mediante planos de desenvolvimento ligados ao transporte, à energia e aos alimentos. (DANTAS, 1984, p. 109).

A Instrução do Itamaraty para a delegação brasileira, que seria o ponto de partida do projeto brasileiro de resolução apresentado na IV Reunião, descrevia as posições brasileiras:

É indispensável que os Estados Unidos cooperem para as exportações temporárias dos países sub-desenvolvidos, criadas pela situação de emergência, fornecendo-lhes recursos que evitem a desaplicação dos

capitais domésticos das atividades permanentes, em que se encontram, e o seu investimento em atividades fadadas a desaparecer. [...]

O Brasil espera que os Estados Unidos concordem em fomentar a indústria nascente dos países latino-americanos, importando em lugar de matérias primas, produtos beneficiados, sempre que o país exportador esteja tecnicamente aparelhado para o beneficiamento. (DANTAS, 1984, p. 113-114).

E ainda:

Se não queremos tirar da guerra proveito para enriquecer, também não queremos permitir que ela enfraqueça a estrutura econômica do nosso país, tornando irreparáveis os efeitos do período de sacrifício. Por esse motivo, pretendemos obter do Governo dos Estados Unidos apoio positivo e eficaz para a imediata execução de um plano de investimentos básicos, visando ao desenvolvimento geral. (DANTAS, 1984, p. 114).

A participação da delegação brasileira na IV^a Reunião foi considerada muito bem sucedida, como relata Dantas em carta a Vargas, em 21 de abril de 1951⁴²:

Os objetivos que nos haviam sido determinados no Rio de Janeiro foram satisfatoriamente alcançados. [...] os fins que tínhamos em vista, diante da nova emergência de guerra dos Estados Unidos, era a criação de fórmulas em que se pudesse apoiar a nossa diplomacia, nos momentos futuros em que tivesse de defender os interesses nacionais. [...] O que procuramos em Washington foi tornar legítimas, desde já, as nossas reclamações contra essas medidas eventuais, pela afirmação solene de princípios que se condenam, corrigem ou atenuam. [...] Aplicando, desta vez, o rigor de uma resistência moderada, e sempre bem justificada do ponto de vista técnico e econômico, o Brasil conseguiu que a Consulta aprovasse fórmulas muito mais eficazes para a ação diplomática futura, e não perdeu, pelo contrário, ganhou prestígio para as negociações bilaterais, em que obteve resultados maiores que os do passado.

Quanto à influência das ideias de San Tiago Dantas na conformação da posição brasileira, além dos indícios já apresentados, ela é confirmada por Antônio Gallotti, em correspondência datada de 18 de maio de 1951⁴³:

[...] considero que o sangue novo que correu em Washington teve sua fonte nas sessões preparatórias do Itamaraty, das quais V. foi o criador e o estruturador. [...]

A colocação do binômio emergência-desenvolvimento econômico foi uma ideia felicíssima e que me parece integrada no sistema de cooperação continental. Quantos sabem que tudo isso se deve a V.? E nem ao menos se deve ou pode fazer tal revelação.

⁴² Carta de STD para Vargas, relatando os resultados da IV^a Reunião. Localização: Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 3, pacotilha 2. Cf. Anexo C.

⁴³ Carta de Antonio Gallotti para STD. Localização: Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 23, pacotilha 1. Cf. Anexo D.

Outro ponto que merece grande destaque no texto “Emergência e Desenvolvimento” é a caracterização que Dantas faz dos antagonismos existentes entre os Estados Unidos e os países latino-americanos. O reconhecimento de tais antagonismos, ao contrário de debilitar o sistema interamericano, seria condição necessária para fortalecê-lo. O autor diferencia os países entre os Estados Unidos, “que se apresentam na plenitude do desenvolvimento econômico, detendo os recursos com que podem impulsionar a economia de todo o ocidente” (DANTAS, 1984, p. 103), e os latino-americanos, “que se apresentam como áreas sub-desenvolvidas, em geral produtoras de produtos primários e importadoras de manufaturas, com rendas nacionais baixas per capita, e deficiência crônica de capitais” (DANTAS, 1985, p. 103).

Além dos antagonismos econômicos, o autor também enfatiza aqueles de ordem política e militar. Em primeiro lugar, quanto ao raio de ação e interesses, os EUA tinham responsabilidades mundiais, enquanto os demais países americanos se limitavam à esfera regional. Em segundo lugar, Dantas argumentava que, em face da possível agressão soviética, os EUA eram mais suscetíveis aos ataques de ordem militar, enquanto os latino-americanos, devido às imensas debilidades sociais, estavam mais propensos à agressão de tipo social pela potência socialista:

[...] o perigo imediato atual que preocupa os governos latinos é a agitação comunista interna, favorecida pelo sentimento de frustração das massas populares e das classes intelectuais, em países condenados ao pauperismo e ao avassalamento econômico aos grandes mercados financeiros e industriais. (DANTAS, 1984, p.104).

Esse argumento, já esboçado anteriormente, agora encontrava-se mais bem formulado e passou a fazer parte das Instruções do Itamaraty para a delegação brasileira na IV Reunião:

Entendemos que a doutrina do Ponto IV, reafirmada recentemente no chamado Relatório Gray, merece ser transposta para o plano das declarações multilaterais americanas, constituindo uma nova doutrina de cooperação continental, em tempo de guerra como em tempo de paz. Essa doutrina concebe o desenvolvimento intensivo dos países mais atrasados do hemisfério, não como um simples auxílio dispensado pelos países industrializados a título de solidariedade regional, mas como um *imperativo de preservação da ordem democrática no Ocidente e de defesa, a longo termo, da unidade do bloco político formado pelas nações livres*. (DANTAS, 1984, p. 114, grifo nosso).

Como foi detectado no capítulo 2, o argumento da necessidade de superação do atraso através do desenvolvimento econômico como forma de conter focos de agitação social e de infiltração comunista no hemisfério, que foi neste trabalho resumida como a

tese da relação entre o subdesenvolvimento e a instabilidade dos regimes, tornou-se central na diplomacia brasileira durante a década de 1950, pautando as relações com os Estados Unidos. Foi na IVª Reunião de Chanceleres, em 1951, que ela foi pela primeira vez empregada de forma plena e, ao que tudo indica, sob grande influência de San Tiago Dantas.

4) Projeto de Discurso para VIª Assembleia Geral da ONU⁴⁴

Em 1 de novembro de 1951, San Tiago enviou a seguinte carta a João Neves da Fontoura:

Meu caro Ministro,
Peço-lhe desculpa por só apresentar hoje o projeto de discurso para a Assembléia Geral das Nações Unidas.
Os pontos que me pareceram essenciais foram os seguintes: em primeiro lugar, uma reafirmação de apoio à resolução 377, que contou com o nosso voto na Vª Assembléia, e, que, pela primeira vez, deu poderes à Assembléia em matéria de repressão da agressão. As crises do Conselho de Segurança, em virtude do veto russo, estão exigindo uma gradual transferência de poderes para a Assembléia, como válvula de segurança, e é natural que estejamos na linha de frente do apoio a esse movimento, cuja "constitucionalidade" tem sido discutida principalmente pelo bloco soviético.
Em segundo lugar entrosei nessas considerações o pronunciamento de Washington, como estava, aliás, no texto primitivo do discurso. Em seguida, mantive, ligeiramente modificada, a parte sobre a união latina.
Dai em diante introduzi largamente a questão dos países-subdesenvolvidos, e afinal passei a uma afirmação de confiança nas Nações Unidas, com a qual o texto termina.
Será para mim um grande contentamento se essa modesta contribuição tiver conseguido exprimir o seu pensamento, ao qual me ative com o maior cuidado, e se merecer a sua aprovação.⁴⁵

No Arquivo Nacional, também é possível encontrar um rascunho do discurso ditado por João Neves da Fontoura⁴⁶, provavelmente sobre o qual Dantas deveria trabalhar, e o texto que contém as modificações propostas por ele e sobre as quais fala nessa carta. Cruzando informações presentes nos textos e na carta, é possível dizer que esse projeto de discurso deveria ter sido usado na VIª Assembleia Geral das Nações Unidas, que aconteceu em 6 de novembro de 1951. No entanto, o discurso brasileiro nesse ano teve conteúdo que em nenhum ponto se aproxima dos textos encontrados no

⁴⁴ Localização: Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 31, pacotilha 5. Cf. Anexo E.

⁴⁵ Localização: Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 31, pacotilha 5. Cf. Anexo F.

⁴⁶ Localização: Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 31, pacotilha 5.

arquivo do San Tiago Dantas, tendo sido pronunciado pelo Embaixador Mário de Pimentel Brandão.

Contudo, o discurso do Brasil na ONU em 1952, proferido por João Neves da Fontoura, corresponde, com algumas modificações, ao rascunho ditado em 1951 para San Tiago. Esse pronunciamento é considerado inaugurador de uma nova postura internacional do país:

A partir de 1952, operar-se-ia significativa inflexão nos pronunciamentos brasileiros. O alinhamento com os EUA parecia não haver rendido os frutos esperados. Surgiriam então nos discursos brasileiros na ONU formulações favoráveis à implantação de mecanismos multilaterais mais eficazes para a promoção do desenvolvimento econômico, por oposição ao bilateralismo assistencialista característico do período anterior. Sem abandonar a expectativa da aliança norte-americana, a diplomacia brasileira passaria a qualificá-la. (CORRÊA, 2007, p. 81).

O chanceler brasileiro preferiu não incorporar a maioria das sugestões de Dantas. Apesar disso, como o objetivo principal desta pesquisa é investigar o pensamento do autor, seu texto de projeto do discurso brasileiro na ONU constitui uma fonte preciosa de pesquisa. Alguns trechos mais importantes serão avaliados.

Ao falar sobre o problema da manutenção da paz internacional, San Tiago diz que é necessário reforçar o poder militar repressivo nas mãos da ONU. Ao contrário desse aumento de potencial bélico constituir uma ameaça aos ideais pacifistas, ele seria seu garantidor. No entanto, mais adiante no discurso, o autor defende que o conflito social e entre países seria gerado sobretudo pelas desigualdades econômicas e injustiças sociais, e que sem atacá-las, a paz sempre estaria ameaçada:

O mundo em que se realizará o ideal da manutenção permanente da paz não poderá ser um mundo dividido interiormente por excessivas desigualdades econômicas, nem entre Estados, nem entre classes no seio da sociedade. As imensas populações sub-desenvolvidas do mundo padecem de um estado permanente de insatisfação, que é causa de agitações políticas de origem de muitos impulsos bélicos, aos quais se opõem os propósitos desta Organização. Seria inadmissível que a defesa da paz repousasse apenas nos meios repressivos, mobilizados para impedir ou para conter qualquer agressão. Ela tem de repousar, igualmente, e principalmente, no ataque decisivo às causas latentes de desequilíbrio e de conflito que jazem nas excessivas desigualdades econômicas entre os Estados e na injustiça social observada no seio de cada sociedade.

Um outro ponto que merece destaque e está relacionado ao anterior é a defesa que autor faz sobre a necessidade dos países, principalmente os subdesenvolvidos, promoverem o desenvolvimento econômico combinando crescimento e justiça social.

As leis, nesse sentido, deveriam incorporar as demandas das novas configurações das sociedades, garantindo a extensão de direitos, antes assegurados apenas aos proprietários, também aos trabalhadores.

O Brasil tem sido, muitas vezes, pioneiro de reformas legislativas, destinadas a amparar e melhorar a condição do trabalhador, procurando cercar o trabalho das mesmas seguranças que anteriormente amparavam unicamente a propriedade. A política brasileira de desenvolvimento econômico tem olhado paralelamente os problemas da produção e os distribuição da riqueza, e ao mesmo tempo que tem procurado elevar a renda nacional e melhorar as condições de produtividade do país, tem procurado favorecer a expansão das classes médias, o bem estar do proletariado e a livre circulação entre as classes sociais, de modo que não se estabeleçam privilégios, nem se criem obstáculos à ascensão dos mais capazes.

5) Discurso no 2º Congresso Interamericano de Jurisconsultos⁴⁷

Em uma correspondência de 4 de abril de 1953, João Neves da Fontoura transmite “convite” de Vargas para Dantas representar o Brasil na 2ª Congresso Interamericano de Jurisconsultos, que se realizaria em Buenos Aires, entre de 20 de abril e 9 de maio de 1953 e cujo objetivo era aperfeiçoar as regras jurídicas do sistema interamericano, como por exemplo em relação ao asilo político:

Nós temos que mandar em abril um Delegado ao Congresso Interamericano de Jurisconsultos em Buenos Aires. Eu ontem sugeri naturalmente o nome do Campos. O Presidente disse sim, mas acrescentou: “Por que não o San Tiago?” Diria o Schmidt que você está muito prestigioso.⁴⁸

San Tiago acabou por representar o Brasil e destacou-se desde seu discurso inicial no primeiro dia, sendo que suas intervenções e suas teses constituíram muitas vezes o ponto central em torno das quais se tomaram as decisões da conferência.

Em seu discurso (ao qual se refere o título), Dantas afirmou a importância do direito e das fórmulas jurídicas serem capazes de expressar os rumos da evolução social, assumindo um sentido progressista. No caso dos países americanos, o principal desafio que se apresentava relacionava-se à emergência das massas de trabalhadores e à necessidade de desenvolvimento econômico:

Entre os programas a desenvolver no interesse da vitalidade do sistema, o primeiro diz respeito à proteção social e jurídica do trabalhador, para que o regime econômico de livre empresa, necessário ao desenvolvimento pleno e intensivo de nossas riquezas,

⁴⁷ Localização: Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 20, pacotilha 2.

⁴⁸ Localização: Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 23, pacotilha 1. Cf. Anexo I.

não gere as formas de opressão e injustiça, observadas em outras sociedades, na época de expansão do capitalismo; o segundo transcende o campo dos programas predominantemente jurídicos, e visa o desenvolvimento econômico harmônico e intensivo dos países americanos, onde as massas populares, deprimidas pelo baixo nível de vida, lançam seu constante desafio às instituições democráticas e ao regime de livre empresa.

O autor defende ao mesmo tempo a necessidade de avançar na adoção da democracia representativa e o princípio da não-intervenção nos assuntos internos de cada país. Esse raciocínio apresentado em 1953 será retomado e aprofundado na Vª Reunião de Consulta de Chanceleres, em 1959, e constituirá um dos pontos centrais da PEI.

Sem o fortalecimento e o exercício efetivo da democracia representativa não será possível desenvolver, nem conservar por longo tempo, o sistema interamericano. [...] Por outro lado, não haverá como avançar, ou mesmo perseverar, no caminho da solidariedade e da cooperação, sem que cada Estado se abstenha de intervir, direta ou indiretamente, nos negócios internos de outro Estado.

Por fim, repete-se aquele argumento surgido nos anos anteriores que vincula a democracia à superação do subdesenvolvimento:

Sem justiça social, sem proteção efetiva do trabalho e do trabalhador, não pode florescer na América uma economia de livre empresa. Sem desenvolvimento econômico, harmônico e intensivo, sem enriquecimento nacional, a estrutura democrática dos Estados americanos não poderá resistir indefinidamente ao desafio das massas insatisfeitas.

6) A crise brasileira e o dever dos intelectuais⁴⁹

O Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), criado em 1955, transformou-se em um dos principais centros de formulação e difusão das ideias nacionalistas e desenvolvimentistas no Brasil na segunda metade da década de 1950. San Tiago Dantas, além de fazer parte de seus conselhos curador e consultivo ao lado de personalidades de variadas tonalidades ideológicas como Roberto Campos, Sérgio Buarque de Holanda, Anísio Teixeira e Augusto Frederico Schmidt, foi responsável pela aula inaugural do ISEB, em 22 de outubro de 1955, proferindo o discurso intitulado “A crise brasileira e o dever dos intelectuais”. Trata-se de um texto de especial importância para a compreensão das ideias do autor, principalmente para elucidar as bases sobre as quais Dantas assentava todo o seu pensamento e sua ação.

⁴⁹ Localização: Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 4, pacotilha 1.

O texto oferece sobretudo uma interpretação acerca da emergência das massas na sociedade brasileira do século XX e suas implicações sociais e políticas. A crise brasileira a que se refere o título diz respeito ao descompasso entre as concepções e as políticas da atual classe dirigente brasileira e as novas configurações da sociedade.

Quem observar a crise brasileira, nos seus múltiplos aspectos – econômico, cultural, educacional, administrativo – facilmente se aperceberá, sem precisar mesmo recorrer à leitura de relatórios e à interpretação de estatísticas, que a classe dirigente vem perdendo gradualmente toda capacidade de resolver os problemas da sociedade, que lhe estão confiados. (p. 18-19).

Para desenvolver essa interpretação, San Tiago se apoia na sociologia de Arnold Toynbee, em seu livro “Estudo de História”. Segundo Dantas, Toynbee ensinava que as sociedades estavam divididas entre a classe dirigente e a classe dirigida. A classe dirigente seria aquela parte que acumula o poder capaz de se exercer sobre a sociedade como um todo e sua legitimidade decorreria de sua capacidade de dar respostas aos problemas gerais. Quando a classe dirigente perde essa capacidade, haveria uma situação de crise que geralmente só viria se resolver com a substituição dessa classe dirigente⁵⁰.

Se uma classe dirigente perde a sua capacidade de resolver os problemas da sociedade, única capacidade que a legitima, a classe dirigida, que a ela se achava unida pelo poderoso instinto social do mimetismo, começa a separar-se. A decadência da classe dirigente dá assim início à ascensão social, ao processo geralmente irreversível, que termina, ou pela substituição da classe dirigente por uma outra, saída do seio das massas, ou pelo desmembramento da sociedade e sua incorporação fragmentária a outras comunidades. (p. 25).

