



Universidade de Brasília
Instituto de Ciências Humanas – IH
Departamento de História – HIS

**POR UMA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: O BRASIL
FRENTE À REVOLUÇÃO CUBANA E A CONFERÊNCIA DE PUNTA
DEL ESTE (1962) NO CONTEXTO DA GUERRA FRIA**

ANDRÉ DE OLIVEIRA MENDES

Brasília,
Abril de 2021

ANDRÉ DE OLIVEIRA MENDES

**POR UMA POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE: O BRASIL
FRENTE À REVOLUÇÃO CUBANA E A CONFERÊNCIA DE PUNTA
DEL ESTE (1962) NO CONTEXTO DA GUERRA FRIA**

Monografia apresentada ao Departamento de
História, do IH – Instituto de Ciências Humanas
da Universidade de Brasília, para obtenção do
grau de licenciado em História.

Orientador: Prof. Dr. Virgílio Caixeta Arraes

Brasília,
Abril de 2021

*Ao meu melhor amigo, Geraldo da Costa
Xavier – que, por sorte, também pude chamar
de pai (in memoriam).*

AGRADECIMENTOS

Ao longo dos últimos (quase) cinco anos, desde a aprovação no vestibular até a produção desta monografia, minha trajetória foi marcada pelo suporte de amigos e familiares que sempre manifestaram muito amor e muita confiança por mim e por cada um dos meus passos. A jornada até aqui nem sempre foi fácil ou prazerosa, mas, sem dúvida alguma, me rodear de pessoas tão importantes assim – tanto aquelas que estiveram comigo desde os primeiros dias quanto as que a vida, felizmente, foi me apresentando ao longo dos anos – foi essencial para que ela se tornasse possível. Quis o destino que todas as minhas vitórias fossem conjugadas na primeira pessoa do plural, e eu sou muito grato por cada um dos fios que compõem esses “nós”.

Primeiramente, queria expressar toda a minha gratidão pela vida da minha mãe, alguém que sempre se dispôs a fazer o possível e o impossível para ajudar não só a família, mas qualquer um que estivesse ao seu alcance. Olhar para uma mulher com tanta fé e perseverança como um exemplo diário moldou muito de quem eu sou hoje e de quem eu gostaria de ser no futuro. Por todas as broncas, abraços e sacrifícios, fica aqui o meu agradecimento singular à Dona Fátima. Gostaria de agradecer também aos meus irmãos Isaque e Gabriela. Sem vocês três, eu não teria chegado em lugar algum.

Agradeço também a existência de Fernanda Gonçalves, companheira para todas as horas e inspiração mais do que recorrente às lutas cotidianas por um mundo melhor. Devo a ela uma parte considerável dos meus dias mais bonitos e também das expectativas mais agradáveis sobre a vida e todas as suas possibilidades.

Agradeço a todos os meus amigos. Tanto aqueles de infância – casos de Lucas, William, Bruno e Paulo –, quanto aos que foram se somando à caminhada – a exemplo de Jonas, Lucas Baltazar, Ítalo, Camila e Rafael. Todos estes foram de extrema importância para que eu pudesse trilhar todas as etapas que me trouxeram até o presente momento. Aos amigos de universidade, gostaria de agradecer a Lorenna e Ana Júlia, que me acolheram nos meus primeiros momentos de graduação, quando as dúvidas ainda eram mais frequentes do que as certezas. E claro, quero agradecer também ao Cartel – composto por Alex, George, Gustavo, Lucas, Sammuell e Chico –, que transformou toda a experiência na UnB em algo muito mais simples.

Por fim, gostaria de agradecer também ao meu orientador, Virgílio Caixeta Arraes, por quem nutro grande admiração, respeito e confiança. Agradeço a atenção dispensada a todas as minhas iniciativas e ideias desde o primeiro projeto de Iniciação Científica até as mais recentes orientações. Todas as nossas conversas foram fundamentais para minha evolução acadêmica e pessoal. Por todo o apoio durante esta pesquisa, meu mais sincero obrigado.

RESUMO

A presente monografia teve por objetivo analisar a atuação brasileira durante a VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, também conhecida como Conferência de Punta del Este, realizada entre os dias 22 e 31 de janeiro de 1962, onde foram examinadas as medidas a serem adotadas contra Fidel Castro e o governo revolucionário emergente em Cuba após a Revolução de 1959. A delegação liderada pelo então ministro das Relações Exteriores do Brasil, San Tiago Dantas, se destacou por manter-se contrária ao emprego de sanções contra Cuba durante toda a Conferência, abstendo-se de votar a resolução que determinou sua exclusão da Organização dos Estados Americanos. Assim, este trabalho se debruçou sob a conjuntura bipolar da Guerra Fria para buscar entender seus efeitos na formulação da Política Externa Independente, assim como suas relações com o governo dos Estados Unidos, a fim de compreender o posicionamento, os votos e, também, as limitações brasileiras em Punta del Este.

Palavras-chave: Guerra Fria; Estados Unidos; Revolução Cubana; Brasil; Política Externa

ABSTRACT

The objective of this present work is to analyse the Brazilian operation during the VIII American Chancellors Consultation Meeting, also known as Punta del Este Conference that took place between January 22 and 31 of 1962, where it was examined the measures to be adopted against Fidel Castro and the emergent revolutionary government in Cuba after the Revolution of 1959. The delegation led by San Tiago Dantas, the then Minister of Foreign Affairs of Brazil, stood out for remaining against the usage of sanctions against Cuba throughout the Conference, abstaining themselves from a vote in the resolution that ascertained its exclusion from the American States Organization. This work focused on the bipolar conjunction of the Cold War to better understand its effects on the formulation of the Independent Foreign Policy, as well as to its relationship with the United States government, in order to comprehend the stance, votes and also the Brazilian limitations in Punta del Este.

Keywords: Cold War; United States; Cuban Revolution; Brazil; Foreign Policy

SUMÁRIO

| | |
|---|-----------|
| INTRODUÇÃO | 8 |
| 1. GUERRA FRIA E AMÉRICA LATINA: OS ENREDOS DA REVOLUÇÃO..... | 12 |
| 1.1. <i>A doutrina de contenção norte-americana após a Segunda Guerra Mundial</i> | <i>12</i> |
| 1.2. <i>A Guerra Fria na América Latina: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Organização dos Estados Americanos (OEA).....</i> | <i>15</i> |
| 1.3. <i>Os Estados Unidos, Cuba e a Revolução de 1959.....</i> | <i>17</i> |
| 1.4. <i>A vitória da Revolução e a reação norte-americana.....</i> | <i>20</i> |
| 2. O BRASIL E A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (1961-4)..... | 23 |
| 2.1. <i>Os fundamentos da Política Externa Independente.....</i> | <i>25</i> |
| 2.2. <i>O governo Jânio Quadros e as relações com Cuba e os Estados Unidos.....</i> | <i>28</i> |
| 2.3. <i>A sucessão presidencial e a continuidade da PEI.....</i> | <i>31</i> |
| 3. A CONFERÊNCIA DE PUNTA DEL ESTE (1962) | 33 |
| 3.1. <i>A Comissão de Planejamento e a definição da posição brasileira</i> | <i>34</i> |
| 3.2. <i>O discurso de San Tiago Dantas: argumentos jurídicos e cálculos políticos</i> | <i>38</i> |
| 3.3. <i>As resoluções de Punta del Este e os votos brasileiros</i> | <i>42</i> |
| CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 46 |
| BIBLIOGRAFIA | 50 |