Aplicando essa teoria e esses conceitos ao caso brasileiro, Dantas pensava que a classe dirigente brasileira tradicional – a classe agrária – havia perdido sua capacidade de oferecer soluções para a manutenção e o desenvolvimento da sociedade:

[...] as raízes dessa decadência se encontram na modificação da estrutura da nossa classe dirigente, cujo núcleo preponderante foi, durante a primeira fase da história republicana, a classe agrária, política e socialmente destruída com a crise econômica de 1930 e com o sistema de governo pessoal praticado até 1945. A classe política que exercia a autoridade por uma transferência de poder daquela classe agrária, perdeu com o declínio desta a função vicariante que legitimava, do ponto de vista social, o seu mandato. E daí por diante tornou-se um estamento, uma classe profissional sem representação de classe economicamente definida, o que dessolidarizou-a

⁵⁰ Dantas já havia desenvolvido e exposto essa análise em textos anteriores, especialmente em uma conferência em 1954 para a Escola Superior de Guerra, intitulada “O Poder Nacional, que se encontra incompleta no Arquivo Nacional, Acervo San Tiago Dantas, caixa 4, pacotilha 1.

progressivamente dos problemas da coletividade, a ponto de muitos dos seus homens mais representativos haverem perdido totalmente não só o conhecimento mas a própria sensibilidade daqueles problemas e de suas soluções. Destituída de sua função vicária, que a mantinha em contacto com a realidade, a classe política cedo passou a ter interesses próprios relacionados com a sua manutenção nas funções públicas, e esses interesses muitas vezes se põe em conflito com a solução de problemas da sociedade. A esse fato somam-se os efeitos negativos de outro: a incapacidade até agora revelada pelas novas classes econômicas do país – a classe mercantil e a classe industrial – para substituir a classe agrária na sua antiga função dirigente, contentando-se com um papel de clientes do poder, papel que a classe política, desenraizada e irresponsável, tem sabido por a serviço dos interesses de sua manutenção." (p. 19-20)

Apesar dessa decadência da classe dirigente e da crise por ela gerada, segundo Dantas, ocorria um fenômeno paradoxal no Brasil, cuja sociedade em geral, ao contrário de conhecer a decadência, estava experimentando um momento de desenvolvimento em ritmo acelerado. Nesse fato, estariam as provas cabais do vigor dos novos grupos sociais:

A expansão brasileira numa quadra cuja característica mais saliente é o declínio da classe dirigente em sua capacidade específica de resolver problemas, fala melhor do que qualquer outro argumento em favor da ascensão qualitativa da classe dirigida, isto é, das massas populares. Ao poder espontâneo de iniciativa dos líderes econômicos e à rapidez com que o trabalhador brasileiro responde a estímulos monetários, mudando de ocupação e de domicílio e adaptando-se a novas circunstâncias, deve-se a parte mais substancial do impulso múltiplo, que transformou em rápido período as condições e a estrutura de nossa sociedade.

Uma população melhorando continuamente e pelo seu próprio esforço de nível de vida [...] constitui hoje, no balanço da crise brasileira, a contrapartida de uma classe dirigente pouco realista, mal informada sobre os problemas e discretamente empenhada em resolvê-los. (p. 23-24).

San Tiago via com pouca esperança a possibilidade desse crescimento se sustentar nos próximos anos, de forma espontânea. Se nada fosse feito para impulsioná-lo e dirigi-lo, se os pontos de estrangulamento que impediam o livre desenvolvimento da economia brasileira para estágios mais avançados não fossem removidos, o crescimento populacional facilmente iria superar o crescimento econômico, transformando as promessas de prosperidade em catástrofe. Era preciso com urgência pensar em formas de se promover o “desenvolvimento econômico intensivo” do país.

Mas, estando a classe dirigente tradicional em crise, San Tiago pergunta: “Quem deve realizar o desenvolvimento brasileiro, através do qual a entidade nacional a que pertencemos encontrará a expressão plena de suas virtualidades?” (p. 30).

Sua resposta é que caberia às massas em ascensão a tarefa do desenvolvimento nacional. No entanto, apesar de afirmar seu protagonismo, o autor não considera que o povo teria plena maturidade para, sozinho, dar direção racional a esse processo.

O desenvolvimento brasileiro não será obra de sua classe dirigente obsoleta e em vias de desaparecimento, mas do povo em ascensão, que já nos está conduzindo, ainda que obscuramente, ao nível de novas realizações. A ascensão do povo brasileiro ainda é, porém, neste momento, uma peripécia enigmática, pois suas reações voluntárias são apenas testemunho daquelas intermitências demagógicas, com que se anuncia o colapso da classe dirigente e a secessão social. O povo brasileiro – a imensa massa trabalhadora que nos envolve, e que começa a caminhar por nós, ainda às cegas – está sob a dupla ameaça da captura pelo cazarismo demagógico, que sobre ele pode tentar fundar uma nova e inútil aventura fascista, e da captura pelo comunismo internacional, que representaria, em modelos modernos, a clássica desintegração da sociedade por uma submissão a um desígnio externo. (p. 31).

Nesse ponto residia o dever dos intelectuais: “dar a esse imperativo uma superestrutura racional, elaborar a sua doutrina social, a sua ética, e sobretudo, como direi dentro em pouco, fixar o seu ideal educativo, a sua paideia” (p. 30). Na visão de Dantas, os intelectuais brasileiros deveriam servir a esse povo, “compreendê-lo, [...], viver os seus problemas e forjar-lhe uma consciência de suas aspirações, preservando-o das capturas por forças estranhas para que dele mesmo se plasme uma nova consciência dirigente para o país” (p. 31).

7) Dez proposições preliminares sobre educação para o desenvolvimento⁵¹

O texto “Dez proposições preliminares sobre educação para o desenvolvimento” foi escrito por San Tiago Dantas em 19 de novembro de 1956. É um texto curto e conciso que, em dez pontos, pretende apresentar as concepções que deveriam nortear as políticas educacionais brasileiras de forma que elas se adequassem às novas configurações sociais e ao imperativo de desenvolvimento econômico. Embora seja um texto que possa interessar sobretudo a estudiosos do campo da Educação, nele Dantas expõe de maneira cristalina suas concepções sobre o desenvolvimento nacional, as quais serão enfatizadas aqui.

O autor retoma as visões apresentadas na aula inaugural do ISEB para justificar a necessidade do desenvolvimento:

O sentido da transformação social do nosso País parece contido no imperativo do desenvolvimento econômico intensivo. O ritmo de

⁵¹ Localização: Revista Brasileira de Política Internacional, nº 27, set./dez. 1964.

crescimento da população brasileira requer que se mantenha e mesmo que se acelere o atual ritmo de crescimento da renda nacional, sob pena de a nossa coletividade incorrer, no fim do século, no risco do pauperismo e da perda de independência econômica. (p. 383-384).

Para ele, desenvolvimento econômico pressupunha três componentes principais: expansão do mercado interno, diversificação da produção e melhoria da produtividade técnica (melhor aproveitamento dos fatores de produção – trabalho e capital). Além disso, o país não poderia se contentar indefinidamente em ser um país exportador de matérias-primas, devendo, no entanto, direcionar os recursos que aquelas exportações lhe davam para avançar seu processo de industrialização:

A sociedade brasileira, no meado do século XX, tem no desenvolvimento econômico o seu problema culminante, cuja não solução será penalizada com a implantação do pauperismo, a diminuição da independência econômica e perda provável das liberdades públicas. (p. 384).

A educação teria um papel importante a desempenhar no impulso a esse processo de desenvolvimento, mas teria que se adequar às novas demandas:

A sociedade brasileira vem sofrendo uma transformação rápida de estrutura, caracterizada pela maior diversificação da economia, e portanto dos tipos de ocupação profissional, e por uma ascensão das classes trabalhadoras, que reclamam educação de nível mais elevado. (p. 386).

8) Xº Aniversário da Carta das Nações Unidas⁵²

Em discurso proferido em sessão solene da Faculdade Nacional de Direito, em 3 de julho de 1955, San Tiago comenta a crise vivida pelas Nações Unidas no cenário internacional de então, marcado pela polarização ideológica da Guerra Fria. O autor expõe as causas da crise da ONU e examina o sentido das críticas a ela direcionadas. Dantas, contudo, defende a importância da instituição para a causa da paz entre as nações e a necessidade de continuar trabalhando para que se aprimorem seus mecanismos e sua eficácia. Nada poderia significar um perigo maior para a segurança internacional do que o desmantelamento do sistema mundial que se tentava estabelecer com a ONU, pensava o autor.

As Nações Unidas tornaram-se hoje o maior instrumento de defesa da paz mundial, não tanto pelo desempenho da sua função específica de reprimir a agressão, que se acha entorpecida pelo voto, quanto pela função sucedânea do organismo hipotensor da guerra fria, função que ela desempenha graças ao fato, de importância transcendental, de

⁵² Localização: LESSA; HOLLANDA, 2007, p. 27-35.

existir hoje no mundo um ponto de encontro contínuo dos Estados aptos a desencadear a guerra. (p. 34).

Apesar da crítica comum endereçada ao organismo pela existência de um Conselho de Segurança, que reunia permanentemente as cinco nações mais poderosas e que dava a elas mais poderes que aos demais países, devido à prerrogativa do veto, San Tiago pensa que essa era a única condição que ainda tornava possível a participação das superpotências no sistema ONU. Essa situação, embora não fosse a ideal, deveria ser mantida, uma vez que, somente assim, haveria uma arena permanente onde se encontrava periodicamente os Estados Unidos e a União Soviética.

Se não existisse o voto, certamente a União Soviética já se teria retirado das Nações Unidas, e a maior e mais grave derrota sofrida pela causa da paz será a retirada da União Soviética da Assembleia e dos Conselhos desse Organismo, onde hoje o Oriente e o Ocidente se acusam, se defendem e se justificam perante a opinião mundial. (p. 34).

O autor revela assim adesão aos princípios do realismo, de forma semelhante, como o fez em seu projeto de discurso da ONU analisado anteriormente, quando acusa de irresponsáveis aqueles que, se dizendo portadores de ideias pacifistas, defendem a eliminação de uma concentração bélica nas mãos da ONU⁵³. Ainda que acreditasse na possibilidade de construção de uma paz mundial duradoura (crença geralmente atribuída aos chamados idealistas), era preciso evitar os mesmos erros que levaram ao fracasso da Liga das Nações: seu excesso de idealismo e a não consideração das diferenças entre o poder das nações. Ao mesmo tempo em que acredita nas instituições e nas normas jurídicas, inclusive em âmbito internacional, ele insiste em que se ponha “cuidado supremo na verificação do realismo das soluções” que apontam (p. 30) e se observe a “correspondência entre elas e o fato social e político que se exprime na mesma instituição” (p. 30).

O autor também vê com incredulidade a proposta corrente naquele tempo de substituir a ONU por sistemas regionais, como a OEA. Apesar de ser um entusiasta dos arranjos regionais, ele pensa que estes tem como fundamento principal o princípio da homogeneidade, agrupando países em torno de temas comuns. Por outro lado, o sistema

⁵³ STD se declara adepto do realismo e das ideias de Hans Morgenthau: “No seu livro ‘Conflito de Vizinhança e sua Composição’ (1939), ele faz as primeiras e importantes citações sobre o autor Hans J. Morgenthau. Todavia, foi durante os anos 50 em um célebre artigo para o Jornal do Comércio, intitulado ‘O Realismo das Relações Internacionais’, que San Tiago Dantas expôs claramente a sua visão sobre o assunto.” (SEPÚLVEDA, 2000, p. 2).

mundial se fundaria sob os princípios do antagonismo e da necessidade de conciliação. Ambos os tipos deveriam coexistir.

9) Significação do 11 de novembro⁵⁴

Para garantir a posse de Juscelino Kubitschek e João Goulart – que haviam vencido as eleições para presidente e vice-presidente respectivamente em outubro de 1955 –, o General Henrique de Teixeira Lott desencadeou um movimento militar em 11 de novembro de 1955 para impedir o golpe que se anunciava. Houve então a declaração do impedimento do presidente em exercício, Carlos Luz (Café Filho havia sofrido um infarto e afastara-se da presidência), a entrega de seu cargo ao presidente do senado Nereu Ramos e a garantia da posse dos eleitos, em obediência à Constituição. Lott ocupou o cargo de Ministro da Guerra no governo de Kubitschek e foi o candidato da coligação PSD-PTB à Presidência da República em 1960.

Um ano após esse episódio, San Tiago Dantas, filiado ao Partido Trabalhista Brasileiro desde 1955, faz discurso em cerimônia onde estava presente o General Lott discorrendo sobre a importância do Movimento de 11 de Novembro. Dantas interpretou a atitude de Lott no ano anterior como expressão do amadurecimento das Forças Armadas e do regime republicano brasileiro:

O Onze de Novembro veio mostrar a cada brasileiro (e documentar ao mesmo tempo, aos olhos do mundo), que no Brasil a era dos golpes de mão e das conspirações de Palácio está encerrada, e que ninguém vai ao poder senão pela vontade do povo expressa em eleições livres [...].
(p. 2).

Ao assegurar o cumprimento das eleições e das normas constitucionais, as classes militares teriam demonstrado seu compromisso com o povo brasileiro e o enraizamento profundo da legalidade em seus seios. “A aliança entre o Exército e os Trabalhadores, no espírito de 11 de novembro, significa a condenação antecipada e definitiva de qualquer ditadura.”

Embora possam soar ingênuas as palavras de San Tiago, elas parecem expressar mais uma tentativa de estreitar os laços com alas militares comprometidas com a legalidade e com visões mais nacionalistas, do que uma crença cega do autor nas forças armadas.

Ao longo do discurso, Dantas expõe sua visão acerca de outros temas importantes para o projeto político do qual ele agora era também representante, estando

⁵⁴ Localização: Acervo San Tiago Dantas, Arquivo Nacional, caixa 32, pacotilha 3.

dentro do PTB. O autor fala sobre a relevância da ideologia nacionalista como fator de promoção da união de oficiais, soldados, líderes sindicais e trabalhadores em torno de um projeto que atacasse os problemas do Brasil.

Pelo fato de vivermos no seio dos povos livres, amantes da democracia e da paz, não estamos a salvo de influências negativas de interesses estrangeiros sobre as nossas dificuldades e problemas. Também nós, temos de fazer do nacionalismo a nossa fonte permanente de energia, para que os nossos problemas encontrem as soluções que nos convêm, e não as que convêm aos nossos colaboradores. (p. 6)

Para Dantas, contudo, o nacionalismo deveria ser “esclarecido, pragmático, construtivo, que não consente em ver sair do nosso território o centro de decisão e orientação dos nossos próprios problemas” (p. 5), rechaçando aquilo que ele chama de nacionalismo “xenóforo e irracional, que levanta barreiras ao progresso e torna o país mais fraco, à força de temer a colaboração alheia” (p. 5). Assim como já havia defendido em contextos anteriores, quando se juntou ao trabalhismo, Dantas não deixou de defender a necessidade de buscar colaboração externa, com a condição de que não comprometessem a independência econômica e política do país.

Era assim que enxergava as relações do Brasil com os Estados Unidos:

Numa curta, mas intensa, e sobretudo atenta viagem, aprendi muito sobre o povo e o governo dos Estados Unidos, e acredito firmemente no propósito que os anima, sem distinção de partidos, de colaboração sincera para o nosso desenvolvimento econômico e social. Isso não significa, entretanto, que devemos abrir mão de qualquer parcela de autoridade na escolha das soluções e dos meios de alcançá-las. O que devemos aos nossos colaboradores e aliados não é submissão e passividade, mas apenas lealdade, reciprocidade e coerência. (p. 7).

Para San Tiago, a independência política só seria possível após a independência econômica, e essa só sendo possível com o enriquecimento intensivo:

Sem o enriquecimento intensivo, a coletividade brasileira não conseguirá alcançar os níveis de bem estar que os recursos da civilização moderna põem ao alcance de outras coletividades, e não conseguirá mesmo talvez manter o nível de bem estar relativo, de que gozamos, dada a rapidez com que aumenta, de ano a ano, a nossa população. Por outro lado, sem desenvolvimento da nossa economia, sem ampliação da nossa produção e do nosso mercado, não seremos senão nominalmente independentes, pois nossa economia será um reflexo apenas da economia dos países de que dependemos. (p. 9).

O discurso também dá grande ênfase à necessidade da distribuição da renda nacional entre as classes sociais, diminuindo a diferença entre elas. Critica a acumulação da riqueza “nas mãos de uma classe mais propensa a consumir do que a

empreender” (p. 10) e, por fim, ressalta que as desigualdades sociais “fomentam a insatisfação popular e criam clima para a infiltração comunista ou para a exploração demagógica dos adeptos das ditaduras” (p. 10).

Enriquecimento do país exige, por conseguinte, melhor e mais equilibrada distribuição da riqueza entre as classes que o compõem. Sobretudo para que o trabalhador e o homem da classe média, civil ou militar, possam elevar seu nível de vida, comprar mais, alargar o mercado interno, educar melhor seus filhos, em uma palavra – dinamizar a sociedade, de que eles são hoje, sem favor, a parte mais viva, mais criadora e politicamente mais esclarecida. (p. 10).

10) Editorial sobre a política dos EUA para a América Latina⁵⁵

Em março de 1957, San Tiago Dantas compra o “Jornal do Commercio”, um tradicional diário carioca fundado no início do Império em circulação até os dias atuais. A partir da edição de 25/26 de março, Dantas escreve a seção “Várias Notícias” do jornal, uma espécie de editorial, tornando-o “veículo de apoio ao desenvolvimento econômico e social brasileiro”. Nas “Várias”, San Tiago expressava sua opinião sobre os mais diversos temas, mas predominantemente sobre política nacional, desenvolvimento econômico, relações internacionais e política externa brasileira. Os editoriais saíram com frequência diária até pelo menos março de 1958, quando começam a aparecer de forma mais inconstante, provavelmente por causa da candidatura do autor a deputado federal para as eleições de outubro daquele ano.

Em 14 de agosto de 1957, o editorial se dedicava a comentar as relações dos Estados Unidos com a América Latina, por ocasião da realização da Confederação Econômica de Buenos Aires naquele momento. Dantas, que como verificou-se nesta pesquisa, era grande entusiasta e disseminador, desde pelo menos o fim da década de 1940, da ideia de conseguir ajuda externa norte-americana para promover o desenvolvimento nacional, ressentia-se da falta de prioridade direcionada pelo governo dos Estados Unidos ao longo da década de 1950 às economias latino-americanas, tendo direcionado sua ajuda primeiro para Europa e depois para a Ásia.

Dir-se-ia que a América Latina está sofrendo as conseqüências paradoxais de não haver surgido entre nós uma agressão comunista eficaz, e que uma política de cooperação para o desenvolvimento econômico só nos será dispensada com a necessária largueza, quando a União Soviética se lembrar de concentrar nesta parte do mundo, em grande escala, seus processos de propaganda e aliciamento. [...] A América Latina, sendo a área geográfica a mais poupada às tensões políticas e aos riscos militares criados pelo antagonismo entre a

⁵⁵ Localização: LESSA; HOLLANDA, 2007, p. 37-39.

democracia e o comunismo, passa a ser, por uma conseqüência infeliz, a mais demoradamente exposta aos danos do pauperismo e do subdesenvolvimento, para cuja correção apenas se reservam recursos residuais. (DANTAS apud LESSA; HOLLANDA, 2007, p. 38).

Diz que, se anteriormente a justificativa norte-americana utilizada para não conceder ajuda aos países latino-americanos era a falta de capacidade de formular projetos e de executá-los, a cooperação dispensada aos países asiáticos, cujas estruturas econômicas e problemas eram tão ou maiores que os nossos, comprovava a falta de interesse dos norte-americanos em promover o desenvolvimento aqui.

Dantas recomenda aos delegados dos países latinoamericanos “dar combate a essa diplomacia [norte-americana] de prioridades estratégicas em detrimento dos amigos” (DANTAS apud LESSA; HOLLANDA, 2007, p. 38) e argumenta que:

Os Estados Unidos não teriam melhor propaganda na Ásia e em qualquer outra parte do mundo do que a obra de erradicação de pauperismo, que houvessem sabido levar avante no seu próprio hemisfério, e pelo mesmo motivo não abrirão maior flanco às críticas dos seus inimigos do que exibindo as magras dotações de créditos e os tímidos programas com que alimentam, entre os seus fiéis vizinhos, a campanha do desenvolvimento. (DANTAS apud LESSA; HOLLANDA, 2007, p. 38).

O tom assumido por Dantas nesse texto se aproxima em grande parte do tom que marcará a política externa de Juscelino Kubistchek a partir de 1958 com o lançamento da Operação Pan-Americana, em que se intensifica a pressão sobre os Estados Unidos utilizando-se agora de uma estratégia multilateral.

11) Relato à Câmara de Deputados, a respeito da Vª Reunião de Consulta⁵⁶

Entre 12 e 19 de agosto de 1959, uma nova conferência interamericana foi convocada para tratar das instabilidades políticas no Caribe. San Tiago Dantas, deputado federal eleito pelo PTB em 1958, representou a Câmara de Deputados e outra vez desempenhou papel de destaque nos rumos da conferência. A Vª Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas produziu um dos documentos mais importantes do sistema interamericano, a Declaração de Santiago, baseada no projeto de resolução apresentado pela delegação brasileira.

⁵⁶ LESSA; HOLLANDA, 2007, p. 41-57.

O primeiro objetivo da reunião era examinar a questão caribenha e encontrar meios para se evitar os frequentes golpes de Estado e revoluções que tomavam os países da região de forma crônica. Tais instabilidades, segundo San Tiago, eram

apenas formas violentas de luta pelo poder, em que, não raro desempenham papel oculto, mas decisivo, as forças do imperialismo econômico, os interesses das grandes companhias estrangeiras, mais poderosas do que o próprio Estado, a cuja sombra funcionam (DANTAS apud LESSA; HOLLANDA, 2007, p. 42).

Em segundo lugar, a reunião se destinava a estudar medidas para fortalecer a democracia representativa e o respeito aos direitos humanos na região.

Tratavam-se, portanto, de assuntos extremamente delicados e de difícil resolução, uma vez que diziam respeito a questões internas dos países que poderiam ameaçar o princípio de não-intervenção.

[...] a verdade é que, não sendo fácil definir os desvios da prática da democracia, a intervenção tanto poderia servir para abreviar os dias de um regime ditatorial, com para favorecê-lo, e em certos casos para permitir que o tirano desperte, na consciência da população nacional, um sentimento de solidariedade, capaz de tornar ineficaz a ação da consciência continental sobre o que se passa dentro das suas fronteiras. (DANTAS apud LESSA; HOLLANDA, 2007, p. 47).

Afirmar o princípio da não-intervenção como um fundamento da ordem jurídica interamericana era primordial para San Tiago:

[...] sobretudo em nosso hemisfério, onde uma potência de grande poderio econômico convive com pequenas potências, de economias subdesenvolvidas, é necessário, mais talvez do que em qualquer outra área do mundo, exaltarmos o princípio de não-intervenção, como verdadeira trincheira para defendermos atrás dela a soberania dos pequenos países em face do risco de uma infiltração de vontades poderosas. (DANTAS apud LESSA; HOLLANDA, 2007, p. 51).

O relato de San Tiago, bem como a leitura da Declaração de Santiago, oferece maiores detalhes sobre os resultados a que chegaram os delegados americanos. Aqui, serão examinados apenas os argumentos brasileiros que embasaram as resoluções, enunciados nesse texto de Dantas.

A posição brasileira dividiu o problema do fortalecimento da democracia em dois campos: o jurídico e o econômico.

Na esfera jurídica, o desafio era traduzir em princípios simples e concisos o entendimento e a prática dos países americanos sobre a essência dos regimes democráticos.

Não é um documento acadêmico. Nêle não se procura dizer, como caberia melhor numa escola de Direito, o que seja o regime

democrático ou como deve ser entendido. [...] O conceito de democracia é um produto da experiência histórica, e não pode ser isolado, com proveito e verdade, senão dentro de uma época e de uma área cultural. (DANTAS apud LESSA; HOLLANDA, 2007, p.53-54).

Foram destacados como atributos de um regime democrático o império da lei, existência de eleições livres, alternância de poder, direitos individuais assegurados por meios judiciais, liberdade de imprensa e opinião e a condenação do uso imoderado da proscricção política. A opinião da delegação brasileira era de que estes princípios ainda não tinham condições de se serem cobrados, pois reconheciam que o processo de democratização das sociedades “não se realiza de uma forma linear e constante: realiza-se por avanços e recuos, com desfalecimentos e quebras frequentes de conquistas já alcançadas de dava por avanços e recuos” (DANTAS, 1964, p. 402). Mas sua transformação em Declaração representava um passo importantíssimo na consolidação do princípio democrático entre os povos americanos e passava a constituir um parâmetro para guiar o caminho dos países. Como San Tiago ressalta em seu discurso na Vª Reunião:

[...] a evolução do sistema interamericano prova que, em todas as matérias, a marcha do progresso efetivo tem atravessado duas etapas: em primeiro lugar, a etapa da Declaração, da enunciação de conceitos e de princípios; quando esta se atinge, certamente ainda não é possível dar o cunho de obrigatoriedade àquilo que se decidiu, ainda não é possível cobrar internacionalmente, através de uma ação política efetiva, o que já se impôs como verdade ao espírito dos povos americanos, representados por seus Governos. Mas, a Declaração já passa a desempenhar um duplo papel; a princípio, ela atua como fator de opinião pública, tanto interna, como internacional permitindo que um critério de aferição se estabeleça para o julgamento da conduta dos Estados. Desde o momento em que uma Declaração existe, em que nela alguns preceitos estejam enunciados com segurança e clareza, podemos dizer que um progresso se fez no seio do sistema interamericano. (DANTAS, 1964, p. 400-401).

Na esfera econômica, o Brasil procurou reafirmar a **tese da relação entre o subdesenvolvimento e a instabilidade dos regimes** que vinha assumindo desde a IVª Reunião da Consulta, em Washington, em 1951, e a qual serviu também como base ideológica para a Operação Pan-Americana, lançada em 1958:

Na verdade, o pauperismo em que vivem as populações latinoamericanas, a debilidade de uma estrutura social, em que se contrapõem ainda, por toda parte, uma sociedade de rotos e uma sociedade de milionários, e o baixo nível de renda por habitante, que situa o nosso hemisfério entre as regiões mais pobres do mundo, tudo isso faz com que entre nós não possa medrar uma vida política realmente estável, onde as liberdades públicas encontrem clima de

segurança indispensável ao funcionamento contínuo das instituições constitucionais. (DANTAS apud LESSA; HOLLANDA, 2007, p. 52).

O Brasil procurou, mais uma vez, engajar os Estados Unidos nos esforços por superação do subdesenvolvimento latino-americano, como relata Dantas:

Se reclamamos, como ponto de partida da defesa das instituições democráticas em nosso hemisfério, o desenvolvimento econômico, a melhoria das condições de vida das nossas populações, não podemos deixar de objetivar uma substancial mudança na política de cooperação internacional, que, tendo nos Estados Unidos da América, o seu centro propulsor, na realidade abrange, de maneira muito desigual, as diferentes áreas subdesenvolvidas do mundo, colocando precisamente a nossa no nível mais baixo das prioridades. (DANTAS apud LESSA; HOLLANDA, 2007, p.52).

3.3. Considerações gerais sobre o pensamento de San Tiago Dantas a partir dos textos e documentos analisados

Através da análise, a luz do contexto histórico, dos textos selecionados e dos documentos encontrados, pode-se concluir, de um modo geral, que San Tiago Dantas era um defensor do ideário e do projeto nacional-desenvolvimentista, tendo, no entanto, elaborado certas interpretações que atestam sua originalidade dentre os intelectuais e *statemakers* do período.

Dantas adota em seu pensamento a divisão entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos desde o principio dos textos aqui analisados, como ele expressa na afirmação da existência de claros antagonismos de interesses e necessidades entre os países latino-americanos e os Estados Unidos. O autor também defende constantemente a necessidade de modernização da economia nacional através da industrialização e da sustentação de um elevado crescimento econômico. Para ele, o país não poderia se contentar indefinidamente em ser um país exportador de matérias-primas, devendo, no entanto, direcionar os recursos que aquelas exportações lhe davam para avançar em seu processo de industrialização. Em sua concepção, desenvolvimento econômico pressupunha três componentes principais: expansão do mercado interno, diversificação da produção e melhoria da produtividade técnica (melhor aproveitamento dos fatores de produção – trabalho e capital).

Dantas não pode ser identificado como um nacionalista, pelo menos não no sentido de como eram entendidos aqueles políticos que participavam da Frente Parlamentar Nacionalista. Inclusive, Dantas era visto com desconfiança pelos setores de esquerda, devido às suas ligações com firmas estrangeiras e sua defesa da necessidade

de investimentos estrangeiros. Contudo, seria exagerado identificar o autor como um “entreguista”. Para ele, existiam dois tipos de nacionalismo: um esclarecido, pragmático e construtivo, que aceitava a cooperação externa se ela se subordinasse às decisões tomadas no país, e outro, rechaçado por ele, que seria xenófobo, irracional e prejudicial. Sobretudo, para Dantas, o nacionalismo deveria ser encarado como um importante instrumento de mobilização política em prol do desenvolvimento autônomo do país.

Pode-se identificar Dantas como ocupando uma posição intermediária entre os representantes do “desenvolvimentismo do setor público não-nacionalista” e os do “desenvolvimentismo do setor público nacionalista”, de acordo com as categorias de Ricardo Bielschowsky (1998). Segundo esse autor, havia quatro diferenças principais entre as correntes nacionalistas e não-nacionalistas do desenvolvimentismo do setor público.

A primeira é a defesa dos nacionalistas da necessidade de o processo decisório sobre a locação de recursos estar localizada nas mãos de agentes nacionais, enquanto os não-nacionalistas achavam que a sede decisória pudesse estar fora do país. Dantas frequentemente defendeu a necessidade do investimento privado externo em um país subcapitalizado como o Brasil. Ele não acreditava que o Brasil sozinho tivesse condições de realizar o grande volume de investimentos de que necessitava para tornar-se uma moderna economia industrializada. Contudo, Dantas defende um sistema de liberdade ponderada para os capitais estrangeiros privados: eles deveriam, através de incentivos e regras claras, estarem vinculados a um plano maior de desenvolvimento nacional elaborado dentro do Brasil. Além disso, o autor expressa claramente a opinião de que “não consente em ver sair do nosso território o centro de decisão e orientação dos nossos próprios problemas”, no texto 9 (Significação do 11 de novembro). Em relação aos investimentos públicos estrangeiros, é contínua a defesa que o autor faz da necessidade de obter financiamentos desse tipo dos Estados Unidos e de suas agências de fomento, como numa espécie de Plano Marshall para o Brasil.

A segunda diferença diz respeito à oposição entre desenvolvimentismo e inflação. Os nacionalistas não pensavam que as políticas de desenvolvimento deveriam ser contidas devido ao aumento da inflação, enquanto os não-nacionalistas recomendavam maior austeridade monetária e fiscal. Dantas se aproximava mais da posição não-nacionalista, embora não de maneira radical. Em diversos momentos, principalmente em seus textos de análise de conjuntura na seção “Várias” do “Jornal do Commercio”, o autor via com grande preocupação a escalada inflacionária, sobretudo

durante o governo de JK. Em sua opinião, a inflação era prejudicial especialmente às massas trabalhadoras, que tinham o valor de seus salários corroído, e à sustentação do próprio processo de desenvolvimento. O autor acreditava que o combate à inflação, o saneamento da situação monetária e a estabilidade e clareza das regras criadas pelo governo teriam a capacidade de criar um ambiente favorável para o investimento.

O terceiro ponto de divergência entre os dois grupos girava em torno da distribuição de renda dos frutos do progresso técnico, sendo que essa preocupação não aparecia nos não-nacionalistas. Em diversos textos, Dantas defendeu posições contrárias a reivindicações de trabalhadores pelo aumento nominal dos salários, em situações pontuais. Também pensava que instrumentos como o imposto de renda progressivo poderia acarretar nos países subdesenvolvidos em uma baixa acumulação de capital, deprimindo os investimentos na economia. Além disso, Dantas em nenhum momento apoiou ideias de tipo socialistas que implicassem na socialização dos meios de produção. Contudo, a preocupação com uma melhor distribuição da renda nacional era constante e central em seu pensamento. Via como essencial para a existência de uma sociedade livre de instabilidades sociais a superação da pobreza e a elevação do nível de vida da população. Mais do que um imperativo moral, para Dantas a melhora da distribuição da renda e do nível de vida era primordial para gerar um mercado consumidor interno e dinamizar a sociedade brasileira.

Em quarto lugar, nacionalistas e não-nacionalista discordavam quanto à amplitude do planejamento na economia. Para os primeiros, ele deveria ser integral, trazendo uma visão de conjunto; para os segundos, ele deveria ser apenas setorial, preocupando-se em atacar pontos específicos de estrangulamento do sistema econômico. De novo, Dantas parece se localizar entre as duas posições.

Após o rompimento com o integralismo, em 1942, San Tiago apoiou em toda sua trajetória o regime democrático e a adesão aos princípios da civilização ocidental. Também sempre expressou opinião desfavorável ao comunismo. Contudo, Dantas apoiava a ascensão das massas e uma melhor distribuição de renda entre as classes sociais. Um dos pontos que conferia maior originalidade ao pensamento de San Tiago Dantas foi a elaboração de uma teoria social, influenciada principalmente pela sociologia de Arnold Toynbee, capaz de interpretar a configuração da sociedade brasileira e as profundas transformações pelas quais vinha passando. O autor pensava que a classe agrária, tradicional classe dirigente no Brasil, havia perdido sua capacidade de fornecer soluções universais para a sociedade brasileira e enxergava nas massas

populares a principal força que viria a ocupar essa posição de liderança. Embora possa se pensar que Dantas apenas tenha assumido essa interpretação à medida que se aproximou do PTB, a verdade é que ela já está presente em diversos textos anteriores mesmo ao período aqui analisado⁵⁷.

A análise dos textos de Dantas também permitiu identificar a formação de diversos conceitos que viriam a compor a Política Externa Independente, em 1961. A defesa da descolonização, do princípio de não-intervenção, do multilateralismo e da promoção da paz, por exemplo, surgem em diversos de seus textos. No entanto, a principal característica do pensamento de Dantas em relação à política internacional foi sem dúvida sua insistência na necessidade de superação das desigualdades sociais e econômicas seja entre países, seja entre classes sociais dentro de cada nação. Para o autor, essas seriam as causas fundamentais das instabilidades sociais e das ameaças à paz e, portanto, deveriam ser atacadas por políticas de desenvolvimento e cooperação dos países desenvolvidos e agências multilaterais aos países subdesenvolvidos. No caso brasileiro e dos países latino-americanos, Dantas entendia que deveria ser do interesse dos Estados Unidos promover o desenvolvimento econômico da região a fim de eliminar possíveis focos de tensão social gerados pela discrepante distribuição de renda nesses países.

⁵⁷ Desde a época do magistério, Dantas defendia a importância do direito e das fórmulas jurídicas serem capazes de expressar os rumos da evolução social. Dessa forma, a emergência das massas, principal fato social nas sociedades latino-americanas, deveria ser traduzida na substituição da propriedade privada pelo trabalho como núcleo central do Direito moderno e das reformas sociais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa teve a intenção de investigar a influência do debate ideológico e, portanto, da luta política interna, na formulação da política externa brasileira, durante o período democrático de 1945-1964, com base na hipótese de que ela teria sido um dos principais instrumentos do projeto nacional-desenvolvimentista. Como se procurou demonstrar na Introdução, a política externa brasileira parece ter variado ao longo da história brasileira de acordo com os grupos políticos no poder e em torno de duas tendências principais: liberal ou desenvolvimentista.

No capítulo 1, verificou-se a existência de uma narrativa consolidada na área de Relações Internacionais no Brasil que tende a negar a influência da política interna na formulação da PEB e ressaltar o seu caráter de continuidade. Foram apresentados argumentos que permitem contestar essa versão e recuperar a dimensão política e ideológica da PEB. Ainda que não se negue a existência de fortes elementos de continuidade, essa narrativa parece servir à afirmação de uma cultura diplomática que confere coesão ao Ministério das Relações Exteriores e, portanto, não deveria ser assumida acriticamente pelos estudiosos da área.

No capítulo 2, procurou-se caracterizar os principais termos do debate político-ideológico que marcou o período democrático de 1945-1964. As transformações da sociedade brasileira, principalmente a partir do início do século XX, em direção a uma moderna sociedade de classes fortaleceu a elaboração de um projeto de modernização centrado na forte intervenção estatal para promover a industrialização e uma melhor distribuição da renda nacional. Tentou-se demonstrar que a política externa, sobretudo nos governos de Vargas e de Kubistchek na década de 1950, foi utilizada como instrumento desse projeto. Naquele momento, predominava a ideia de que os EUA eram nossos aliados especiais e, portanto, a grande estratégia buscada foi a de tentar obter desse país um plano de auxílio técnico e financeiro para promoção do desenvolvimento nacional intensivo. Após as decepções com os Estados Unidos mesmo com a política externa de alinhamento automático do governo Dutra, os governos de Vargas e Kubistchek vão procurar modificar suas estratégias a fim de qualificar as relações com a potência hemisférica, no contexto da Guerra Fria. Identificou-se a elaboração, em 1951, da tese da relação entre o subdesenvolvimento e a instabilidade dos regimes, que se tornou o argumento central da política externa brasileira da década de 1950 e com a qual se

esperava atrair a atenção dos norte-americanos para a utilidade estratégica de promover o desenvolvimento e a eliminação de tensões sociais em nações do mundo ocidental e democrático. A tese serviu inclusive de fundamento ideológico para a importante Operação Pan-Americana, lançada em 1958, pelo governo brasileiro e com a adesão de países latino-americanos.

No capítulo 3, após extensa pesquisa no Acervo San Tiago Dantas do Arquivo Nacional, na seção “Várias Notícias” do “Jornal do Commercio” e em obras publicadas do autor, realizou-se a análise de alguns textos considerados mais representativos do pensamento de San Tiago Dantas durante a década de 1950. Alguns deles aparecem pela primeira vez em um trabalho científico sobre o autor, permitindo uma maior e mais geral compreensão de seu pensamento para além dos estudos já realizados sobre suas formulações para a política externa da década de 1960 ou suas contribuições ao trabalhismo. Textos tais como “A crise brasileira e o dever dos intelectuais” mostram conceitos e formulações desenvolvidos por Dantas que parecem permear e fundamentar todo o seu pensamento e suas propostas de intervenção na realidade, merecendo trabalhos mais aprofundados que ampliem as perspectivas buscadas nessa dissertação.