INTRODUÇÃO

Uma cerimônia solene realizada em frente ao Hotel San Rafael, na cidade uruguaia de Punta del Este, no decorrer do dia 22 de janeiro de 1962, marcou o início da VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos – doravante intitulada também de Conferência de Punta del Este. A sessão de abertura, seguindo o protocolo previsto para encontros daquela categoria, contou com o hasteamento das bandeiras de todos os países americanos que ali se encontravam representados por suas respectivas delegações diplomáticas. E toda a liturgia teria sido seguida à risca não fosse o incidente envolvendo a bandeira de Cuba, que, enrolada ao cordel, só pôde ser hasteada após consideráveis esforços por parte de um dos soldados responsáveis pela tarefa. Tal ocorrência pareceu prenunciar os desafios que aguardavam não apenas a delegação cubana como também todas as demais, que haviam sido convocadas para discutir a permanência ou a exclusão do governo revolucionário de Cuba na Organização dos Estados Americanos – OEA.¹ Isso porque há pouco mais de três anos as tropas guerrilheiras lideradas por Fidel Castro contra a ditadura de Fulgêncio Batista haviam marchado sob as principais cidades da ilha, tomado o poder e dado início àquela que entraria para a história como a Revolução Cubana de 1959.

O episódio marcou uma série de tensões político-diplomáticas no continente americano, sobretudo em relação ao governo dos Estados Unidos, devido à conjuntura geopolítica na qual emergira. Uma reportagem publicada no *Correio da Manhã*, em 3 de janeiro de 1959, noticiava não somente a vitória dos revolucionários em Cuba como também o lançamento de um foguete à lua pela União Soviética, dando destaque às duas malogradas tentativas norte-americanas de também enviar uma aeronave em direção ao satélite, numa clara referência à corrida espacial disputada pelas duas superpotências à época.² No decorrer da Guerra Fria, Fidel Castro e seus guerrilheiros atraíram os olhares do mundo, sobretudo os de Washington, para uma nova frente de batalha: o Terceiro Mundo – mais precisamente, a América Latina.

Quase que de forma paralela a estes acontecimentos foi que Jânio Quadros, presidente brasileiro eleito no ano de 1960, inaugurou uma linha diplomática intitulada de Política Externa Independente – PEI, que vigorou desde a sua assunção, em janeiro de 1961, até a deposição de seu sucessor, João Goulart, em março de 1964 mediante a eclosão de um golpe militar. Produto de uma conjuntura ideológica nacional-desenvolvimentista-populista, o estabelecimento da PEI procurou alcançar os interesses nacionais de maneira pragmática. Em outras palavras, pretendia não condicionar a atuação diplomática do país a compromissos exclusivos, o que lhe conferiria

¹ Folha de S. Paulo. São Paulo, 23 de jan. 1962, 1º caderno, p. 2.

² Correio da Manhã. Rio de Janeiro, 3 de jan. 1959, p. 1.

a possibilidade de conquistar vantagens político-econômicas mesmo num mundo bipolarizado como aquele da Guerra Fria (CERVO; BUENO, 2012, p. 331-2). Somavam-se a essa posição, ainda, a mundialização das relações internacionais do Brasil, parte de uma busca pela ampliação também de suas relações comerciais; uma maior ênfase na divisão de mundo entre Norte e Sul e não mais entre Leste e Oeste; um desejo de participação nos organismos e, conseqüentemente, nas decisões internacionais; a luta pelo desenvolvimento, pela paz e pelo desarmamento; adoção do princípio de autodeterminação dos povos e ao direito à não intervenção (Idem, p. 334).

Tais princípios, que, aliás, foram a todo o tempo postos à prova – muito em decorrência da Revolução Cubana – e tiveram como prova de fogo a já mencionada Conferência de Punta del Este, onde, por meio de iniciativas formuladas sobretudo pelo governo dos Estados Unidos em conchavo com outras delegações, se esperava indispor o regime revolucionário liderado por Fidel Castro com os demais países da região, isolando-o diplomaticamente. Entre discussões e concordâncias, a reunião acabou atingindo seu principal objetivo. Por 14 votos a 1, sendo este último da própria delegação cubana, o novo governo revolucionário de Cuba acabou excluído da OEA e da Junta Interamericana de Defesa – JID (BEZERRA, 2010, p. 55-6). Vale destacar, no entanto, a participação brasileira durante o encontro. Apoiada nos princípios enunciados por sua nova diretriz diplomática, a delegação chefiada pelo Ministro das Relações Exteriores, San Tiago Dantas, absteve-se – junto a outros cinco países – de votar a resolução que culminou com a expulsão cubana, muito embora tenha sempre se mostrado avessa ao isolamento diplomático como ferramenta de dissolução contra qualquer administração continente afora, fosse ela ligada ao bloco ocidental ou não.

Nesse sentido, a posição de neutralidade brasileira em Punta del Este constituiu-se como um dos principais tópicos de discussão tanto antes quanto durante e, também, após a realização da VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos. Para os fins deste trabalho, há de se conferir uma maior ênfase a um dos itens que perpassou grande parte dos debates entre os países ali presentes: o programa de assistência ao desenvolvimento socioeconômico dos países latino-americanos desenvolvido pelo governo norte-americano, lançado em agosto de 1961, a Aliança para o Progresso, que, àquela altura e naquelas circunstâncias, se apresentou também como um elemento de chantagem, por assim dizer, de Washington para com as demais delegações. Uma reportagem da *Folha de São Paulo*, em 23 de janeiro de 1962, exemplificava a ameaça ao alertar que os créditos do programa poderiam estar condicionados à adoção de sanções contra o regime revolucionário cubano³, ainda que representantes norte-americanos desconversassem a respeito

³ Folha de S. Paulo. São Paulo, 23 de jan. 1962, 1º caderno, p. 2.

de tais exigências. No entanto, estas negativas em pouco contribuíram para afastar o receio das delegações latino-americanas com possíveis retaliações vindas de Washington. E com o Brasil não foi diferente. Tal preocupação se manifestou desde antes mesmo do encontro em Punta del Este, quando San Tiago Dantas, em reunião com alguns membros da comissão de planejamento, embora afirmasse não haver nenhum indício de que o governo norte-americano pudesse impor às relações bilaterais entre os dois países algum tipo de condição, especialmente no tocante aos auxílios financeiros, em relação às decisões tomadas pela delegação brasileira sobre o caso de Cuba, recomendou que tal hipótese não fosse descartada. Pelo contrário, sugeriu que consistisse em um elemento de estudo para futuras deliberações (FRANCO, 2007, p. 221). A possibilidade da posição brasileira em Punta del Este naquela oportunidade ter sido condicionada, também, por elementos externos apresenta-se aqui como um dos principais tópicos norteadores para esta pesquisa – sem com isso desconsiderar aquelas condicionantes particulares à realidade nacional do período em questão.

Assim, este trabalho irá situar-se entre a conjuntura política de finais da década de 1950 e início dos anos 1960 na América Latina e, em especial, no Brasil a fim de melhor entender as formulações propostas em matéria de política externa no que diz respeito à implementação da PEI. Para tal, tomará como guia, também, os cenários da Guerra Fria e da Revolução Cubana de 1959, bem como suas implicações para o continente, apoiando-se em uma investigação das relações entre Washington – pensadas sob a ótica de contenção que caracterizou a estratégia norte-americana nos anos pós-Segunda Guerra – e o novo regime revolucionário que emergira em Cuba, assim como as relações de ambos os países com o continente americano. Pautado sob a hipótese de que a delegação que representou o Brasil em Punta del Este teve sua margem de manobra reduzida ao longo do encontro, não apenas por questões inerentes à realidade política e social interna, mas também por pressões políticas e econômicas externas, este trabalho propõe um exame acerca das motivações por trás do voto de abstenção brasileiro durante a Conferência, a fim de apurar até que ponto as relações bilaterais entre Brasília e Washington influíram, ou não, nas deliberações finais apresentadas pelo Ministro das Relações Exteriores do Brasil, San Tiago Dantas, àquela altura o principal expoente da independência diplomática do país.

Aqui, o governo dos Estados Unidos e suas relações com o Brasil irão figurar como um dos principais pontos de discussão – bem como figuraram entre as principais preocupações para a diplomacia brasileiro – devido ao seu posicionamento enquanto principal expoente do bloco ocidental durante a Guerra Fria e pelo fato de ser o patrocinador da Aliança para o Progresso – da qual o Brasil esperava receber recursos financeiros para a consumação de seus projetos de desenvolvimento nacional. Nesse sentido, não podendo o Brasil prescindir do relacionamento

com Washington, fosse por motivos meramente econômicos ou mesmo ideológicos – tendo em vista que nem mesmo a PEI fez com que o país abrisse mão de seu alinhamento em relação ao bloco ocidental – a VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos passa a ser vista não somente como um dos primeiros desafios aos princípios defendidos pela nova política externa brasileira, mas também como a busca por um ponto de equilíbrio, algo como compatibilização, entre estes mesmos princípios e as necessidades objetivas da realidade nacional, a exemplo da pacificação do cenário interno – inflamado por sucessivas crises em anos anteriores, das quais se destaca a crise sucessória aberta pela renúncia do então presidente Jânio Quadros, em agosto de 1961 – e a obtenção de recursos para o projeto nacional-desenvolvimentista em voga.

Em suma, este trabalho se propõe a analisar a participação brasileira na Conferência de Punta del Este levando em consideração os impactos decorrentes da Guerra Fria, de seu cenário interno e das relações construídas com o governo dos Estados Unidos em sua decisão final pela abstenção na resolução que excluiu o governo revolucionário cubano dos organismos regionais. Para além disso, tem como objetivo também a leitura das relações Brasil-Estados Unidos à luz da instauração da PEI e de suas repercussões, ponderando não somente aqueles elementos que fundamentaram seu nascimento, mas também aqueles que induziram suas principais decisões. E quanto a um âmbito mais geral, procurará refletir sobre as posições de dependência e também de subdesenvolvimento presente nos países do Terceiro Mundo, sobretudo no que diz respeito à América Latina, e, ainda, sobre a resposta norte-americana para conter os avanços em direção a uma maior autonomia política e econômica no continente americano. Por fim, buscará avaliar o papel desempenhado por um programa de auxílio econômico como a Aliança para o Progresso – levando em conta as relações entre Washington e os demais países do continente – e os efeitos deste para a supressão da autonomia decisória de lideranças políticas latino-americanas.

A fim de atingir os objetivos expostos acima, este trabalho baseará sua metodologia em: investigação de fontes primárias, tais como documentos e relatórios oficiais do Ministério das Relações Exteriores do Brasil – em sua grande maioria compilados em publicações consagradas na área de estudos históricos acerca da política externa brasileira – e jornais da época, sobretudo aqueles com cobertura expressiva, e *in loco*, da Conferência de Punta del Este, incluindo aqui não apenas relatos referentes aos discursos proferidos durante o encontro, mas também aqueles referentes aos bastidores do evento; levantamento e estudo bibliográfico em obras já há muito conceituadas no que diz respeito à História das Relações Internacionais, à Guerra Fria, à Política Externa Independente do Brasil a partir de 1961, à Revolução Cubana e suas repercussões em toda a América Latina; e por fim, o cruzamento entre a literatura levantada durante as pesquisas e as fontes primárias analisadas ao longo do trabalho.

1. GUERRA FRIA E AMÉRICA LATINA: OS ENREDOS DA REVOLUÇÃO

O término da Segunda Guerra Mundial marcou a ascensão de Estados Unidos e União Soviética, aliados de ocasião ao longo do conflito, à posição de superpotências mundiais, tendo cada um saído da guerra com seus respectivos ônus e bônus. Os norte-americanos computaram algo em torno de 300 mil mortes entre seus combatentes e viram o PIB do país quase que dobrar em menos de quatro anos por meio da fabricação e venda de armas⁴, ao passo que os soviéticos tiveram de se confrontar com a destruição de suas indústrias e o número de vítimas alcançando a casa dos 27 milhões (GADDIS, 2006, p. 8), restando como única vantagem apenas o prestígio que ainda recaía sobre o Exército Vermelho soviético – àquela altura tido como principal responsável pela derrota de Hitler. Para autores como John Lewis Gaddis (2006) este prestígio poderia conferir ao país uma certa proeminência nos acordos pós-guerra, nos quais se esperava obter uma certa convergência entre a destruição causada pela guerra e a divisão dos territórios conquistados e/ou retomados ao longo do conflito – embora o autor ainda aponte as limitações impostas por tamanha destruição a quaisquer anseios soviéticos àquele período.

O que se viu na realidade foi a aceitação por parte das duas superpotências de um certo equilíbrio de poder desigual (HOBSBAWM, 1995, p. 224), que num primeiro momento não chegou a ser contestado.⁵ Isso até o governo dos Estados Unidos se lançar em uma investida contra uma suposta ameaça de expansão da ideologia soviética mundo afora, partindo da crença de que a vitória na Segunda Guerra não seria o suficiente para assegurar a sobrevivência do capitalismo mundial e das sociedades liberais (Idem, p. 228). Dali em breve teria origem aquela que ficou conhecida como a política de contenção, que circunscreveu a atuação de Washington durante a Guerra Fria nas mais diversas partes do globo.