Quanto aos objetivos circunscritos a essa pesquisa, pode-se considerar que, de um modo geral, os dados encontrados e as avaliações realizadas apontam para a confirmação de sua hipótese específica, ou seja, a de que Dantas teria sido um dos principais responsáveis por traduzir o ideário nacional-desenvolvimentista para a política externa brasileira dos anos 50. Pode-se constatar, em primeiro lugar, que as ideias de Dantas encontravam grande identidade com as ideias manifestadas por teóricos e representantes do campo nacional-desenvolvimentista, se se considera esse campo como um bloco que congregava diferentes atores de diferentes matizes ideológicos, tais como Celso Furtado e Roberto Campos. Em segundo lugar, percebeu-se a enorme correspondência entre as posições assumidas pelo Brasil em sua política externa durante os anos 50, principalmente nas relações com os Estados Unidos, e as ideias defendidas por San Tiago Dantas.

Pode-se destacar como uma das principais descobertas dessa pesquisa não apenas a possibilidade de traçar um quadro mais completo sobre o pensamento desse importante intelectual, mas sobretudo a comprovação fornecida pelos vários documentos e textos analisados de que Dantas exerceu grande protagonismo na política externa brasileira durante a década de 1950, antes portanto de se tornar Ministro das

Relações Exteriores. Os dados encontrados indicam a influência de Dantas na elaboração e na afirmação da tese da relação entre o subdesenvolvimento e a instabilidade dos regimes, principal argumento da diplomacia varguista e de JK. Portanto, pode-se considerar que Dantas foi tanto um intelectual com contribuições importantes e originais para o pensamento político de sua época, como um homem público cuja ação excedeu em muito seu conhecido período a frente do Ministério das Relações Exteriores no governo parlamentarista de João Goulart. Mesmo antes de ser chanceler brasileiro e formular a Política Externa Independente, Dantas parece ter sido uma peça de fundamental no processo de instrumentalização da política externa brasileiro ao projeto de desenvolvimento nacional e de reformas sociais e, de um modo geral, uma figura fundamental da política brasileira do interregno democrático.

A (re)descoberta e a valorização do importante legado de San Tiago Dantas são tarefas ainda por se realizar. Espera-se que essa pesquisa, somando-se aos outros estudos já feitos, possa contribuir nesse processo que se encontra apenas no início.

REFERÊNCIAS

- ABREU, Alzira A. **O ISEB e o desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: FGV, sem data. Disponível em: <<http://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/ISEB>>. Acesso em: 06 abr. 2016.
- AMORIM, Celso. Prefácio. In: HOLLANDA, Cristina Buarque de; LESSA, Renato. **San Tiago Dantas**: Coletânea de textos sobre política externa. Brasília: FUNAG, 2009.
- AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula**: a condução e os determinantes da política externa brasileira. RJ: Elsevier, 2011.
- ARBILLA, José Maria. **A Diplomacia das Ideias**: a política de renovação conceitual da política externa da Argentina e do Brasil. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – PUC, Rio de Janeiro, 1994.
- BANDEIRA, Moniz. **Relações Brasil-EUA no contexto da globalização**: a rivalidade emergente. São Paulo: Editora SENAC, 1999.
- BARROS, Alexandre de S.C. A formulação e implementação da política externa brasileira: o Itamaraty e os novos atores. In: MUÑOZ, H.; TULCHIN, J. (Ed.). **A América Latina e a política mundial**. São Paulo: Convívio, 1986. p. 29-42.
- BASTOS, Pedro P. Z.. Qual era o projeto econômico varguista?. **Estud. Econ.**, São Paulo, v. 41, n. 2, p. 345-382, jun. 2011. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-41612011000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 06 abr. 2016.
- BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento econômico brasileiro**: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo. Rio de Janeiro: IPA/INPES, 1988.
- BOTELHO, André. Uma sociedade em movimento e sua *intelligentsia*. BOTELHO, André et al. (Org.). **O moderno em questão**: a década de 1950 no Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2008.
- BORJA, Bruno. **A formação da teoria do subdesenvolvimento de Celso Furtado**. Tese (Doutorado em Economia Política Internacional) – UFRJ, Rio de Janeiro. 2013
- BRANDÃO, Gildo. M.. **Linhagens do Pensamento Político Brasileiro**. SP: Hucitec, 2007.
- BRESSER-PEREIRA, L. C. Novo-Desenvolvimentismo. **Folha de S. Paulo**, 19/9/2004.
- _____. O Novo Desenvolvimentismo e a ortodoxia convencional. **São Paulo em Perspectiva**, 20(3), pp. 5-24, 2006.
- _____. Estado y mercado en el nuevo desarrollismo. **Nueva Sociedad**, 210, pp. 110-125, 2007.

_____. **Do antigo ao novo-desenvolvimentismo na América Latina.** Texto para discussão 274. São Paulo: FGV, 2010.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. **A política externa do governo Kubistchek.** Brasília: Thesaurus, 1996.

CARONE, Edgar. **O Pensamento industrial no Brasil (1880-1945).** Rio de Janeiro: Difel, 1977.

CEPÊDA, Vera Alves. **Roberto Simonsen e a formação da ideologia industrial no Brasil – limites e impasses.** Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade de São Paulo. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciência Humanas. São Paulo, 2003.

_____. A construção da industrialização no Brasil: políticas econômicas, mudança social e a crise do liberalismo na Primeira República. **Desigualdade & diversidade** (PUCRJ), v. 7, p. 115-136, 2010.

_____. Inclusão, democracia e novo-desenvolvimentismo: um balanço histórico. **Estud. av.**, São Paulo, v. 26, n. 75, p. 77-90, 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142012000200006&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 16 set. 2015.

CERVO, Amado Luiz. Tendências da Política Exterior do Brasil. In: CERVO, A. L. (Org.) **O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias.** Brasília: Editora UnB, 1994.

_____. Eixos conceituais da política exterior do Brasil. **Rev. Bras. Polít. Int.**, 41, p. 66-84, 1998.

_____. Parte I: A conquista e o exercício da soberania (1822-1889). In: CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002.

_____. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.** SP: Saraiva, 2007.

CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais/Editora da Universidade de Brasília, 2002.

CHEIBUB, Zairo. Diplomacia e Construção Institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **DADOS - Revista de Ciências Sociais**, v.28, n.1, p.113-131, 1985.

CORRÊA, Luís Felipe de Seixas (org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006).** Brasília: FUNAG, 2007.

MISSÃO ABBINK. In: DICIONÁRIO Histórico-Biográfico Brasileiro. Rio de Janeiro: CPDOC. Disponível em: <<http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/missao-abbink>>. Acesso em: 12 fev. 2016.

DANTAS, San Tiago. **Política externa independente**. FUNAG: Brasília, 2011.

_____. **Reformas de base**. RJ: Imprensa Nacional, 1959.

_____. **Formulação da Política Externa Independente**. Discurso no parlamento, durante a sessão de 24 de agosto de 1961.

_____. **Discurso de posse como Ministro das Relações Exteriores**. Ministério das Relações Exteriores, setembro de 1961.

_____. Discurso em agradecimento pelo prêmio “Homem de Visão 1963”, outorgado pela Revista Visão. 1963. **Revista Brasileira de História**, vol. 24, n. 47, São Paulo, 2004.

_____. Discurso pronunciado em Santiago do Chile durante a Quinta Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas. **Revista Brasileira de Política Internacional**, ano VII, n. 27, Rio de Janeiro, 1964.

_____. **Coletânea de textos sobre política externa**. HOLLANDA, Cristina Buarque de; LESSA, Renato (org.). Brasília: FUNAG, 2009.

D'ARAÚJO, Maria Celina. **Um panorama da política de desenvolvimento de Vargas**. Rio de Janeiro: FGV, sem data. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/AEraVargas2/artigos/ElVoltou/PoliticaDesenvolvimento>>. Acesso em: 06 abr. 2016.

DELGADO, Lucilia de A. N.. PTB: do getulismo ao reformismo (1945-1964). São Paulo: Marco Zero, 1989.

_____. Nacionalismo como projeto de nação: a Frente Parlamentar Nacionalista (1956-1964). In: FERREIRA, J.; REIS FILHO, D.. **Nacionalismo e reformismo radical (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

DUTRA, Pedro. **San Tiago Dantas: a razão vencida**. v.1. São Paulo: Ed. Singular, 2014.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008.

FARIAS, Rogério de Souza. **O Brasil e o GATT (1973-1993)**. Unidades decisórias e política externa. Curitiba: Editora Juruá, 2009.

FAUSTO, Bóris. **A Revolução de 1930: historiografia e história**. São Paulo: Companhia das Letras, 1997.

FERREIRA, J.; REIS FILHO, D.. (org.). **Nacionalismo e reformismo radical (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

FERREIRA, Jorge. **O imaginário trabalhista: getulismo, PTB e cultura política popular 1945-1964**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

_____. Apresentação. Dossiê 1946–1964: a experiência democrática no Brasil. **Tempo**, Niterói, v. 14, n. 28, p. 11-18, jun. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-77042010000100001&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 5 abr. 2016.

_____. **João Goulart: uma biografia**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.

_____. (org.). **O populismo e sua história: debate e crítica**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013. 3ª ed.

FICO, Carlos. **O Brasil no contexto da Guerra Fria: democracia, subdesenvolvimento e ideologia do planejamento (1946-1964)**. In: MOTA, Carlos Guilherme (org.). **Viagem Incompleta: a experiência brasileira (1500-2000) - a grande transação**. São Paulo: Editora Senac São Paulo, 2000.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. **Processo Decisório em Política Externa no Brasil**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – USP, São Paulo, 2009.

FIORI, José Luís. Poder, geopolítica e desenvolvimento. **Carta Maior**, 01/07/2013. Disponível em: <<http://cartamaior.com.br/?/Coluna/Poder-geopolitica-e-desenvolvimento/28779>>. Acesso em: 20 ago. 2015.

_____. O poder global e a nova geopolítica das nações. **Crítica y Emancipación**, n.2, p. 157-183, 2009.

FUNAG. **O centenário de San Tiago Dantas e a Política Externa Independente**. Brasília: FUNAG, 2012.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961

_____. **Teoria e política do desenvolvimento econômico**. São Paulo: Editora Nacional. 1967.

_____. **Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.

_____. **A fantasia organizada**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1985. 2ª ed.

GOMES, Ângela de Castro; D'ARAÚJO, Maria Celina. **Getulismo e trabalhismo**. São Paulo: Ática, 1989.

GOMES, Ângela de Castro. Trabalhismo e democracia: o PTB sem Vargas. In: GOMES, Ângela de Castro (org.). **Vargas e a crise dos anos 50**. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

_____. **A invenção do trabalhismo**. São Paulo: Vértice; Rio de Janeiro: IUPERJ, 1988.

GRIJÓ, Luiz Alberto. Alberto Pasqualini: o teórico do trabalhismo. In: FERREIRA, J.; REIS FILHO, D.. **Nacionalismo e reformismo radical (1945-1964)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

HURRELL, A. **Working with diplomatic culture**: some Latin American and Brazilian questions. Paper apresentado na Conferência ISA em março de 2004. Disponível em: <<http://moodle.stoa.usp.br/mod/resource/view.php?id=48455>>. Acesso em: 2 set. 2015.

KHALIL, Suhayla; ALVES, Vágner Camilo. Ideias e política externa: as relações do Brasil com o Terceiro Mundo durante o governo Castelo Branco. **Contexto int.**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 2, p. 683-708, Dez. 2014. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-85292014000200683&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 1 set. 2015.

LAFER, Celso. **O Brasil e a crise mundial**. São Paulo: Perspectiva, 1984.

_____. **A Identidade Internacional do Brasil e a política externa brasileira**: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2004.

LAVAREDA, Antônio. **A democracia nas urnas**: o processo partidário eleitoral brasileiro (1945-1964). Rio de Janeiro: Rio Fundo Editoria, 1991.

LIGIÉRO, Luiz Fernando **A autonomia na política externa brasileira**: a política externa independente e o pragmatismo responsável: momentos diferentes, políticas semelhantes? . Brasília: FUNAG, 2011.

LIMA, Heitor Ferreira. **História político-econômica e industrial do Brasil**. Rio de Janeiro: Companhia Editora Nacional, 1970.

LIMA, Maria Regina Soares de. Eixos analíticos e conflito de paradigmas na política exterior brasileira. In: **As políticas exteriores da Argentina e do Brasil frente a um mundo em transição**: diversidade, convergência e complementaridade. Brasília: FUNAG/IPRI/OEA, 1994. p. 71-82.

_____. Aspiração Internacional e Política Externa. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, Rio de Janeiro, n. 82, 2005a.

_____. Autonomia, não-indiferença e pragmatismo: vetores conceituais da política exterior. **Revista Brasileira de Comércio Exterior**, nº 83, 2005b, p. 16-20.

_____. **Tradição e inovação na política externa brasileira**. Plataforma Democrática, Working Paper n. 3, jul. 2010. Disponível em: <<http://www.plataformademocratica>>.

org/Arquivos/Tradicao%20e%20Inovacao%20na%20Politica%20Externa%20Brasileira.pdf>. Acesso em: 2 set. 2015.

_____. Prefácio. In: AMORIM NETO, Octavio. **De Dutra a Lula: a condução e os determinantes da política externa brasileira**. RJ: Elsevier, 2011.

LOPES, D. E.; FARIA, C. A. P.; CASARÕES, G.. Mudanças institucionais no Itamaraty, ethos corporativo e mitigação do insulamento burocrático do serviço exterior brasileiro. In: **Anais do 7º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP)**. Recife, Mar Hotel Recife, 4-7 ago. 2010.

Disponível em: <http://cienciapolitica.servicos.ws/abcp2010/arquivos/16_7_2010_9_57_35.pdf>. Acesso em: 02 set. 2015.

LYNCH, Christian E. C.. Um saquarema no Itamaraty: por uma abordagem renovada do pensamento político do Barão do Rio Branco. **Rev. Bras. Ciênc. Polít.**, Brasília, n. 15, p. 279-314, 2014.

MARIANO, Marcelo Passini. **A política externa brasileira, o Itamaraty e o Mercosul**. Tese (Doutorado em Sociologia) - UNESP, Araraquara, 2007.

MARIANO, Karina L. Pasquariello; MARIANO, Marcelo Passini. A formulação da política externa brasileira e as novas lideranças políticas regionais. **Perspectivas**, São Paulo, v. 33, p. 99-135, jan./jun. 2008.

MELLO, Flávia de Campos. **Regionalismo e inserção internacional: continuidade e transformação da política externa brasileira nos anos 90**. 2000. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. São Paulo, 2000.

MELLO, João Manuel Cardoso de; NOVAIS, Fernando A. Capitalismo tardio e sociabilidade moderna. In: SCHWARCZ, Lilia M. (Org.). **História da Vida Privada no Brasil: contrastes da intimidade contemporânea**. vol. 4. São Paulo: Companhia das Letras, 1998.

MESQUITA, Lucas Ribeiro. **Itamaraty, partidos políticos e política externa brasileira: institucionalização de projetos partidários nos governos FHC e Lula**. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) - UNICAMP, Campinas, 2013.

MOLLO, M. de L. R.; FONSECA, P. C. D. Desenvolvimentismo e novo-desenvolvimentismo: raízes teóricas e precisões conceituais. **Revista de Economia Política**, v. 33, n. 2, p. 222- 239, 2013.

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações: a luta pelo poder e pela paz**. Brasília: Ed. Unb/Ipri, 2003.

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

MOURA, Cristina Patriota de. Herança e metamorfose: a construção social de dois Rio Branco. **Estudos Históricos**, v.14, n.25, p.81-101, 2000.

_____. O inglês, o parentesco e o elitismo na Casa de Rio Branco. **Cena Internacional**, v.8, n.1, 2006, p.20-34.

_____. **O Instituto Rio Branco e a Diplomacia Brasileira**: um estudo de carreira e socialização. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007.

NASCIMENTO, Raphael Oliveira do. **Ideias, instituições e política externa no Brasil de 1945 a 1964**. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, 2005.

NUNES, Edson de Oliveira. **A gramática política do Brasil**: clientelismo, corporativismos e insulamento. Rio de Janeiro: Garamond, 1997.

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

ONOFRE, Gabriel. **Em busca da esquerda esquecida**: San Tiago Dantas e a Frente Progressista. Dissertação (Mestrado em História, Política e Bens Culturais) – CPDOC, Rio de Janeiro, 2012.

PIMENTEL, José Vicente de Sá (org.). **Pensamento diplomático brasileiro**: formuladores e agentes da política externa (1750-1950). Brasília: FUNAG, 2013. vol. 1, 2, 3.

PINHEIRO, Letícia. Traídos pelo desejo: um ensaio sobre a teoria e a prática da política externa brasileira contemporânea. **Contexto Internacional**, vol. 22, n. 2, 2000, p. 305-335.

_____. Autores y actores de la política exterior brasileña. **Foreign Affairs Latinoamérica**, v. 9, n. 2, p. 14-24, 2009.

PINHEIRO, Letícia; NOGUEIRA, Danielle; MACEDO, Vanessa R. Brazilian foreign policy: a tale of several voices? Trabalho apresentado na **BISA Annual Conference**, Cambridge, 2007.

PUNTIGLIANO, Andrés Rivarola. Going global: an organizational study of Brazilian foreign policy. **Rev. Bras. Polít. Int.**, v. 51, n. 1, p. 28-52, 2008.

REIS FILHO, Daniel Aarão. O colapso do colapso do populismo ou a propósito de uma herança maldita. In: FERREIRA, Jorge (org.). **O populismo e sua história**: debate e crítica. 3ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2013.

RICUPERO, Rubens. A política externa da Primeira República (1889-1930). In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (org.). **Pensamento diplomático brasileiro**: formuladores e agentes da política externa (1750-1950). Brasília: FUNAG, 2013. vol. 2.

RICUPERO, Rubens. **Visões do Brasil**: Ensaio sobre a história e a inserção internacional do Brasil. Rio de Janeiro: Record, 1995.

RIO BRANCO, Jose Maria da Silva Paranhos Jr., Barão do. **Discursos**. Rio de Janeiro: MRE, 1948.

RIO BRANCO, Jose Maria da Silva Paranhos Sr., Visconde do. **Com a palavra, o Visconde do Rio Branco: a política exterior no parlamento imperial**. Rio de Janeiro: CHDD, 2005.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L.. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. Bras. Polít. Int.**, 56 (1), p. 40-59, 2013.

SARAIVA, José F. S.. Prefácio à 2ª edição. In: CERVO, Amado L.. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. SP: Saraiva, 2007.

SARAIVA, Miriam Gomes. A diplomacia brasileira e a visão sobre a inserção externa do Brasil: institucionalistas pragmáticos X autonomistas. **Mural Internacional**, Rio de Janeiro, v.1, p. 45-52, 2010.

SENNES, Ricardo Ubiraci. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém-industrializada**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SEPULVEDA, José. A. M.. **A educação nacional-desenvolvimentista de San Thiago Dantas**. In: 1º Congresso Brasileiro de História da Educação, 2000, Rio de Janeiro.

SERRA, Carlos Aguiar. **O pensamento político de San Thiago Dantas: uma análise crítica da conjuntura político-ideológica de 1958-1964**. Dissertação (Mestrado em Ciências Políticas e Sociais) – PUC, Rio de Janeiro, 1991.

SICSÚ, J.; PAULA, L. F.; MICHEL, R. **Novo-Desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social**. Barueri-SP: Manole e Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.

SILVA, Carlos Eduardo Lins. Política e Comércio Exterior. In: LAMOUNIER, Bolívar; FIGUEIREDO, Rubens. **A Era FHC: um balanço**. São Paulo: Cultura, 2002.

SILVA, Alexandra de Mello. “Desenvolvimento e Multilateralismo: Um Estudo sobre a Operação Pan-Americana no Contexto da Política Externa de JK”. **Contexto Internacional**, vol. 14, nº 2, p. 209-239, 1992.

SILVA, Alexandra de Mello. O Brasil no continente e no mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. **Estudos Históricos**, vol. 8, n. 15, p. 59-118, 1995.

_____. Ideias e política externa: a atuação brasileira na Liga das Nações e na ONU. **Rev. Bras. Polít. Int.**, 41 (2), p. 139-158, 1998.

SILVA, Elaini C.; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. **Atual arranjo institucional da política externa brasileira**. IPEA, Texto para Discussão, n. 1.489, 2010.

SILVA, Suely Braga da. **50 anos em 5: o Plano de Metas**. Rio de Janeiro: FGV, sem data. Disponível em: <<https://cpdoc.fgv.br/producao/dossies/JK/artigos/Economia/PlanodeMetas>>. Acesso em: 07 abr. 2016.

SOUZA, Maria do Carmo C. de. **Estado e partidos políticos no Brasil (1930 a 1945)**. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1976.

VARGAS, Getúlio. **Mensagem ao Congresso Nacional - 1951**. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/getulio-vargas/mensagens-presidenciais/mensagem-apresentada-na-abertura-da-sessao-legislativa-1951/view>>. Acesso em: 5 mar 2016.

VARGAS, J. A. C. Individuals and ideas in Itamaraty: the role of diplomatic thought in Brazilian Foreign Policy. Comunicação apresentada na **ABRI/ISA Joint Conference**, Rio de Janeiro, 2009.

VAZ, Alcides Costa. “Parcerias estratégicas no contexto da política exterior brasileira: implicações para o Mercosul”. **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol. 42, n. 2, 1999.

VEDOVELI, Paula. **Continuidade e mudança na história intelectual diplomática brasileira: uma análise da construção da tradição**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - PUC, Rio de Janeiro, 2010.

VIGEVANI, Tullo. História da integração latino-americana: Mercosul e questões subnacionais. In: WANDERLEY, Luiz Eduardo e VIGEVANI, Tullo (orgs.). **Governos Subnacionais e sociedade civil: integração regional e Mercosul**. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, FAPESP, 2005.

VIZENTINI, P. F. O nacionalismo desenvolvimentista e a política externa independente (1951-1964). **Revista Brasileira de Política Internacional**, vol 37, n 1, pp. 24-36, 1994.

_____. **Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)**. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. **Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2003.

WEBER, Max. Classe, Estamento e Partido. In: **Ensaio de Sociologia**. Rio de Janeiro: LTC, 1982.

ANEXOS

O ESTADO DE S. PAULO — SABADO, 21 DE JANEIRO DE 1950

O problema dos capitais estrangeiros

A tese do professor San Tiago Dantas, reproduzida pelo "Digesto Economico", da Associação Comercial de São Paulo, e á qual aludimos anteontem nestas colunas, é, talvez, dos trabalhos de cunho oficial, o mais completo até hoje elaborado sobre o problem do tratamento a ser dispensado aos capitais estrangeiros no Brasil. Sua argumentação é suscetível de desfazer as hesitações que a respeito ainda se notam em certos meios oficiais, que preferem resolver o problema com a paulatina correção da lei ultranacionalistas promulgadas pelo "estado novo". O professor Dantas — e de acordo com ele se manifestou a Comlssão Mista Brasileiro-Norte-Americana de Estudos Economicos — propôs a promulgação de uma lei especial cujos dispositivos dêem solução a todos os aspectos do problema, e seu modo de ver parece conquistar terreno nos circulos governamentais, como o demonstra o projeto de lei de que o Congresso deverá em breve tomar conhecimento.

Segundo a orientação do sr. San Tiago Dantas, a lei referente aos capitais estrangeiros deverá constituir um ato de grande envergadura, pois entende aquele professor da Universidade do Brasil que os fornecimentos de minérios de ferro e mangues aos Estados Unidos se devem subordinar ao que ele denomina "aplicações dirigidas", isto é, á concessão de credit - ao governo brasileiro por bancos internacionais ou norte-americanos. Em outras palavras, o professor San Tiago Dantas pleiteia o financiamento, pelo "Ex-Import Bank" ou pelo Banco Internacional, de certas obras de interesse publico, como muitas das previstas no Plano Salte.

Como assinalamos ha tempos em nossos comentarios, os tecnicos norte-americanos já aceitaram o Plano Salte como um programa em vias de execução e suscetível de obter a colaboração dos organismos financeiros internacionais. Eles consideram, porem, bem mais importante do que este setor oficial das applicações de capitais estrangeiros, o campo reservado aos fundos particulares. Da mesma opinião, aliás, é o professor San Tiago Dantas, que em sua tese se estende longamente em considerações sobre as liberdades que devem predominar neste terreno. Fala, prudentemente, numa "liberdade ponderada", mas nem por isso de estreitos limites, pois somente alguns fatores, como a evolução da situação cambial, sobre os quais e pequena a influencia governamental, poderiam reduzir as vantagens outorgadas aos capitais estrangeiros.

É visível que o aut. procurou basear na realidade suas proposições, e nisto reside uma das virtudes do seu trabalho. Não duvidamos, pois, de que suas idéias venham a representar uma interessante contribuição para o esclarecimento do importantíssimo problema. Observamos, entretanto, que sua argumentação revela um espirito excessivamente juridico, e isso não deixa de constituir um defeito no exame de questões desta natureza e delicadeza. Que adiantará, com efeito, prometer tratamento particularmente favoravel ás applicações consideradas interessantes para a economia nacional, se a situação cambial tornar inapplicaveis tais estipulações? Veja-se o exemplo do Chile, que elaborou um orçamento cambial que teve depois de ser modificado por força das circunstancias: tudo o que se prometera all aos capitais estrangeiros teve de ser revisto, provocando generalizados descontentamentos.

Entendemos que não se deve esquecer, nesta questão, a idéa, verdadeiramente realista, da criação de um fundo de garantias para os capitais norte-americanos applicados no Brasil, permitindo sua livre circulação independentemente das flutuações da situação cambial. Esta proposta já foi aceita nos Estados Unidos e não vemos nenhuma dificuldade em sua inclusão no projeto que, segundo o professor San Tiago Dantas, o Conselho Federal de Comercio Exterior acaba de elaborar sobre a questão dos capitais estrangeiros no País.

pg 2

Anexo B – Carta de San Tiago Dantas ao chanceler João Neves da Fontoura. 12 de Janeiro de 1951

Rio de Janeiro,
12 de janeiro de 1951

Exmo. Sr.
Embaixador João Neves da Fontoura
Hotel Gloria
Nesta

Meu caro Embaixador,

Em continuação das conversas, que temos tido sobre a cooperação econômica entre os Estados Unidos e o Brasil, no futuro Governo, quero fazer-lhe, a título confidencial, algumas observações, que me parecem corresponder ao seu pensamento, e que se revestem de oportunidade.

É inegável que os Estados Unidos estão dispostos a corresponder a um apêlo do Governo brasileiro no sentido do nosso desenvolvimento econômico. As decepções com a Europa e a extrema incerteza em relação aos países aziáticos, tem feito com que muitos americanos, de ambos os partidos, reconheçam o erro de não se haver fortalecido a América Latina através de um programa semelhante ao Plano Marshall. Hoje os países americanos estão na ordem do dia, e entre eles o primeiro lugar cabe ao Brasil e ao Chile, sendo de notar que a nossa posição financeira em Washington é a melhor, pois não temos atrasados comerciais e damos prova de certo poder de controle disciplinando, em 1949 e 1950, as importações.

Qualquer boa vontade norte-americana para conosco está, porém, submetida a condições muito estritas. Em primeiro lugar nunca haverá boa vontade para programas que contrariem interesses vitais americanos (para refinação de petróleo, por exemplo). Em segundo lugar nenhuma boa vontade suprirá a deficiência técnica com que nos apresentemos por ocasião de nossos pedidos de auxílio. É por este segundo ponto, que quero chamar sua atenção na presente carta.

Estiveram, há pouco tempo, dois companheiros meus de escritório nos Estados Unidos, e tiveram reiterados contactos

com o Sub-Secretário Edward Miller, como v. sabe, nosso velho amigo. Puderam então testemunhar a causa do fracasso temporário de várias iniciativas patrocinadas pelo Governo brasileiro, e que não logravam andamento. Todas se prendiam a problemas de deficiência técnica. Os americanos adotaram uma regra razoável: não prometem seu auxílio senão a empreendimentos e programas, cujo estudo esteja completo, tanto sob o aspecto técnico, como sob o legal, o econômico e o financeiro. Ninguém poderá pretender a segurança do auxílio americano como preliminar para o estudo de um problema. O estudo completo e minucioso do problema é que é preliminar a aquele auxílio.

Acompanhei, como relator da Comissão de Comércio e Estudos Gerais, os trabalhos da Missão Abbink. Pude verificar o conflito de mentalidades, que está na base de muitas dificuldades da cooperação brasileiro-americana. Os brasileiros tendem aos programas gerais, às fórmulas indiscriminadas, e os americanos não concederão créditos, nem prioridades de fornecimento, senão a projetos, que se apresentem estudados com o máximo rigor, como foram o de Volta Redonda, o da Hidro-Elétrica do S. Francisco e o da ampliação da Brazilian Traction, para citar os exemplos principais.

Ora, é evidente que nem o Ministério da Fazenda, nem o das Relações Exteriores, estão capacitados para apresentar ao Governo norte-americano um programa de realizações concretas, baseado em moldes técnicos rigorosos e com cálculos econômicos precisos. Se o futuro Governo se apresentar perante os americanos com um novo pedido indiscriminado de auxílio, veremos repetir-se o que sucedeu em outras ocasiões: os americanos, sentindo a nossa incerteza, decidirão enviar uma nova missão econômica, como foi a Morris Coocke, como foi a Abbink, que realizam estudos valiosos, mas improdutivos, porque a rapidez com que se transforma a conjuntura mundial torna obsoletos os seus programas e resultados.

Poderia v., então, apelar para alguns organismos particulares, que estão realizando importantes trabalhos de pesquisa no domínio econômico. Ainda hoje, com o sr. Valentim Bolças, visitei o Instituto de Economia, criação da Confederação Nacional do Comér-

cio, onde um grupo de estudiosos de primeira ordem está realizando um interessante trabalho sobre o suprimento de matérias primas à indústria nacional. Também a Fundação Getúlio Vargas possui um Núcleo de Economia, que é o melhor centro de estudos teóricos do país, com largo cabedal de observações e de experiência, traduzidas em duas notáveis publicações periódicas. O futuro Governo não poderá deixar de utilizar esses recursos intelectuais, criados pela iniciativa privada, mas estou certo que o Itamarati reagiria de um modo particularmente grave a qualquer tentativa de isolamento dos seus próprios quadros técnicos em relação às atividades governamentais, e o mesmo sucederia no Ministério da Fazenda. Para complicar as coisas, ainda há o Conselho de Economia, onde se misturam alguns dos homens mais autorizados e dos menos autorizados para tratar da economia brasileira, reivindicando provavelmente uma competência funcional, que não pode ser esquecida com facilidade.

Daf resultam as medidas, que me parecem fundamentais, e que tomo a liberdade de lhe sugerir, dentro do espírito de colaboração que v. próprio suscitou, e que tanto me agrada.

A primeira e indispensável medida parece-me ser a criação do cargo de Sub-Secretário das Relações Exteriores. Essa função, que foi um dos fatores de êxito histórico do Departamento de Estado, pode vir multiplicar as possibilidades do Itamarati. Não entendendo o cargo de Sub-Secretário de Estado como um cargo político, a ser atribuído segundo um critério partidário, ou parlamentar. Mas como uma função essencialmente técnica, atribuída à pessoa da confiança do Ministro de Estado e do Presidente da República, se possível com a aprovação do Senado Federal, como se exige para os Embaixadores.

O Sub-Secretário não deve sair do corpo diplomático e consular. Deve ser um homem, que liga o Itamarati aos setores da administração e da vida econômica brasileira, diretamente influenciado pela situação internacional e interessado nos seus reflexos favoráveis ou desfavoráveis. Como membro integrante do Ministério do Exterior, ele coordena a ação dos órgãos diplomáticos e consulares, nos programas de cooperação econômica, e veicula no Itamarati as atividades de Conselhos e Comissões independentes, como as que acima mencionei (Fundação Getúlio Vargas, Instituto de Economia, etc.). Ao mesmo tempo é um órgão de ligação com o Conse-

lho de Economia, com as Comissões de Planejamento que se venham a constituir, e um alter ego do Ministro de Estado, em cujo nome atua, comparecendo a reuniões internacionais, controlando acordos de comércio, e executando tudo aquilo que o Ministro de Estado pessoalmente não pode fazer por motivos de escassês de tempo ou de impedimentos hierárquicos.

Não lhe preciso dizer mais nada para mostrar que a criação da Sub-Secretaria de Estado, com essa especial afetação econômica, seria, no meu entender, o ponto de partida da política de cooperação a ser tentada com os Estados Unidos. O Sub-Secretário de Estado, em nome do Ministro de Estado, seria o filtro dos projetos e programas, para os quais será pedida a colaboração norte-americana.

Possuindo esse órgão executivo a sua disposição, poderá o Ministro de Estado abrir em fevereiro as negociações preparatórias da conferencia de março. Tenho também algumas sugestões a lhe fazer sobre o conteúdo dessas negociações, em que me parece indispensável separar dois planos paralelos: um plano de manutenção do sistema econômico brasileiro atual e um plano de desenvolvimento intensivo. Com o primeiro procuraremos evitar que se desorganize a nossa economia, ao influxo da guerra; com o segundo procuraremos captar o auxílio norte-americano para novos empreendimentos, que nos permitam galgar uma etapa mais avançada de industrialização. Acho, porém, que já abusei de sua paciência com a extensão da presente carta. Se lhe parecer útil, voltarei ao assunto numa segunda, pedindo-lhe que veja nisto a manifestação da minha firme confiança no que pode fazer o futuro Governo pelo nosso país.

O espírito de que vem animado o Presidente, a larga experiência por ele adquirida e consolidada, dos negócios públicos, sobretudo numa emergência comparável a que se aproxima, autorizam essa confiança, que ainda é reforçada pela certeza de que o novo Governo terá colaboradores da sua estirpe.

Abraça-o, com muita amizade, o

COPIA.

Nova York, em 20 de abril de 1951.

Senhor Presidente,

Terminada a 4a. Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, venho apresentar a Vossa Excelência os meus agradecimentos pela confiança com que me distinguiu, designando-me para acompanhar, como conselheiro econômico, o Excelentíssimo Senhor Ministro João Neves da Fontoura. Aos agradecimentos, peço vênua para juntar alguns comentários pessoais sôbre os trabalhos de que mais diretamente participei. Sirvo-me deste meio para que êles não cheguem a Vossa Excelência fora de oportunidade, uma vez que motivos de ordem pessoal me reteem no exterior por mais algumas semanas.

Os trabalhos da conferência proporcionaram aos membros da delegação brasileira, não só a satisfação de servirem ao Brasil e ao Govêrno de Vossa Excelência, mas também o privilégio de cooperarem com o Senhor Ministro João Neves da Fontoura, em quem todos tiveram um guia de excepcionais qualidades. Os objetivos que nos haviam sido determinados no Rio de Janeiro foram satisfatòriamente alcançados. E' verdade que as resolu-

ções de uma conferência não representam soluções efetivas, senão na medida em que vierem a ser respeitadas e aplicadas. Mas os fins que tínhamos em vista, diante da nova emergência de guerra nos Estados Unidos, era a criação de fórmulas em que se pudesse apoiar a nossa diplomacia, nos momentos futuros em que tivesse de defender os interesses nacionais.

A guerra passada trouxe à economia de países como o nosso danos que não pudemos evitar, porque decorriam de medidas do Govêrno norte-americano ditadas sob a alegação da emergência. O que procuramos em Washington foi tornar legítimas, desde já, as nossas reclamações contra essas medidas eventuais, pela afirmação solene de princípios que as condenam, corrigem ou atenuam.

O Ministro de Estado teve o aplauso da delegação brasileira e das delegações latino-americanas por não haver seguido a linha de transigência ilimitada com os Estados Unidos, em troca de um possível tratamento favorável bilateral. Fôra essa uma linha de conduta, seguida em outras ocasiões, e sempre sem resultado. Aplicando, desta vez, o rigor de uma resistência moderada, e sempre bem justificada do ponto de vista técnico e econômico, o Brasil conseguiu que a Consulta aprovasse fórmulas muito mais eficazes para a ação diplomática futura,

COPIA.

e não perdeu, pelo contrário, ganhou prestígio para as negociações bilaterais, em que obteve resultados maiores que os do passado.

Quando se pensa que, na 2a. Grande Guerra, os Estados Unidos deliberaram unilateralmente, sem qualquer reclamação profícua, sôbre quotas de suprimentos e sôbre preços, congelando indefinidamente os do café, e que operaram, ainda que por meios indiretos, a desvalorização dos nossos saldos comerciais, não se pode deixar de ler com satisfação a ata da conferência de Washington, que previu soluções realistas para esses e outros problemas oriundos da emergência. E o que sublinha, Senhor Presidente, a vitória do Brasil, é que tais soluções, ao terem início os trabalhos, não constavam da proposta americana, tendo sido adotadas graças aos passes dados pela nossa delegação, tanto em plenário, como nos bastidores da reunião.

Também foi digno de nota o resultado das negociações bilaterais. Embora Vossa Excelência tenha ocasião de ler o relatório daquelas em que tomei parte, - relativas aos financiamentos do Banco Internacional para projetos brasileiros de desenvolvimento, e à Comissão Mista Brasil-Estados Unidos - peço vênica para acentuar aqui alguns aspectos e consequências dessas negociações, a que o relatório, por sua natureza, não pôde senão aludir.

O primeiro desses aspectos diz respeito à vantagem de havermos concentrado no Banco Internacional os planos de desenvolvimento à cargo da Comissão Mista, deixando inteiramente livres outras fontes de financiamento, como o Banco de Exportação e Importação, para projetos novos independentes, e para continuação de obras já iniciadas com o auxílio de tais fontes. Dêsse modo não há exagero em dizer que a base de trezentos milhões de dólares está, de início, superada, pois as outras fontes financiadoras não estão compreendidas naquele limite, e serão estimuladas pelos investimentos básicos, feitos pelo Banco Internacional.