1.1. *A doutrina de contenção norte-americana após a Segunda Guerra Mundial*

Por mais que o cenário pós-guerra pudesse gerar uma série de receios em todos os países envolvidos no conflito, inclusive entre aqueles que se aliaram contra as forças do Eixo, o pânico difundido pelo governo norte-americano em relação ao expansionismo soviético, de aspirações

⁴ “War production had lifted the United States out of the Great Depression and had inaugurated an era of unimagined prosperity. [...] By the end of 1942 United States was producing more arms than all the Axis states combined [...] In 1945, the United States had two-thirds of the world’s gold reserves, three-fourths of its invested capital, half of its shipping vessels, and half of its manufacturing capacity”. Ver LEFFLER, Melvyn P. *The Emergence of an American Grand Strategy, 1945-1952*. In: LEFFLER, Melvyn P.; WESTAD, Odd Arne (org.). *The Cambridge History of the Cold War – Volume 1*. London: Cambridge University, 2010, p. 67.

⁵ “Até então, as duas superpotências aceitavam a divisão desigual do mundo, faziam todo esforço para resolver disputas de demarcação sem um choque aberto entre as Forças Armadas que pudesse levar a uma guerra e [...] trabalhavam com base na suposição de que a coexistência pacífica entre elas era possível a longo prazo”. Ver HOBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos – o breve século XX: 1914-1991*. Trad. Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995, p. 225.

globais, hoje é tido como uma visão substancialmente infundada. Isso porque, àquela altura, a União Soviética, sob Stalin, contava com uma política externa essencialmente defensiva, que se voltava mais para a fortificação de sua segurança nos limites da Europa oriental do que para uma expansão da ideologia comunista (ANDERSON, 2015, p. 34-5). Embora almejassem uma sociedade sem classes, as lideranças soviéticas ainda a enxergavam em um horizonte distante, uma vez que não enxergavam o capitalismo em crise após a guerra e tampouco acreditavam em um colapso a curto prazo – apostando, de maneira oposta, em uma longa hegemonia por parte dos Estados Unidos (HOBSBAWM, 1995, p. 230).

Assim, a União Soviética, devido às suas particularidades do período pós-guerra – indústrias arrasadas, baixas civis e militares, entre outras – não poderia sequer almejar qualquer ímpeto expansionista. Portanto, não seria plausível pressupor naquele momento alguma ameaça vinda de Moscou em relação ao mundo capitalista ocidental. A despeito desse cenário e partindo da instrumentalização de uma visão alarmista foi que o governo norte-americano deu início a uma estratégia de contenção das forças soviéticas, baseada no longo telegrama escrito pelo diplomata George Frost Kennan.⁶ A principal ameaça, na visão norte-americana, era derivada das condições sociais, políticas e econômicas degradantes em que se encontravam os países da Europa ocidental no imediato pós-guerra. Receava-se que a fome e o desemprego pudessem transportar estes países, nos quais os comunistas encontrariam oportunidades para capitalizar em cima de agitações domésticas, para a zona de influência soviética.

Foi baseado nesse diagnóstico que o presidente Harry S. Truman deu início à estratégia estadunidense, solicitando ao Congresso, em março de 1947, a alocação de recursos financeiros no valor de US\$400 milhões para combater insurreições na Grécia e Turquia (LEFFLER, 2010, p. 76). Ainda, aproveitou a ocasião para alertar os seus compatriotas – em tons apocalípticos – sobre uma ameaça comunista que pairava sobre as instituições livres e os valores democráticos do mundo ocidental, instituindo a Doutrina Truman, então a principal diretriz para a estratégia norte-americana ao longo da Guerra Fria. Nesse sentido, a política de contenção deveria lançar mão também do emprego de recursos econômicos – dos quais somente os Estados Unidos dispunham àquele momento – para evitar a gravitação de toda a parcela ocidental europeia para o bloco comunista (BANDEIRA, 2017, l. 4080).

⁶ “[...] Kennan respondeu à última de uma longa série de indagações do Departamento de Estado [sobre a postura de Stalin em relação ao Irã, Turquia e Mediterrâneo] com um telegrama de 8 mil palavras [...] remetido em 22 de fevereiro de 1946. [...] o ‘longo telegrama’ de Kennan tornou-se o fundamento da estratégia dos Estados Unidos em relação à União Soviética por todo o restante da Guerra Fria”. Ver GADDIS, John Lewis. *História da Guerra Fria*. São Paulo: Novas Fronteiras, 2006, p. 28.

Sendo assim, o primeiro passo seria promover o restabelecimento dos países devastados pela guerra, fazendo com que estes não precisassem recorrer aos comunistas em busca de uma resposta aos seus graves problemas internos. Dessa avaliação surgiu, ainda em 1947, o Plano Marshall, um grande plano de recuperação econômica dirigido à Europa ocidental, que objetivava forjar uma aliança contra a União Soviética através do fortalecimento econômico em detrimento do rearmamento militar – àquela altura entendido ainda como desnecessário, visto que a verdadeira ameaça soviética, na avaliação dos estrategistas norte-americanos, residia mais em aspectos políticos e psicológicos do que mesmo os militares (LEFFLER, 2010, p. 77). Essa estratégia precisou ser revista pelo governo norte-americano a partir da explosão de uma bomba atômica pela União Soviética, em agosto de 1949. Tal acontecimento marcou não apenas a probabilidade de uma política externa mais agressiva por parte de Moscou a partir dali, como também o decréscimo da preponderância militar estadunidense – até então o único detentor da tecnologia atômica.

A manutenção da segurança nacional norte-americana passara a ser a principal linha retórica de seus estrategistas. Além disso, a quebra do monopólio atômico norte-americano inviabilizou um confronto direto entre as duas superpotências em possíveis disputas por zonas de influência, uma vez que este poderia levar o mundo à destruição total. Tornara-se necessário dedicar uma maior atenção a outros locais do planeta, descentralizando os conflitos para pontos estratégicos. Se num primeiro momento as preocupações norte-americanas estiveram voltadas para a reconstrução europeia, mais adiante os olhares se voltariam para o Terceiro Mundo, onde uma infinidade de territórios, situados nas regiões da América Latina, da África e da Ásia, era percebido como um verdadeiro repositório de recursos naturais tidos como indispensáveis para o bom funcionamento econômico dos países desenvolvidos.

Daí a preocupação do governo norte-americano em proteger essas regiões fornecedoras de matérias-primas dos avanços de Moscou – tanto para os países aliados quanto para si próprio. No entanto, os países do Terceiro Mundo, embora fossem estruturalmente atrasados em relação ao continente europeu, não chegaram a contar com os recursos de um Plano Marshall ou algo semelhante por parte do governo dos Estados Unidos durante a Guerra Fria. Seu alinhamento com o lado ocidental, pelo contrário, teve de ser forjado pelo emprego da força, na maioria das vezes como fruto dos acordos celebrados entre Washington e as elites políticas locais.