O segundo diz respeito ao julgamento da atitude e orientação do Banco Internacional, e possivelmente de bancos norte-americanos em relação às pretensões brasileiras. Muitas vezes ouvi queixas e acusações contra os administradores e técnicos desses institutos no tocante a empréstimos pretendidos por brasileiros. Estou certo de que suas resistências e exigências nem sempre se justificam, e que muitas críticas lhes podem ser feitas no plano da política geral; mas penso que a maior parte dos nossos insucessos e demoras tem origem no preparo inadequado dos nossos projetos, na imaturidade das soluções que apresentamos, e na dificuldade dos nossos negociadores em compreenderem o espírito e os objetivos das

instituições bancárias a que recorrem.

É comum, por exemplo, ouvir-se a queixa de que o Banco Internacional deveria limitar o seu exame às garantias dadas pelo Tesouro, e que se estas são satisfatórias, o reexame do valor técnico do projeto é impertinente. Os que articulam tais críticas, esquecem-se de que o Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento, como o nome indica, tem por fim fazer empréstimos que efetivamente promovam o desenvolvimento dos países, e não meras operações bancárias com escopo lucrativo.

Também se acusa o Banco de exigir que o estudo dos projetos obedeça a um standard americano. Em verdade os nossos projetos muitas vezes não obedecem a standard algum, e quando preenchem requisitos normais de exatidão têm sido bem recebidos pelas seções técnicas do Banco como está sucedendo na parte relativa às usinas do Jacuí e do Passo Fundo, com o projeto do Rio Grande do Sul.

Se conseguirmos sanar as deficiências dos nossos projetos e ajustar a mentalidade dos que os negociam, talvez venhamos a estar aptos a apontar, então, as falhas dos estabelecimentos de crédito e a trabalhar eficazmente para saná-las. Mas, na fase atual, é a nossa própria eficiência, que temos o dever primordial de melho-

rar.

O melhor instrumento para essa tarefa será, sem dúvida, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. A designação de homens para dirigi-la do nível intelectual e moral do Professor Ary F. Torres e do Senhor Francis A. Truslow, fazem prever o rendimento do seu trabalho, e a nomeação de um representante permanente do Banco Internacional no Rio de Janeiro, nos termos do compromisso ora assumido, virá assegurar a mais perfeita coerência e sistematização entre a instituição financiadora e a Comissão. É verdade que a Comissão deverá dar conta de sua tarefa inicial no prazo exíguo de 18 meses, dentro do qual deverão estar apresentados os projetos e obtido o financiamento em divisas estrangeiras. Será, pois, indispensável que ela imprima ao seu trabalho um ritmo rápido, coordenado com o de outros setores do Governo, entre os quais o Congresso, a quem compete outorgar autorização para as garantias a serem dadas pelo Tesouro.

Um feliz entendimento com a Divisão de Assistência Técnica das Nações Unidas veio pôr à disposição do Brasil, sem prejuízo dos programas regulares de cooperação, vinte bolsas para treinamento de economistas e técnicos indispensáveis à execução dos programas de desenvolvimento econômico. Terá, assim, a Comissão, além

COPIA.

-7-

dos recursos materiais, os recursos pessoais ao seu alcance, para pleno desempenho de sua missão.

Renovo a Vossa Excelência, Senhor Presidente, os meus agradecimentos, e aproveito a oportunidade para reiterar a Vossa Excelência os protestos da minha respeitosa consideração.

Francisco San Tiago Dantas.

Rui Barbosa 350 - 5º andar

Rio de Janeiro, 18 de Maio de 1951.

Meu caro San Thiago:

Sua carta de Washington, datada de 7 de abril p.p., foi recebida a 8 deste.

O atrazo com que veiu não lhe tirou o interesse. Através dela pude ver um pouco dos bastidores da Conferência e a atuação que V. teve em todos os meios. Por tudo, considero que o sangue novo que correu em Washington teve sua fonte nas sessões preparatórias do Itamaraty, das quais V. foi o criador e o estruturador.

O resultado da Conferência está sendo considerado a qui excelente. Assim é, pelo menos, nas rodas entendidas. A colocação do binômio emergência-desenvolvimento econômico foi uma idéia felicíssima e que me parece integrada no sistema de cooperação continental. Quantos sabem que tudo isso se deve a V. ? E nem ao menos se deve ou pode fazer tal revelação.

O João Neves chegou em meio à mais violenta boataria no sentido de que deixaria o Ministério. Chegando, foi perfeitamente repellido os rumores, ao perguntar: "Deixar o Ministério? Só se me arrancarem de lá ...". Como V. vê, enfrentou o boato e arrancou-lhe os chifres.

Ainda não estive com êle, salvo pelo telefone. Em duas irradiações, descreveu o que foi a Conferência e os resultados obtidos. O mesmo fez ontem, em entrevista coletiva. O homem está animado e trabalhando com ardor. Mesmo assim, persistem certos boatos, nos quais não acreditei nunca e continuo a não acreditar.

Há, como V. sabe, interessados em afastá-lo e há, mais do que isso, um fato que causa certa espécie: "O Mundo", jornal peronista, sistematizou campanha contra Neves. Ataques diários. Enquanto isso, Geraldo Rocha é homenageado por motivos que nem sei quais sejam e Luzardo discursa calorosamente com aplausos ao grande brasileiro ... Talvez seja cousa de gaúcho, mas também pode ter outro sentido.

A respeito da Sub-Secretaria pouco ou quasi nada tenho a dizer. Acredito que o Bernardes e o Flexa estejam a escrever-lhe sobre isso. A verdade é que, segundo penso, tu

do está ainda como na hora em que V. partiu. O assunto não está em foco, o que me parece bom. Sua partida para a Europa, além do mais, teve a vantagem de V. não retornar no momento em que o Neves precisou investir contra as densas nuvens que ameaçavam envolvê-lo numa crise. Quero dizer, no momento em que, a rigor, não lhe seria fácil tocar para a frente, com segurança, a ideia da Sub-Secretaria. Continuo a pensar, como lhe disse no nosso último almoço, que o obstáculo nunca será o Presidente ou as forças políticas, mas a Casa. Quando digo a Casa, digo toda atuação nos vários setores de que ela porventura seja capaz. O Neves terá de serrar de cima, com atitude rígida e seca. Não sei o que andará pela sua cabeça a esse respeito, mas acredito que as semanas que V. está a viver nos ares da Itália só poderão aperfeiçoar o estilo que V., afinal, delineará para o desenvolvimento desse episódio, capital da sua, da nossa vida.

(talvez)

Na política geral, nada muito assinalável. Na Câmara, o núcleo da oposição procura estruturar-se solidamente. O Ministério pouco atuante. Palavras, muitas. Medidas efetivas, praticamente nenhuma. Quem dá mais sinal de vida é o Cleofas. Depois, Lafer. Sem falar em Neves. O Presidente, com dois discursos, abalou o mundo conservador e a repercussão imediata se fez sentir na Caixa do Banco do Brasil, que caiu verticalmente. Na última quinzena, Cr\$600.000.000,00 de emissão. E continuará. Isso se deve também ao financiamento da produção em escala mais ampla.

Tenho visto o Jayme no Jockey. Ele está bem. Os manos e manas não encontram melhor assunto do que Ed e V. na divina excursão que estão a fazer. Todos ótimos. Em meados de junho, Mini e eu iremos aos Estados Unidos e Canadá, por 4 semanas. Conto, na certa, estar com V. aqui, antes da partida. Isso é para mim muito importante.

Do episódio Carlos de Lacerda, V. saiu magnífico. O caso apaixonou. Como V. viu, pelo telegrama que Lacombe e eu lhe passamos, se a sua carta não fosse tão violenta, o Carlos nem teria o que falar, senão desculpar e desculpar-se. A expectativa era de que ele se desmandaria na resposta. Veiu, por assim dizer, suave, mole, com ar humilde, a desculpar-se, mas inoculando ainda veneno. O ar que ele tomou fez com que muita gente considerasse que, ao fim, ele levou alguma vantagem. É, porém, indubitável, que as grandes vantagens ficaram com V. Primeiro, pelo tom masculino com que V. dignamente reagiu; e segun-

do, pela incapacidade do jornalista mais arrebatado da terra de poder articular um só fato contra a sua idoneidade moral e profissional. A exegese dos dois documentos já deve ter sido feita, por miúdos, em carta do Flexa que, certamente, lhe transmitiu o muito que se conversou a respeito. A sua carta, San Tiago, me surpreendeu pela saudável potência que vi nas palavras e no espirito. Sem dúvida, no ligeiro duelo, quem sangrou não foi V., que saiu do episódio com mais uma fama: a de valente.

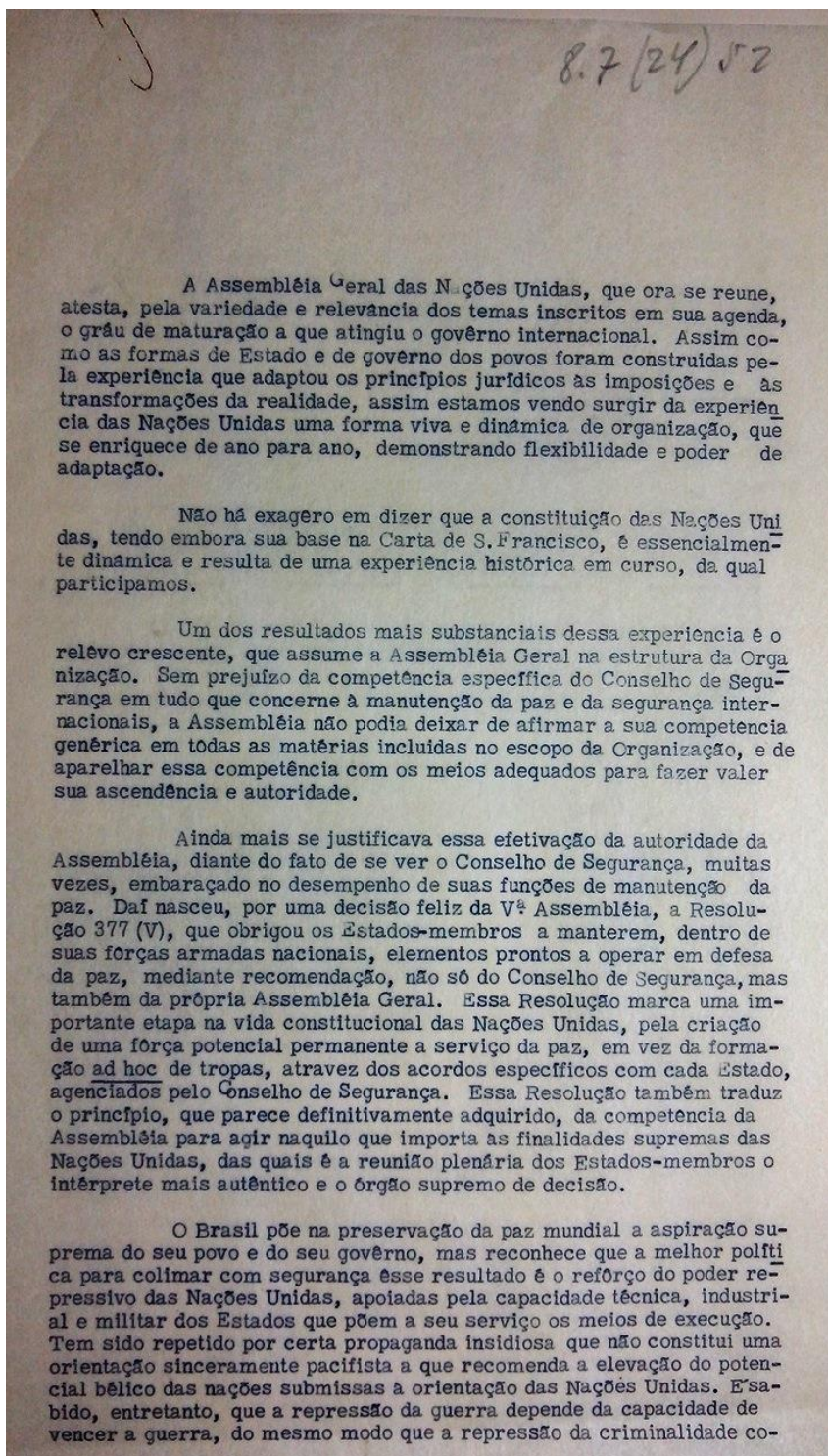
Sua carta de Milão é soberba no comentário local, na visão histórica, na perspectiva política. Minha vontade, de pois de lê-la, foi ir pelas ruas da cidade perguntando por cartas de San Tiago Dantas. Se V. não fôsse indispensável a qui, e se eu fôsse Governo, o Brasil teria em certas regiões da Europa um "diletante" luminoso para contar aos seus homens de cultura o que são os grandes momentos artísticos, científicos, históricos e humanos da Europa.

Escreva-me ainda uma vez, pelo menos. Diga à Ed que recebemos a carta e o cartão enviados. Mini não escreve, como ela sabe. Temos todos muitas saudades dela e de V. Aválio o encanto com que Ed, ao seu lado, está percorrendo essa Italia unica.

Minha palavra final há-de ser de desculpas, meu caro San Tiago. Você, Vocês, já nos escreveram várias vezes e de nós nada tiveram. Em parte, a explicação disso está no poder itinerante de que Vs. estão tocados. A dúvida de escrever não se sabe para onde mata muitas vezes a ideia de fazê-lo. Por outro lado, ainda não consegui dar aos meus dias aquela calma e sentido, para ler, meditar e fazer o que realmente deve ser a nossa vida, há tanto tempo sonhados. O dia-a-dia vem matando tudo na gente. Não anote, portanto, a ausência de notícias minhas. Não é que eu não queira dar-me e como fico satisfeito com ver que V., mesmo diante do meu silêncio, me festeja com uma carta como a de Milão. Peça a Ed para enviar-nos também uma nova carta e receba os nossos abraços, cheios de saudades e de afeição.

Seu
Antonio

P.S. Destina a noite, de v. p. a, aniversário de S. Ilda, foram
le sua cara Americu, M. Helena, Carlos e S. Ilda. Com champagne, de b,
comemoramos a ler suas cartas um vez alta: fora o Americu's de b,
para minha de q', f. e o Carlos de S. e I. Esta noite! Que carta! Que carta!
Esta foi ditada e enviada pela manhã e esta de hoje, sábado, enviada.
Lembranças a Ed. Oliveira do Antonio



um depende de que os poderes públicos estejam capacitados para reprimi-la infringindo aos delinquentes as penas capazes de contê-los. Os progressos reais no caminho da paz são aqueles que armem as Nações Unidas dos meios para mantê-la, e nesse sentido a Resolução 377 (V) representa uma etapa das mais significativas no desenvolvimento da Organização.

O espírito da Resolução "ação conjunta pela paz" encontrou a mais perfeita acolhida no pronunciamento recente da 4ª Conferência de Chanceleres das Repúblicas Americanas, reunidos em Washington, em março do corrente ano. Verificou-se naquela ocasião, uma vez mais, o entrosamento perfeito entre as Nações Unidas e o organismo regional, em que se reúnem os Estados Americanos. Um dos aspectos mais fecundos da presente Organização internacional reside na articulação que se vem mantendo entre o organismo mundial e os organismos regionais, estes elaborando as questões de relevo local e apressando a interpenetração de interesses e de objetivos entre os Estados mais aproximados pelos fatores da convivência histórica e da vizinhança geográfica, e aquele mantendo intacto, através de todos os obstáculos, o valioso princípio da cooperação mundial, para que, por maiores que sejam as distensões momentâneas, os povos não percam de vista a meta a alcançar, que é o entendimento total das Nações.

O Brasil convocou e patrocinou, dentro desse espírito, no mês de outubro do corrente ano, um Congresso das Nações Latinas, a que acorreram representantes dos diferentes governos e observadores de nações não latinas. A finalidade desse Congresso era a coordenação permanente de um movimento de defesa dos valores da cultura latina, que se tornaram, ao cabo de dois milênios de elaboração histórica, parte integrante e fundamental da civilização humana. Daí nasceu a estruturação da união latina, baseada na declaração do Rio de Janeiro, de 18 de outubro de 1951, em que se reafirmam os princípios morais e políticos dessa civilização, dentro do mais largo espírito de concórdia e de união mundial.

Tem sido uma das contribuições mais altas das Nações Unidas para o progresso social e para a harmonia política entre os Estados, o cuidado dispensado aos problemas econômicos, responsáveis pela insatisfação e pelos desentendimentos periódicos entre os povos. O mundo em que se realizará o ideal da manutenção permanente da paz não poderá ser um mundo dividido interiormente por excessivas desigualdades econômicas, nem entre Estados, nem entre classes no seio da sociedade. As imensas populações que hoje vivem nas áreas sub-desenvolvidas do mundo padecem de um estado permanente de insatisfação, que é causa de agitações políticas de origem de muitos impulsos bélicos, aos quais se opõem os propósitos desta Organização. Seria inadmissível que a defesa da paz repousasse apenas nos meios repressivos, mobilizados para impedir ou para conter qualquer agressão. Ela tem de repousar, igualmente, e principalmente, no ataque decisivo às causas latentes de desequilíbrio e de conflito que jazem nas excessivas desigualdades econômicas entre os Estados e na injustiça social observada no seio de cada sociedade.

Tem sido um dos grandes méritos das Nações Unidas o exame minucioso e imparcial dos problemas econômicos das áreas atrasadas, e a evidência aos olhos de todos dos processos econômicos, muitas vezes tradicionais, através de que a desigualdade se perpetua e algumas vezes se agrava em efêmero proveito dos Estados economicamente mais fortes. Proveito efêmero, na verdade, porque contra ele reagem, cedo ou tarde as forças sociais contrariadas, reintroduzindo o desequilíbrio e a agitação, que pretendemos eliminar gradualmente do mundo superiormente evoluído em que vivemos.

A manutenção da paz e a concórdia estável das Nações sob a égide das Nações Unidas repousa, pois, no superamento das desigualdades econômicas excessivas e no desenvolvimento rápido dos povos, que ainda não participam, por sua debilidade econômica, das vantagens plenas da civilização. Esta doutrina está hoje formulada, sob vários aspectos, em toda parte, mas não podemos esquecer que ela encontrou expressão efetiva na doutrina do Ponto IV, expressa pelo Presidente dos Estados Unidos da América, e nos trabalhos constantes, que veem sendo desenvolvidos com esse escopo, pelos Departamentos e Agências das Nações Unidas. A assistência técnica, a assistência financeira através do Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento, e as investigações científicas, que teem proporcionado a cada país interessado a plena consciência dos seus problemas, contam entre as maiores contribuições desta Organização para a preservação efetiva da paz.

Profundas discordâncias, conhecidas de todos, teem dividido os Estados-membros nas deliberações desta Assembléia e dos demais órgãos das Nações Unidas, dando lugar, não só a apreensões mundiais relativamente à manutenção da paz, como a dúvidas sobre a possibilidade de se conservar um grau satisfatório de eficiência nos trabalhos da Organização. Sejam quais forem esses desentendimentos, e sejam quais forem as dificuldades que estamos atravessando, não podemos esquecer que a Organização das Nações Unidas tira a sua principal autoridade do fato de ser, no mundo presente, o único ponto de encontro e de discussão de todas as Nações. Esse fato de se reunirem nessa Assembléia, como em outros órgãos das Nações Unidas, os representantes de todos os Estados, representa a verdadeira porta aberta para a paz, e autoriza em cada um de nós a esperança de que se superem um dia os formidáveis antagonismos do presente, para um fraternal entendimento entre os povos. Esse universalismo, que é requisito essencial das Nações Unidas, está exigindo que não se retarde a admissão ao seu corpo social de alguns países, que preenchem os requisitos indispensáveis, e que teem batido infrutiferamente às portas da Organização. O Brasil veria com especial agrado admitidos esses novos membros, certo de que sua admissão alargaria o âmbito e o prestígio da Organização.

Com a obra de assistência técnica e financeira para desenvolvimento dos países sub-desenvolvidos do mundo, está relacionada uma outra, que atinge os próprios alicerces da organização social. As Nações Unidas, através de suas agências especializadas, teem auxiliado os Estados a minorarem certos males, de caráter coletivo, que os afligem, e a encaminhar a solução de muitos problemas sociais. Nesse sentido toda ampliação das tarefas assumidas pela Organização merece apoio, pois a obra da paz exige uma diminuição substancial das desigualdades e injus-

tiças que reinam no seio de cada sociedade. O Brasil tem sido, muitas vezes, pioneiro de reformas legislativas, destinadas a amparar e melhorar a condição do trabalhador, procurando cercar o trabalho das mesmas seguranças que anteriormente amparavam unicamente a propriedade. A política brasileira de desenvolvimento econômico tem olhado paralelamente os problemas da produção e os da distribuição da riqueza, e ao mesmo tempo que tem procurado elevar a renda nacional e melhorar as condições de produtividade do país, tem procurado favorecer a expansão das classes médias, o bem estar do proletariado e a livre circulação entre as classes sociais, de modo que não se estabeleçam privilégios, nem se criem obstáculos à ascensão dos mais capazes. Essa política reafirmada em atos legislativos e em declarações pelo presidente da república do Brasil, condiz plenamente com os objetivos desta Organização e orienta a participação dos delegados brasileiros em muitos de seus trabalhos.

Ao instalar a sua VIª Assembléia Geral, a Organização das Nações Unidas não tem a felicidade de poder contemplar sem apreensões o panorama internacional, em que ela se esforça para manter o prestígio incontrastável da paz. Muitas apreensões carregam os horizontes, e é indispensável que a nossa principal atenção esteja concentrada nos meios pelos quais faremos valer, a qualquer preço, os princípios consubstanciados na Carta de S. Francisco. Entretanto, as Nações Unidas podem contemplar com satisfação o grau de amadurecimento, alcançado pelo já poderoso organismo jurídico, em que se vazou a união dos Estados livres. Diariamente os meios de ação social, econômica e política das Nações Unidas se robustecem. Uma nova consciência surge e progride no espírito dos povos, substituindo a antiga visão puramente nacional dos problemas, por uma visão internacional. O conceito de soberania continua sendo a base da convivência internacional, e é provável que, longe de se debilitar, encontrará novas forças na estrutura política do mundo moderno. Mas ao lado dele, e sem conflito, cresce o conceito da competência internacional, que traduz, no plano jurídico, a solidariedade moral e material entre os Estados. Assim sendo, não parece injustificado dizer que embora se tenham agravado nos últimos tempos os problemas da paz, e se tenha tornado mais árdua, por conseguinte a tarefa de preservá-la, as Nações Unidas podem olhar com satisfação e confiança os dias presentes e os dias futuros, pelo fortalecimento dos seus meios de ação, pelo grau de desenvolvimento a que atingiu a sua estrutura técnica e jurídica e pelas raízes cada vez mais profundas que elas veem conquistando na confiança dos povos.

Anexo F – Carta San Tiago Dantas a João Neves da Fontoura. Comentários sobre suas sugestões para o discurso do Brasil na Assembleia Geral da ONU. 1 de novembro de 1951.

1 de novembro de 1951

Exmo. Sr.
Embaixador João Neves da Fontoura
DD. Ministro de Estado das Relações Exteriores

Meu caro Ministro

Peço-lhe desculpas por só apresentar hoje o projeto de discurso para a Assembleia Geral das Nações Unidas.

Os pontos que me pareceram essenciais foram os seguintes: em primeiro lugar, uma reafirmação de apoio à resolução 377, que contou com o nosso voto na Vª Assembleia, e que, pela primeira vez, deu poderes à Assembleia em matéria de repressão da agressão. As crises do Conselho de Segurança, em virtude do veto russo, estão exigindo uma gradual transferência de poderes para a Assembleia, como válvula de segurança, e é natural que estejamos na linha de frente do apoio a esse movimento, cuja "constitucionalidade" tem sido discutida principalmente pelo bloco soviético.

Em segundo lugar entrosei nessas considerações o pronunciamento de Washington, como estava, aliás, no texto primitivo do discurso. Em seguida, mantive, ligeiramente modificada, a parte sobre a união latina.

Daf em diante, introduzi largamente a questão dos países sub-desenvolvidos, e afinal passei a uma afirmação de confiança nas Nações Unidas, com a qual o texto termina.

Será para mim um grande contentamento se essa mo desta contribuição tiver conseguido exprimir o seu pensamento, ao qual me ative com o maior cuidado, e se merecer a sua aprovação. Um afetuoso abraço do

Anexo G – Carta de João Neves da Fontoura para San Tiago Dantas. Agradecimento aos esforços de Dantas pela assinatura do Acordo Militar Brasil-Estados Unidos (1952). 11 de novembro de 1952.

Nova York, 11 de novembro de 1952.

Meu Caro
San Tiago Dantas,

Já ditei uma porção de cartas imperativamente urgentes. Chegou agora a vez de lhe agradecer o dedicado esforço vitorioso que você fez para me auxiliar nesse assunto do Acôrdo Militar Brasil-Estados Unidos. Pelas notícias que recebo tenho a impressão de que a partida está vencedora. Suponho que hoje se deva ter reunido a Comissão de Economia e votado a aprovação. Fica faltando só o Plenário, o que não é difícil se o Capanema requerer urgência. No pé atual em que as coisas se encontram, a urgência é indispensável não só para fazer marchar o assunto como principalmente para dar uma demonstração categoricamente oficial do interêsse do Governo no voto da Câmara.

Encontrei aqui uma atmosfera tranquila nos meios políticos internos e de conformação com a derrota do Partido Democrático. O Acheson ofereceu-me um jantar íntimo em seu apartamento do Waldorf Astoria, presentes naturalmente o Walther e o Muniz. Propus-lhe logo a tal pergunta indiscreta (tipo Oscar Wilde) se êle, Acheson, foi até o dia das eleições acreditando na vitória de seus correligionários. Respondeu-me que não, que desde muito antes via a derrota de Stevenson. Voltei à carga indagando

a que fatores atribuía êsse desfêcho. E êle não se fêz de rogado para dizer que vinte anos de predomínio democrático tinham cansado a opinião pública, que Eisenhower era um homem sem inimigos, uma espécie de herói nacional que somava com todos os gostos. Daí, sua convicção desde certo tempo, de que o antigo Comandante do desembarque na Europa ocuparia a Casa Branca. Acrescentou estar seguro de que nenhuma modificação fundamental haverá na linha da política externa dos Estados Unidos com o Brasil sob o novo Govêrno Republicano e aconselhou-me a ver pessoalmente o General Eisenhower. Respondi-lhe que êsse assunto está em marcha, e que eu espero visitar o Presidente eleito assim que êle venha para Nova York. Acheson disse mais que Nelson Rockefeller, bom amigo do Brasil, era uma carta muito importante para nós no jôgo da futura administração dos Estados Unidos.

Proferi hoje o discurso na Assembléia das Nações Unidas, e espero ir a Washington na segunda 17, a fim de falar no dia imediato perante o Conselho Diretor da União Panamericana, que faz uma sessão em minha honra. Trouxe daí um discurso muito expressivo da nossa posição na política continental. Regressarei a Nova York logo em seguida, a fim de falar no Comitê Político a respeito do caso da Áustria. Minha idéia é regressar ao Brasil entre 15 e 20 de dezembro, indo antes a Lima para inaugurar

a Avenida Mello Franco.

O Rosa tem me trazido ao corrente das suas dé-
marches junto do Capanema e do memorial enviado ao Afonsi-
nho. Creio bem que a interferência discreta, mas persua-
siva, do Brigadeiro Eduardo Gomes tenha sido da máxima efi-
cácia junto de seus correligionários parlamentares.

O nosso Walther Moreira Salles é que está, co-
mo Embaixador, de alto lá com êle, segundo a expressão lu-
sitana. É um vencedor autêntico. Tem um belo nome e um
grande público nos Estados Unidos. Ainda bem quando as es-
colhas extra-carreira são assim exatas.

Nova York está com um frio agradável, leve e
estimulante.

Fico por aqui, meu Caro San Tiago, aguardando
que você dite à sua Secretária uma carta, escrita naquele
tipo de máquina que o Guimarães Rosa considera uma perfei-
ta maravilha.

Dê muitas lembranças a sua Senhora e aceite meu
abraço amigo.

Rosa e a família

Anexo H – Carta de San Tiago Dantas para Getúlio Vargas. Comentários sobre as relações Brasil-Estados Unidos e a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. 21 de janeiro de 1953.

Excelentíssimo Senhor Presidente,

O estabelecimento de uma nova administração republicana nos Estados Unidos representa uma tendência política favorável à expansão da iniciativa privada e à moderação do intervencionismo do Estado na vida econômica.

2. O Partido Republicano, acusado tradicionalmente de isolacionismo, parece vêr com bons olhos a oportunidade de desfazer as intrigas eleitorais dirigidas a êsse ponto, e de tornar efetiva a política de cooperação continental objeto de numerosas declarações dos governos democráticos, mas na realidade tímida - mente executada por êles.

3. Durante o primeiro ano de governo de Vossa Excelência, foram feitos esforços consideráveis para colocar sobre bases efetivas a cooperação econômica entre o Brasil e os Estados Unidos, visando o desenvolvimento intensivo do nosso País. Antes mesmo da transmissão de poder, Vossa Excelência teve oportunidade de submeter ao exame do governo norte-americano o documento denominado "Memorandum do Presidente Eleito", em que foram analisados os diferentes aspectos da cooperação econômica entre os dois países, sobretudo em face da possibilidade, então iminente, de uma terceira guerra mundial, e assinalados os pontos fundamentais em que o auxílio norte-americano se tornava necessário para corrigir as deficiências da nossa economia. Êsse memorando delineava o esquema de trabalho da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos visando a obtenção de financiamentos americanos e internacionais para os projetos brasileiros de transportes marítimos e terrestres, energia elétrica, alimentação e indústrias de base.

4. Posteriormente, o Ministro das Relações Exteriores, em negociações bilaterais processadas à margem da IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, deu execução ao programa traçado naquêle memorando, e assim se deu corpo à idéia da Comissão

Mista Brasil-Estados Unidos, entabulando-se conversações com o Banco Internacional e com o Export-Import Bank para o financiamento de projetos básicos brasileiros, dentro de um limite médio de US\$300 milhões.

5. Tais negociações foram retomadas e aperfeiçoadas, em setembro de 1951, pelo Ministro da Fazenda, estabelecendo-se, a partir de então, o programa de financiamento em dólares e cruzeiros, aquêle a cargo dos estabelecimentos bancários acima referidos e este a cargo do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico.

6. Agora que se inicia a nova administração republicana, parece indispensável que o governo brasileiro retome, em conjunto, o exame dos projetos que dependem de auxílio técnico ou financeiro dos Estados Unidos, enquadrando a política de cooperação nas circunstâncias novas que se delineiam em ambos os países, e captando a boa vontade da nova administração norte-americana, interessada em dar pronto testemunho dos seus propósitos de colaboração continental.

7. É evidente que o governo Eisenhower não pode encarar com entusiasmo o simples prosseguimento e efetivação dos programas enquadrados na chamada política do Ponto IV do Presidente Truman, tanto mais que esses programas se acham desajustados das circunstâncias atuais verificadas no Brasil e nos Estados Unidos, necessitando de uma retomada, em que sejam coordenados para um novo objetivo político. É chegado o momento de substituir os programas baseados no Ponto IV por um programa republicano, o qual será, quanto aos objetivos finais e ao conteúdo, uma continuação do programa anterior, mas se revestirá de uma nova forma e receberá um novo impulso das motivações políticas que lhe foram proporcionadas.

8. É forçoso registrar-se que a linha política de cooperação não tem evoluído ultimamente de modo a apresentar os resultados realmente práticos e esperados, pelo menos no plano econômico.

nômico. Lógicamente, a colaboração política, militar e econômica seguida durante a última guerra deveria ter-se prolongado, no interêsse comum, depois de terminado o conflito. Deixando aqui de lado considerações focalizando matéria militar e política, é preciso reconhecer como fato a deliberação comum de se continuarem e robustecerem esforços na esfera econômica com a finalidade de, mediante assistência ao Brasil pelos meios técnicos e financeiros - que os Estados Unidos têm a seu dispôr, fortalecer a economia do Brasil de modo a que este, por sua vez, possa continuar a contribuir, e com mais eficiência, para os interêsses comuns.

9. Configura-se dessarte, como campo imediato de negociações, um reexame conjunto das medidas de cooperação já tomadas ou por tomar, visando o desenvolvimento econômico do Brasil, assim como dos obstáculos até agora surgidos; sendo que a presente conjuntura impõe correlatamente consideração detida do problema de desequilíbrio de balança de pagamentos, intimamente ligado (1) ao anormal reclamo de bens de importação, característico das fases de desenvolvimento econômico intensivo, (2) à política de importações acautelatórias aconselhada pela emergência internacional subsequente ao conflito coreano, (3) à recente crise de exportações resultante do crescente desnível entre os nossos preços internos e os do mercado internacional.

10. As formas de auxílio econômico ora operantes entre os dois Governos fragmentam-se em duas: assistência técnica, distribuída através do Ponto IV, que consolida e amplia iniciativas anteriores, e assistência financeira através de créditos do Export-Import Bank e do Banco Internacional de Reconstrução e Fomento, do qual o Governo norte-americano é acionista preponderante. O Instrumento escolhido para planejamento e disciplina de ambas as formas de auxílio foi, como já ficou dito, a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para Desenvolvimento Econômico; ficando entendido (1) - que o auxílio técnico e financeiro provindo de fundos públicos norte-americanos não deveria substituir, senão que promover e suple -

mentar, o fluxo de capitais privados, (2) que o Governo brasileiro criaria instrumento hábil para a captação de recursos em cruzeiros no setor de investimentos públicos - medida essa já concretizada pelo Governo brasileiro na lei nº 1.474 e na legislação constitutiva do B.N.D.E.

11. O trabalho da Comissão Mista, que apresenta um acervo de realizações positivas, concentrou-se, conforme a escala de prioridades por V.Excia. firmada, no planejamento do reaparelhamento dos setores básicos da nossa economia, particularmente os transportes ferroviários, portos, navegação e energia elétrica, investimentos todos destinados a aumentar a produtividade geral do País.

12. Os projetos já apresentados pela Comissão Mista - nesses setores totalizam 182 milhões de dólares, além de despesas em cruzeiros no valor de 6,5 bilhões de cruzeiros. Encontram-se em fase avançada de elaboração projetos no valor de 188,4 milhões de dólares e 7,3 bilhões de cruzeiros.

13. Conforme é do conhecimento de V.Excia., a escala e compreensão do planejamento feito pela Comissão Mista têm variado em função das características estruturais de cada um desses ramos de investimento. Assim, o setor ferroviário, operado quase todo pelo Governo Federal, permitiu fácil planificação de conjunto; segue-se-lhe o setor de navegação e portos, onde co-existem a iniciativa federal, estadual e privada, predominando, entretanto, a primeira; mais fragmentário tem sido o planejamento da expansão de energia elétrica, setor em que a influência do poder central é amplamente superada pela iniciativa estadual e privada, a qual somente agora vem recorrendo em maior escala à Comissão Mista. Igual dificuldade de planificação vem sendo encontrada no setor de agricultura e indústrias de base.

14. Uma vez completada a elaboração de projetos pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, seria de esperar sua pronta

tradução nos financiamentos externos necessários para sua execução. Deve-se assinalar, todavia, que essa concretização vem tendo o seu curso mais demorado do que seria de desejar, observando-se tramitação bastante lenta dos projetos, quando já na etapa de aprovação e concessão efetiva dos créditos, particularmente no tocante ao Banco Internacional, de operação mais lenta e complexa do que o Export-Import Bank. E' difícil precisar se o esmorecimento do ritmo de auxílio concreto para solução de nossas necessidades decorre da simples rotina bancária ou se assenta em intenção de retardar as soluções esperadas como consequência da expectativa de mudança de Governo nos Estados Unidos da América, ou, ainda, no propósito de lá se revêr a linha de compromissos assumidos.

15. Seja como fôr, é imprescindível aproveitar-se o ensejo oferecido pela instauração da nova administração nos Estados Unidos para um entendimento franco e leal em alto nível com vista à obtenção de compromissos firmes e positivos sôbre o programa de reaparelhamento básico.

16. E' indisputável que vários problemas, merecedores de detida análise, têm surgido no curso das negociações com as entidades financiadoras norte-americanas. O primeiro desses problemas deflúí da incompreensão com que foram recebidas no exterior determinadas medidas do Govêrno brasileiro, relativas ao disciplinamento das remessas de vencimentos de capitais privados, as quais, com base numa interpretação faltosa do texto legal, vinham ocasionando um dreno de divisas incompatível com as realidades da nossa balança de pagamentos. Essa incompreensão exerceu, sem dúvida, efeito inibitório sôbre as decisões do financiamento do Banco Internacional, o qual, dependente como é do mercado privado para colocação dos seus títulos, preocupa-se de perto com o tratamento dispensado aos investidores privados.

17. A nova legislação sôbre o mercado livre de câmbio permitirá solução mais equitativa para o problema, ensejando uma retomada das remessas de rendimentos sem, entretanto, onerar in-

devidamente as reservas cambiais do mercado oficial.

18. Uma segunda dificuldade radica-se na evidente descoor- denação e deficiência administrativa de que se ressentem vários de nossos serviços básicos. Esse problema já foi agudamente sentido pelo Governo Federal no setor ferroviário, havendo sido proposta ao Congresso a criação da Rede Ferroviária Nacional, sistema capaz de corrigir vários dos defeitos estruturais da organização desse serviço público básico.

19. Problema semelhante ocorre no setor de navegação, onde concorrem duas empresas do Governo no serviço de cabotagem, com duplicação competitiva de facilidades e instalações. Impõe-se uma análise objetiva e serena dessa questão, por ser compreensível e até certo ponto legítima a apreensão das entidades financeiras estrangeiras, quanto à concessão de financiamento e recursos a empresas cuja estruturação não é de molde a permitir a consecução de um padrão razoável de eficiência e rentabilidade.