1.2. *A Guerra Fria na América Latina: o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e a Organização dos Estados Americanos (OEA)*

Em relação à América Latina a situação não seria diferente, apesar do histórico favorável da região aos desígnios da política externa norte-americana. Tão logo tiveram início os acordos de pós-guerra, a partir da divisão em esferas de influência, ficou evidente que todo o continente americano deveria ficar sob a liderança de Washington, sobretudo naquilo que dizia respeito à sua atuação internacional. Isso porque o fim da Segunda Guerra Mundial simbolizou para os Estados Unidos o desafio de reafirmar sua hegemonia sobre a América Latina, bem como o de manter uma espécie de coesão continental, sob suas ordens, contra possíveis inimigos externos. Assim, com a extinção do perigo nazista, tornara-se necessária para os anseios norte-americanos a veiculação de “[...] uma ainda maior ‘ameaça comunista-soviética’, como forma de forjar uma nova legitimidade para o alinhamento do continente” (VIZENTINI, 1997, p. 10).

Assim, a imaginação de uma União Soviética expansiva, com o recrudescimento de uma ideia de contenção e da necessidade de resguardar o continente de possíveis infiltrações comunistas, justificaria a criação de um sistema interamericano (MOURA, 2006, p. 224-5). É justamente a partir daí que irão surgir dois dos dispositivos regionais capazes de acomodar os anseios de Washington junto aos demais países latino-americanos, sendo eles o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca – TIAR –, assinado em 1947 durante a Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e da Segurança, realizada no Rio de Janeiro; e a Organização dos Estados Americanos – OEA –, concebida em 1948 durante a IX Conferência Internacional Americana, ocorrida em Bogotá.

Enquanto o tratado estabelecia que um ataque armado desferido contra qualquer Estado americano seria considerado um ataque contra todos os Estados americanos, bem como definia os mecanismos e os procedimentos que deveriam ser adotados em caso de necessidade, o órgão recém-criado determinava a institucionalização do sistema interamericano, ao passo que ainda proporcionava a este os recursos necessários para a aplicação dos acordos estabelecidos com a assinatura do TIAR. E embora ambas as iniciativas tenham sido formalmente direcionadas para a promoção, a preservação e a defesa da democracia no continente americano, o contexto global já em muito influenciado pelas diretrizes da Guerra Fria lhes conferiu orientações específicas. Sendo assim, tanto o TIAR quanto a OEA constituíram-se como “canais de articulação político-econômico-militar da hegemonia norte-americana sobre o continente” [que procurava] “menos a ‘defesa hemisférica’ e mais a consolidação das partes e do conjunto de um sistema de forças que respaldava a projeção do poder mundial dos Estados Unidos” (Idem, p. 229-30), tornando-

se também instrumentos da política de Washington em sua cruzada contra o comunismo, então entendido como incompatível com os ideais democráticos do hemisfério.

Um primeiro exemplo de aplicação prática dos mecanismos estabelecidos pelo TIAR e pela OEA se deu já durante o ano de 1954, durante a X Conferência Interamericana, na qual se discutiu a possibilidade de um governo latino-americano, caso dominado por forças comunistas, ser enquadrado como uma ameaça à segurança continental. Como o texto final do tratado previa o estabelecimento de um conselho de consulta permanente, formado por todos os ministros das relações exteriores daqueles países signatários, que deveria ser convocado em caso de ataques, e tendo em vista que o mesmo concedia a este conselho a oportunidade de expandir o conceito de agressão (LOURENÇO, 2015, p. 483-4), não demoraria muito para que o caminho rumo à futuras intervenções fosse pavimentado sob a retórica de defesa contra o comunismo.

E assim ocorreu com o governo de Jacobo Arbenz, na Guatemala, logo após o governo dos Estados Unidos obter respaldo institucional junto aos países latino-americanos para a incompatibilização do governo guatemalteco com o sistema regional.⁷ Cerca de três meses após a realização da X Conferência, mediante golpe militar coordenado por Washington, o governo de Arbenz acabou deposto – em estratégia que ainda se repetiria ao longo dos próximos anos em diversas partes do globo. E as circunstâncias sociais e políticas nas quais a América Latina se encontrava nos anos posteriores à guerra serviriam de subterfúgio para a difusão de um estado de alerta anticomunista, pelo qual todo o sistema interamericano passaria a transitar desde então.

No período imediato ao término da Segunda Guerra Mundial, a América Latina – assim como as demais regiões do mundo – esperava que a derrota do totalitarismo alemão assinalasse o início de uma nova era de governos democráticos planeta afora. O que não parecia de todo irreal, já que nos dois primeiros anos após os conflitos, a região testemunhou um processo de abertura e de democratização nos países até então comandados por ditaduras ou regimes oligárquicos – sobretudo devido às reivindicações da classe média e de grupos estudantis, além de uma maior mobilização social (BETHELL; ROXBOROUGH, 1992, p. 327) em torno destas mudanças. O que por sua vez abriu espaço para uma maior participação política de movimentos trabalhistas organizados e partidos de esquerda, inclusive aqueles comunistas.

⁷ “O Departamento de Estado encarregou-se de convocar a X Conferência Interamericana [...] e obter prévia aprovação coletiva dos demais Estados americanos, pois os *policy makers* em Washington julgavam necessário criar um clima internacional favorável à intervenção contra o governo de Arbenz”. Isso porque o presidente guatemalteco há pouco desapropriara $\frac{3}{4}$ das terras da *United Fruit*, a fim de promover uma reforma agrária, e ainda ameaçava nacionalizar outras empresas norte-americanas no país. Ver BANDEIRA, Luiz A. Moniz. *Formação do Império Americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque*. [E-book Kindle] Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017, l. 4821-32.

No entanto, as elites locais latino-americanas não tiveram suas posições econômicas e políticas alteradas pela guerra, uma vez que o continente passara incólume pelo conflito. Assim, aliados a forças conservadoras como a Igreja Católica e o Exército, tais grupos continuaram a exercer influência política e controle sobre os diversos países da América Latina, podendo enfrentar qualquer força popular que viesse a representar alguma ameaça ao seu controle sociopolítico. E os imperativos da Guerra Fria, sobretudo no que diz respeito à doutrina de contenção promovida pelo governo norte-americano serviram de fundamento para a repressão dirigida contra a mobilização social que emergira durante o período pós-guerra (Idem, p. 330). Uma vez abraçados ao anticomunismo, estes grupos dominantes latino-americanos puderam justificar todos os seus esforços pela manutenção do *status quo*. Esforços estes, aliás, totalmente alinhados às políticas formuladas por Washington para a América Latina.

Se a Europa seria reerguida a partir do financiamento governamental norte-americano, o mesmo não ocorreria com os projetos desenvolvimentistas da América Latina. Para estes, os recursos deveriam resultar de subsídios provenientes da esfera privada, que por sua vez requeria não apenas uma legislação favorável, mas também estabilidade política e um ambiente livre de agitações (Idem, p. 331). Sendo assim, para evitar uma possível infiltração comunista nos países da América Latina, vista como ameaça para o hemisfério e para a própria segurança dos Estados Unidos, o governo norte-americano “decidiu apoiar ditadores anticomunistas que pudessem manter a ordem” (SCHOULTZ, 2000, p. 381), e manteve o apoio a ditadores como Fulgêncio Batista, em Cuba, que vinha sendo respaldado por Washington já há alguns anos. O movimento revolucionário liderado por Fidel Castro contra Batista revelaria as imperfeições desta política, bem como os resultados negativos na forma como os demais países do continente enxergavam os Estados Unidos e sua liderança no continente.

1.3. *Os Estados Unidos, Cuba e a Revolução de 1959*

Em 10 de março de 1952, como resposta a mobilização entre o Partido do Povo Cubano e parcelas do movimento estudantil em prol de uma renovação ética na política nacional, e com o suporte do governo dos Estados Unidos, um golpe de Estado reconduziu Fulgêncio Batista ao poder em Cuba (Idem, p. 26-7). Sua volta, agora como ditador, marcaria o início de uma maior radicalização por parte da oposição política, que até aquele momento acreditava poder conduzir as transformações necessárias à ilha por vias institucionais. E entre as principais personalidades oposicionistas estava Fidel Castro, candidato a deputado pelo Partido Ortodoxo para as eleições marcadas para aquele ano, e convencido de que somente a derrubada de Batista poderia trazer ares democráticos ao cenário político cubano, por assim dizer. Foi a partir dessa premissa que

Castro passou a recrutar e treinar homens para tomar o poder, começando por um mal elaborado plano de assalto aos quartéis em *Moncada* e em *Bayamo*.

Iniciadas em 26 de julho de 1953, ambas as iniciativas se viram frustradas pela repressão do exército de Fulgêncio Batista, que em pouco tempo conseguira matar a maioria dos rebeldes e prender os poucos sobreviventes fugitivos – a exemplo do próprio Fidel e de seu irmão, Raul Castro. Apesar dos fracassos, as operações fundamentaram o nascimento do Movimento 26 de Julho, que chegaria ao poder dali a menos de seis anos, bem como tornaram o nome de Fidel conhecido por toda a ilha (GOTT, 2008, p. 171). Como era advogado de formação desde 1950, Castro foi o responsável pela própria defesa em seu julgamento, onde expôs não apenas aqueles objetivos dos ataques aos quartéis, mas também o programa de transformações políticas, sociais e econômicas que se seguiriam à queda de Batista, investindo contra as precárias condições de vida da maioria da população cubana e da estrutura industrial que atrelava o país à dependência da exportação de açúcar (AYERBE, 2004, p. 30-2). A defesa de Fidel configurara-se em algo como um manifesto do movimento revolucionário, destacando desde já o teor nacionalista das reivindicações que fazia para a ilha.

No entanto, apesar do sucesso propagandístico obtido com o julgamento, acabou sendo condenado a 15 anos de prisão – dos quais cumpriu pouco menos de dois devido a uma anistia promovida por Batista após forte pressão popular. Uma vez em liberdade, Fidel viajou para o México junto de seu irmão, onde começaram a reorganizar o movimento revolucionário e a levantar fundos para o retorno a Cuba já em 1956. E em dezembro daquele ano os irmãos Castro e outros 80 guerrilheiros a bordo do iate *Granma* desembarcaram clandestinamente na província de Oriente, com o objetivo de avançar mais uma vez contra a ditadura de Batista. Entretanto, seus planos foram novamente frustrados pela força da repressão empreendida pelo exército nacional, que rapidamente aniquilou a grande maioria dos rebeldes. Menos de dez homens que acompanhavam Fidel conseguiriam sobreviver e partir para as montanhas da *Sierra Maestra*, nas quais o movimento teria de se reestruturar mais uma vez, recrutando camponeses e bandidos locais para uma prolongada guerra de guerrilhas (GOTT, 2008, p. 180-1). Foi também a partir da *Sierra* que os revolucionários passaram a criar vínculos com os demais setores da oposição cubana para dali em breve tomar o poder na ilha – apesar de contradições e conflitos internos e do apoio oferecido pelo governo dos Estados Unidos ao governo de Fulgêncio Batista.⁸

⁸ “[...] uma vez que os Estados Unidos, nos anos de 1957 e 1958, haviam concedido a Batista ajuda militar no montante de US\$ 2 milhões e US\$ 3 milhões”. Ver BANDEIRA, L. Alberto Moniz. *De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 185.

À medida que as guerrilhas comandadas por Fidel Castro intensificavam suas atividades revolucionárias e conquistavam relevância no cenário cubano, o governo dos Estados Unidos passou a dedicar maior atenção às tensões políticas e ao ambiente de radicalização presente na ilha. Dessa forma, apoiaram militarmente o regime de Batista em sua caçada aos guerrilheiros – tanto aqueles urbanos quanto os que se escondiam nas montanhas – com o objetivo de manter a ordem interna no país. Contudo, nem mesmo a impetuosidade da repressão empreendida pelo exército de Batista foi capaz de frear o ímpeto revolucionário. Pelo contrário, o efervesceu ainda mais. E a identificação dos Estados Unidos com a violência praticada contra os rebeldes só fez recrudescer o antiamericanismo nas fileiras do movimento.⁹

A partir daí tornaram-se cada vez mais frequentes as sabotagens em plantações de cana-de-açúcar, usinas e refinarias de petróleo – em sua maioria controladas pelo capital norte-americano. E embora o objetivo destes ataques não fosse o de atacar diretamente as possessões estrangeiras na ilha, mas sim deteriorar as bases do regime ditatorial cubano, tais investidas acenderam um sinal de alerta em Washington. E foi justamente a combinação explosiva entre a campanha revolucionária e a repressão cada vez mais agressiva por parte do exército de Batista que fez com que o governo dos Estados Unidos, a fim de proteger seus investimentos econômicos na ilha, decidisse intervir na política interna do país. O objetivo passou a ser a remoção de Fulgêncio Batista do poder, cujo governo desintegrava-se internamente devido à corrupção e violência (BANDEIRA, 2009, p. 190), bem como o de evitar a entrada de Fidel Castro e seus guerrilheiros em seu lugar.

Buscava-se, então, algo como uma terceira via para a política cubana, que pudesse governar de forma alinhada aos interesses do governo norte-americano, uma vez que o apoio a Batista como aposta para manter a ordem interna havia se mostrado infundado e ainda oferecia riscos para a imagem dos Estados Unidos junto aos demais países da América Latina – preocupação cada vez mais crescente após a viagem do vice-presidente Nixon a países da região.¹⁰ Para além disso, os constantes ataques às companhias estadunidenses sediadas na ilha realimentavam a oposição tanto das lideranças políticas em Washington quanto da comunidade de negócios norte-americana.

⁹ “Em meados de 1958, Castro declarou a Célia Sanchez, militante do M-26-7, que, ao ver a casa de um camponês chamado Mário destruída por foguetes procedentes dos Estados Unidos e lançados pelos aviões de Batista, jurara que os norte-americanos haveriam de pagar ‘*bien caro*’ o que estavam a fazer”. BANDEIRA, *op. cit.*, p. 188.

¹⁰ Em maio de 1958, o vice-presidente Nixon saíra em uma espécie de excursão pela América Latina, fazendo visitas de cortesia a diversos países, nos quais teve de lidar com demonstrações de ódio por parte das populações locais. Entre estas, destacou-se a visita a Venezuela, onde o mesmo chegou a ter o carro apedrejado. BANDEIRA, *op. cit.*, p. 167-8; SCHOULTZ, Lars. *Estados Unidos: poder e submissão – uma história da política norte-americana em relação à América Latina*. São Paulo: EDUSC, 2000, p. 388-9.