20. Antes de se entabularem quaisquer negociações em Washington, será imprescindível uma clara definição da política que o Governo brasileiro pretende seguir, quer no tocante ao tratamento a ser dado ao capital privado através de regulamentação do mercado livre de câmbio, quer no atinente à reforma estrutural da administração dos serviços básicos.

21. Entretanto, além do financiamento dos serviços básicos de produtividade geral que interessam ao desenvolvimento econômico do País, mas que não se destinam especificamente à melhoria da situação cambial, urge a consideração dos projetos destinados a aumentar a nossa produção de divisas ou a economizá-las através de substituição de importações.

22. Essa preocupação com o impacto cambial dos planos e projetos se justifica (1) em face dos encargos a título de amortização e juros que decorrerão dos financiamentos obtidos, ou por obter, do Banco Internacional e do Export-Import Bank, (2) em face da previsível continuação e incremento da demanda cambial secundária decorrente da própria intensificação do ritmo de

desenvolvimento econômico.

23. No setor do ganho de divisas, onde as possibilidades mais dinâmicas de expansão a curto prazo se apresentam no setor da produção mineral, há, felizmente, convergência de interesses entre o nosso desejo de aumentar a receita cambial, e a preocupação norte-americana de aprovisionamento de certos minerais básicos. O empréstimo recentemente aprovado para a mineração de manganês no Amapá permitirá de futuro um ganho líquido de divisas da ordem de 16 milhões de dólares, no mínimo, a partir de 1956. Vários outros projetos, entretanto, potencialmente produtores de divisas, não têm tido a consideração ativa que merecem. Entre estes figura o da mineração de manganês do Urucum, para o qual o Export-Import Bank já se dispôs a conceder um crédito de 30 milhões de dólares, cuja utilização não se consumou, primeiramente devido a objeções, hoje superadas, quanto à exploração privada desses depósitos, e posteriormente devido à necessidade de revisão do contrato entre os mineradores e o Estado de Mato Grosso. Outro projeto, episodicamente discutido, e cuja solução está a reclamar uma autoridade coordenadora é a do porto de Itacuruçá, destinado a permitir grande incremento da exportação de minério de ferro. Completando o esquema de ampliação de exportações minerais, cabe o registrar o projeto de expansão das instalações da Cia. Vale do Rio Doce. Dado o interesse convergente dos dois países na matéria, a questão da exportação de minérios presta-se a uma negociação de conjunto que poderia e deveria ser tentada em Washington, após realizada no Brasil a coordenação das várias iniciativas em causa.

24. No setor dos empreendimentos substitutivos de importação contam-se, principalmente, projetos industriais dependentes da iniciativa privada. Avulta de início, entretanto, um projeto em avançado estágio de planejamento, apoiado na iniciativa governamental brasileira e cuja concretização exigirá substancial auxílio americano. É o chamado "Plano de um Milhão" da Cia.

Siderúrgica Nacional. Outros projetos, em variado grau de maturidade, existem, sem dúvida, para os quais conviria solicitar o auxílio norte-americano com vistas à melhoria da nossa balança de pagamentos.

25. Urge que, como preparação para as negociações com aquele Governo, se faça um levantamento completo dos projetos mais significativos sob esse aspecto, procurando-se apressar a preparação daquêles que tenham atingido suficiente maturidade técnica para obtenção de financiamento no exterior.

26. Além do tema geral do investimento de fundos públicos para iniciativas dos tipos acima descritos, as negociações deveriam abordar a questão do incentivo ao fluxo de capitais privados. Como é sabido, a política oficialmente mantida pelo Governo norte-americano desde a era democrática, política essa que o Governo republicano sem dúvida afirmará com mais vigor, baseia-se no postulado de que a responsabilidade primordial de auxílio ao desenvolvimento econômico dos países sub-desenvolvidos deve repouzar sobre o capital privado. Os investimentos de fundos públicos deveriam ser dessa natureza considerados como de natureza preparatória, em alguns casos, e supletiva, em outros. Conquanto seja lícito duvidar, devido a uma variedade de fatores político-econômicos operantes no pós-guerra, da possibilidade de uma ressurreição dramática de investimentos de capital privado estrangeiro, cumpre não desprezar a possibilidade de captação de maior auxílio, proveniente dessa fonte, para apressar o ritmo de nossa capitalização.

27. O tratamento até hoje dado pelo Governo norte-americano à questão de incentivo ao fluxo de capitais privados não tem sido particularmente realista, limitando-se aquele Governo a exortar os países sub-desenvolvidos a criarem unilateralmente clima propício a inversões privadas. Avulta, gradualmente, entretanto, nos meios técnicos norte-americanos, a convicção de que o problema é insusceptível de solução sem ação combinada por parte dos países recipientes e dos exportadores de capital.

28. Assim, o relatório da Comissão Consultiva sobre o Ponto IV, apresentado ao Governo norte-americano, recomenda a liberalização da legislação fiscal dos Estados Unidos, no sentido de se abolir a tributação sobre lucros de empresas norte-americanas auferidos no exterior, os quais ficariam então submetidos unicamente à tributação interna, geralmente mais suave, dos países importadores de capital.

29. De outro lado, a legislação de auxílio à reconstrução européia permitiu a constituição de um seguro contra risco de expropriação para investimentos privados e também contra intransferibilidade de rendimentos.

30. Essa atitude mais realista frente ao problema em tela enseja um re-exame conjunto de medidas conducentes a uma maior migração de capitais norte-americanos para o Brasil, propiciando a reabertura de negociações iniciadas em 1949, que visavam obter do Governo norte-americano uma dispensa parcial de sua imposição tributária sobre os lucros de empresas norte-americanas no Brasil.

31. O tratamento desse tema das inversões privadas que, indubitavelmente, interessará profundamente o Governo republicano, mais comprometido com os interesses da livre empresa do que o anterior Governo democrático, somente poderia ser convenientemente abordado por nossa parte se firmados determinados pontos de política econômica. Além da já mencionada questão das remessas de rendimentos, seria oportuno estudarmos a possibilidade de determinadas modificações legislativas, particularmente no tocante ao Código de Águas e ao Código de Minas, que visassem possibilitar maior cooperação estrangeira nesses dois setores básicos, nos quais a iniciativa nacional é sabidamente débil. Problemas desse porte, evidentemente, somente comportam demorada solução legislativa. Muito poderiam, entretanto, lucrar nossos negociadores, se munidos de uma definição concreta da política do Executivo em relação a essa questão geral do es-

tímulo a inversões de capital privado.

32. Em resumo:

I - Indispensável e urgente se torna negociarmos com o Governo dos Estados Unidos no sentido de serem ampliados e intensificados os trabalhos de cooperação iniciados com a instituição da Comissão Mista e com êsse fim devemos concentrar nossa atenção nos seguintes pontos:

- a) Obtenção de compromissos firmes do Governo norte-americano sobre o financiamento rápido e substancial dos projetos básicos elaborados por técnicos brasileiros e americanos.
- b) complementar os projetos básicos, ligando-os à situação cambial de modo a favorecer o reequilíbrio da balança de pagamentos, através da promoção de exportações e substituição de importações.
- c) Definição prévia da política brasileira, visando a facilitar a cooperação de capitais americanos, seja do Governo, seja de particulares.

II - Dada a complexidade dos assuntos envolvidos e suas

31. negociações com vários setores ministeriais, quer-nos pare-
indubitável a atualização do programa de cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos deveria ser afêta a uma comissão especial, subordinada diretamente à Presidência da República, a fim de que a mesma possa dar cumprimento eficiente e rápido à sua função de verificação e coordenação em todos os Ministérios interessados. Além do esclarecimento de certos pontos da política econômica, a comissão aludida, também atualizaria para nova visão de conjunto o quadro dos projetos apresentados, apressaria a elaboração em forma definitiva dos que se encontram em estudo e promoveria a elaboração expedita dos novos que sejam necessários ao plano conjunto de reaparelhamento.

A comissão deveria contar com um coordenador a ser investido por Vossa Excelência -

Excelência de poderes para executar todo o trabalho de coordenação no campo da administração brasileira, articulando-se com os setores competentes, removendo obstáculos e tomando tôdas as providências necessárias para que as negociações pudessem ser iniciadas em março próximo, já com pleno esclarecimento do aspecto doméstico das questões.

E' indispensável que o coordenador reúna condições pessoais de prestígio e de autoridade, para operar momentânea - mente como verdadeiro Ministro sem pasta, com pleno acêso aos setores mais elevados da administração pública e ao Congresso Nacional. A ação dêsse coordenador, nos meses de fevereiro e março, tornará possível o êxito das negociações nos Estados Unidos, a partir das quais se abrirá um novo período da política de cooperação entre os dois países.

Aproveito a oportunidade para apresentar a Vossa Excelência os protestos da minha mais alta consideração.

ep.

21.1.53

CABINETE DO MINISTRO
DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Rio de Janeiro, 4 de fevereiro de 1953.

Meu Querido San Tiago,

O que eu tenho pena é que estejamos no regime postal-epistolar. Li com a maior atenção — a atenção que bem merece — a carta do nosso querido amigo José Viriato Saboia de Medeiros.

Eu tenho a sensação de que o lugar de nosso representante junto da OIT é pior que a COFAP, pois a fila é muito maior. Agora já chegou para o Trajano.

Meu Caro San Tiago, eu não sei se você conhece bem o Trajano. Dá-me a impressão — aqui entre nós — de estar saindo da porta do cemitério, tal a atitude fúnebre de que se reveste o seu semblante, mesmo nas ocasiões mais agradáveis. Aqui no Ministério havia um Cônsul que tinha o apelido de "sinceros pêsames". Eu creio que o Trajano é da mesma família. Não é má pessoa, como dizem os lusitanos, mas pertence àquela ala impres-tável no sentido da capacidade, que ainda resta nesta Casa. Foi Conselheiro da nossa Embaixada em Paris ao tempo do Souza Dantas.

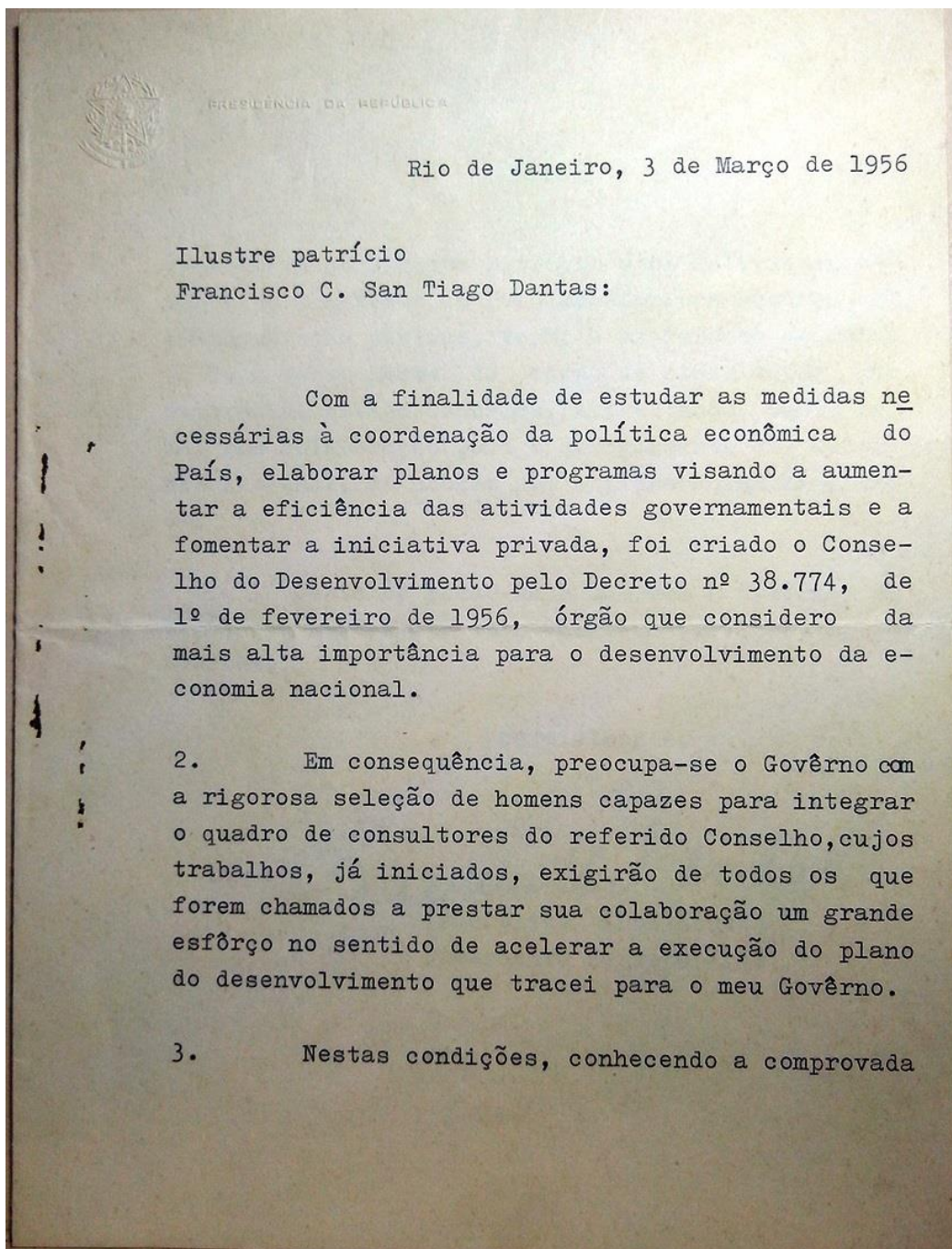
Quando este foi levado junto com todo o pessoal para a Alemanha, o Trajano disse ao Dantas (tudo gaguejado, pois que o homem é gago): "Embaixador, eu se fôsse Vossa Excelência estaria preparado para o pior, pois os nazistas não respeitam imunidades diplomáticas." O Dantas, que não gostava do Trajano, ficou furiosamente excitado, e respondeu: "Então, Doutor Trajano, o Senhor acha que eu devo me suicidar?" Resposta de Trajano, (também gaguejada, o que a torna mais grave): "É... é ... a minha opinião." Aí tem você pitorescamente o homem sem tirar nem pôr.

Outra coisa: Nós temos que mandar em abril um Delegado ao Congresso Interamericano de Jurisconsultos em Buenos Aires. Eu ontem sugeri naturalmente o nome do Campos. O Presidente disse sim, mas acrescentou: "Por que não o San Tiago?" Dizia o Schmidt que você está muito prestigioso.

Um forte abraço do

João de Deus

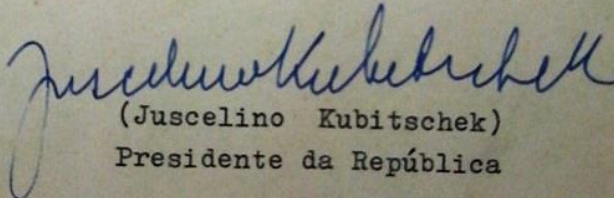
Anexo J – Carta de Juscelino Kubistchek a San Tiago Dantas. Convite para compor o Conselho de Desenvolvimento. 3 de março de 1956.



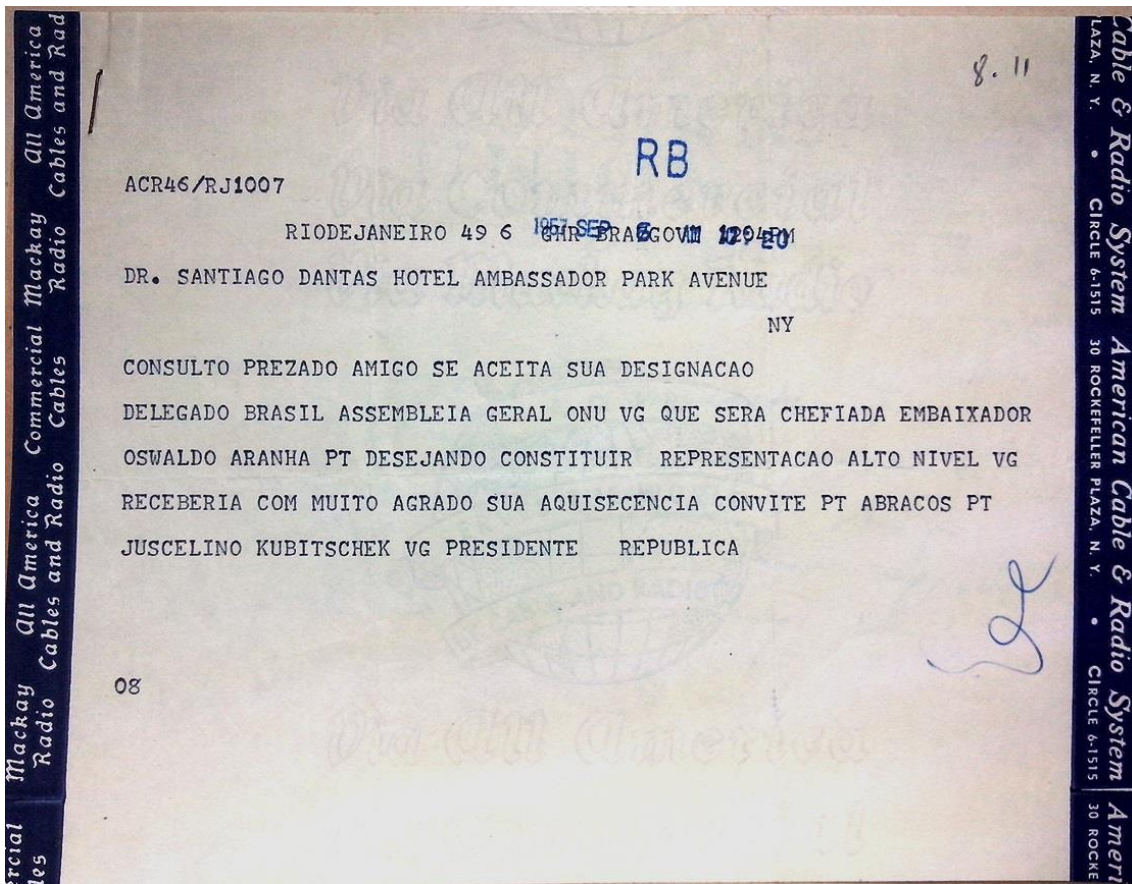
capacidade do ilustre patricio e os relevantes ser
viços já prestados ao País em diversos setores da
administração pública, tenho a satisfação de convi
dá-lo a fazer parte do corpo de consultores que
atuarão no citado Conselho, emprestando, desta for
ma, sua colaboração para o soerguimento da econo
mia nacional, de acôrdõ com o plano acima menciona
do.

Certo de poder mais uma vez o Govêrno da
República contar com seus valiosos serviços, subs
crevo-me,

cordialmente,


(Juscelino Kubitschek)
Presidente da República

Anexo L – Telegrama de Juscelino Kubistchek a San Tiago Dantas. Convite para compor a delegação brasileira na Assembleia Geral da ONU. Setembro de 1957.



Anexo M – Carta do chanceler Horácio Lafer a San Tiago Dantas. Convite para compor a delegação brasileira na Vª Reunião de Consulta de Chanceleres Americanos.