E praticamente impedido de hostilizar abertamente a figura de Fidel Castro – àquela altura bem visto pela opinião pública norte-americana – o governo dos Estados Unidos nada pôde fazer para evitar que o Exército Rebelde fragmentasse o país e marchasse sobre Havana já nos primeiros dias de 1959.¹¹ Coube a Batista, sem o apoio estadunidense e com o exército desmoralizado devido às várias derrotas impostas pelo movimento revolucionário, apenas a decisão de abandonar a ilha com os amigos e familiares rumo à República Dominicana. E o movimento iniciado em julho de 1953 por Fidel e demais correligionários enfim chegava ao poder em Cuba.

1.4. *A vitória da Revolução e a reação norte-americana*

Muito embora a primeira reação do governo norte-americano tenha sido de boa vontade para com o novo governo cubano, reconhecendo-o já em sua primeira semana, em 7 de janeiro de 1959, as reformas empreendidas pelos revolucionários foram alterando as percepções sobre Fidel Castro e seu movimento. Num primeiro momento, a revolução voltou seus esforços para a promoção de benefícios dirigidos às camadas mais pobres da população cubana – talvez pelo contato entre seus principais líderes e a questão da pobreza rural durante sua estadia na *Sierra Maestra*¹². Funcionários subalternos do serviço público receberam aumentos em seus salários, ao passo que ministros de Estado e juízes tiveram seus vencimentos reduzidos; aluguéis de casas e apartamentos também sofreram reduções, bem como os valores cobrados por remédios e pelo fornecimento de energia e serviços de telefonia (GOTT, 2008, p. 196).

Já no tocante aos habitantes mais pobres situados nas zonas rurais, Fidel Castro – já na condição de primeiro-ministro – assinou a segunda Lei de Reforma Agrária, limitando a propriedade de terras a 402 hectares – exceto para aquelas destinadas às plantações de cana-de-açúcar, tabaco e criação de gado, uma vez que estas poderiam possuir até 1.375 hectares devido à sua produtividade excepcional (Idem, p. 196-7). Esta foi a primeira entre as várias medidas revolucionárias a afetar seriamente os interesses econômicos norte-americanos em Cuba, tendo

¹¹ A forma como alguns dos jornais norte-americanos noticiara a campanha revolucionária em Cuba, com destaque para as reportagens de Herbert Matthews no *New York Times*, conferiram ao movimento, mas sobretudo a Fidel Castro, um papel de heroísmo na opinião pública norte-americana. De acordo com Anthony DePalma, os artigos de Herbert “não criaram Fidel do nada, mas mudaram sua imagem de perdedor estouvado, para a de um fora-da-lei nobre movido por grandes ideais, caracterização que encantou um amplo espectro de cubanos – e de [norte] americanos”. Ver DePALMA, Anthony. *O homem que inventou Fidel: Cuba, Fidel e Herbert L. Matthews do New York Times*. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2006, p. 133.

¹² Para elementos vindos de centros urbanos e de classes mais altas, tal como Fidel Castro, viver de perto a pobreza e as condições precárias nas quais se encontravam os cubanos instalados na *Sierra* pode ter moldado novos objetivos para o movimento revolucionário, com destaque para uma política que viesse a atender essas camadas mais pobres da população cubana. Conferir CHOMSKY, Aviva. *A History of Cuban Revolution*. 2. ed. West Sussex: Wiley Blackwell, 2015, p. 32.

prejudicado vários de seus proprietários de terra sediados na ilha, marcando um ponto de ruptura para o novo governo revolucionário cubano – tanto no âmbito interno quanto externamente – o incompatibilizando ainda mais com a administração estadunidense.

Vale ressaltar que à época da revolução em Cuba a Casa Branca era ocupada pelo republicano Dwight D. Eisenhower, cuja orientação para a política externa ficou marcada pelo endurecimento e por uma postura mais agressiva por parte dos Estados Unidos durante a Guerra Fria (AYERBE, 2004, p. 45). No que diz respeito aos cuidados com os países do Terceiro Mundo, seguindo a Teoria do Dominó, segundo a qual a conversão de um país aliado para o campo comunista desencadearia uma série de novas perdas¹³, Eisenhower buscou assegurar a aliança, sobretudo dos países latino-americanos, com o lado ocidental. Para tal lançou mão de um dispositivo até então pouco familiar: o emprego de operações encobertas pela CIA. A primeira demonstração do potencial de tais operações se deu por meio da vitoriosa intervenção realizada contra o governo reformista de Jacobo Arbenz, em 1954, na Guatemala.

O sucesso do empreendimento serviu de lição para o combate ao regime revolucionário em Cuba, onde o governo norte-americano ainda impulsionaria medidas de desestabilização política, principalmente por meio do emprego de recorrentes pressões econômicas. Portanto, consciente da dependência econômica de Cuba em relação à venda de açúcar – sobretudo para os Estados Unidos, tendo em vista que o país absorvia em média 60% de todas as exportações da mercadoria cubana (BANDEIRA, 2009, p. 250) – Eisenhower decidiu cortar a parcela de compra norte-americana, a fim de intensificar o “enfraquecimento da estrutura econômica e social de Cuba e engendrar, internamente, o máximo de desconforto [...], de modo que a população responsabilizasse Castro pelo descalabro da situação (Idem, p. 256). Simultaneamente, passou a recrutar e treinar refugiados para futuras intervenções na ilha, a fim de remover Fidel Castro do poder, de forma que não se pudesse identificar a ingerência norte-americana nos assuntos da ilha.

A atitude de Fidel frente às sanções impostas por Washington não poderia ter sido outra senão de aprofundar relações políticas e comerciais do país com a União Soviética – que conferiria à revolução não apenas o respiro econômico decorrente da absorção do açúcar pelos

¹³ “[...] ‘Você tem uma fileira de dominós, derruba o primeiro e o que vai acontecer com o último é que ele vai cair muito rapidamente’. Era deste modo que a América Latina era vista até o fim da Guerra Fria – como uma fileira de dominós cuja imaturidade política facilitava o empurrão comunista. Para evitar que isso acontecesse, os soviéticos não deveriam ter acesso a um ponto a partir do qual pudesse empurrar”. A princípio, a teoria proferida pelo presidente Eisenhower buscou justificar a preocupação norte-americana com o possível deslocamento do Vietnã para o bloco comunista, mas a ideia também poderia – e deveria – ser aplicada aos países da América Latina. SCHOULTZ, Lars. *Estados Unidos: poder e submissão – uma história da política norte-americana em relação à América Latina*. São Paulo: EDUSC, 2000, p. 378.

soviéticos, como também o respaldo militar necessário contra possíveis intervenções por parte dos Estados Unidos. Este respaldo, entendido como uma ameaça contra o governo norte-americano, fez com que as linhas de ação em relação ao regime cubano fossem alteradas, agora atentando para a ameaça de intromissão por parte de uma potência extracontinental nos assuntos internos do continente americano e recorrendo mais uma vez aos princípios da Doutrine Monroe e aos dispositivos legais estabelecidos com a assinatura do TIAR e a criação da OEA. A postura norte-americana em relação a Cuba sofreria a partir de ali uma reorientação tática, procurando atuar de forma coordenada junto aos demais países latino-americanos para a derrubada de Fidel e seu regime revolucionário agora apadrinhado pelos soviéticos.

Portanto, pode-se compreender a reorientação da política externa norte-americana para a América Latina nos anos posteriores como resultado do reformismo proposto pelo presidente John F. Kennedy, eleito no ano de 1960. Ciente da imagem negativa que o suporte do governo dos Estados Unidos às ditaduras no continente acarretava para o país, Kennedy buscou articular uma série de reformas econômicas e sociais, sem com isso abrir mão do emprego de “políticas preventivas e repressivas de administrações precedentes” (AYERBE, 2004, p. 47), sendo a mais famosa delas a invasão à Baía dos Porcos. Organizada desde o governo Eisenhower, e contando com aproximadamente 1500 homens – em sua maioria cubanos treinados pela CIA, a exemplo do que ocorrera na Guatemala em 1954¹⁴ – a operação foi rapidamente derrotada pelo exército de Fidel Castro e constrangeu ainda mais o governo norte-americano em sua política de combate aos países que não se alinhassem aos seus interesses, servindo mais para enfatizar a necessidade de uma nova abordagem estratégica por parte de Washington em relação à América Latina do que mesmo para fazer ruir o governo revolucionário cubano.

E uma das principais ferramentas para colocar em prática tais mudanças seria a Aliança para o Progresso, um programa de auxílio econômico apresentado cerca de um mês antes da malograda invasão à Cuba, que contava com um caráter essencialmente assistencialista e que buscava promover melhorias nas condições de vida das populações latino-americanas – mas também atrair os demais países do continente para uma eventual ação coletiva contra o governo cubano por meio da OEA (BANDEIRA, 2009, p. 340-1), atuando como a extensão da doutrina de contenção à América Latina, tendo em vista que esperava bloquear o caminho para possíveis infiltrações comunistas por meio da assistência econômica. Isso porque, sem poder arriscar uma

¹⁴ “[...] a invasão à Baía dos Porcos [...] não foi um empreendimento em que os Estados Unidos cooperaram com a resistência cubana contra o regime instalado em Cuba por Fidel Castro. Os cubanos nela envolvidos foram empregados da CIA [...] como os guatemaltecos que antes participaram da operação contra o governo Arbenz”. Ver BANDEIRA, L. Alberto Moniz. *De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 314.

intervenção direta e unilateral contra Cuba – devido à possibilidade de reações continente afora, além de eventuais retaliações soviéticas no cenário europeu (Idem, p. 342-3), o governo dos Estados Unidos passou a procurar legitimação institucional junto aos países da América Latina para seus problemas com o governo revolucionário cubano.

Nesse sentido, a Aliança para o Progresso adquiriu muito mais o caráter de instrumento da política externa norte-americana do que mesmo o de um programa para o desenvolvimento econômico do continente (POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE, 1965, p. 122), tendo em vista que a mesma tinha como real objetivo a neutralização revolucionária na América Latina, para que os países da região não viessem a seguir o exemplo cubano. Portanto, acreditava-se que o desenvolvimento econômico latino-americano por meio de investimentos estadunidenses assentaria as bases para relações de solidariedade política entre os países da região e o governo dos Estados Unidos – bem como seus preceitos ideológicos de liberdade individual, democracia política etc. – fechando as portas do continente para o comunismo. A Aliança deveria ser, então, uma espécie de resposta democrática às promessas feitas pela revolução em Cuba. No entanto, críticos do programa – a exemplo do então Ministro da Indústria cubano, Ernesto Che Guevara¹⁵ – apontavam para as armadilhas presentes na disponibilização de recursos financeiros por parte do governo norte-americano, tais como sua utilização como mero paliativo social e ainda como instrumento de pressão política (Idem, p. 125-6). E o condicionamento do envio das verbas do programa ao isolamento diplomático de Cuba (AYERBE, 2004, p. 51) parecia confirmar ainda mais essa tendência, sendo tal possibilidade amplamente discutida já durante a VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, em Punta del Este.

2. O BRASIL E A POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE (1961-4)

A edição de 31 de janeiro de 1961 do noticiário *Folha de São Paulo* informava: “a partir de meio-dia Jânio é o presidente”, anunciando também a cerimônia de posse que estava marcada para as onze horas daquela manhã, no Congresso Nacional.¹⁶ A solenidade marcaria o início da curta e polêmica passagem de Jânio Quadros à frente da administração brasileira. No dia que seguiu à investidura, a mesma *Folha* reproduziu a mensagem do novo presidente à nação, onde

¹⁵ “[...] Che Guevara, a perceber a Aliança para o Progresso como um ‘*intento de buscar solución dentro de los marcos del imperialismo económico*’, pressagiu seu fracasso [...]. Ademais [...], tais recursos [...] iriam fundamentalmente fomentar a livre-empresa, ou seja, ‘*los monopolios imperialistas asentados en cada uno de los países da América*’ [...]. Também não lhe passou despercebido que havia ‘*peligro flotando em el ambiente*’, pois os Estados Unidos estavam buscando votos afirmativos para [...] reunir os chanceleres americanos, a fim de tratar a questão de Cuba”. Ver BANDEIRA, *op. cit.*, p. 347.

¹⁶ Folha de S. Paulo, 31 de jan. 1961, 1º caderno, p. 1.

o mesmo tratou de denunciar as condições em que recebera o país.¹⁷ Altos índices de inflação, um déficit orçamentário de US\$ 1,27 bilhão, capaz de engolir de uma só vez um terço da receita nacional, e também uma dívida externa na casa dos US\$ 3,8 bilhões, dos quais US\$ 600 milhões deveriam ser pagos já durante o exercício de 1961 (PIERUCCI *et al*, 2007, p. 125) preocupavam o novo chefe do poder Executivo e dele exigiram ações capazes de contornar a grave situação financeira em que seu antecessor deixara o país.

Nesse sentido, Quadros adotou uma política econômica ortodoxa, de austeridade fiscal, aderindo a medidas que, uma vez sendo bem recebidas por credores do Brasil e, ainda, do Fundo Monetário Internacional – FMI –, deixaram o país em melhores condições para renegociar suas dívidas e até mesmo para contrair novos empréstimos. E as providências adotadas pelo governo no plano econômico atraíram para o novo presidente brasileiro a simpatia junto ao governo dos Estados Unidos. Além de contar com o apoio do Pentágono, favorável a nomeação de “oficiais francamente conservadores e anticomunistas” para os ministérios militares do novo governo brasileiro, Jânio também conseguiu angariar “a confiança dos banqueiros de Wall Street no seu governo” (BANDEIRA, 1978, p. 405). No entanto, ainda que sua política econômica no cenário interno tenha conseguido atrair certa benevolência em Washington, o mesmo não pode ser dito sobre sua política externa, cujas novas orientações viriam a marcar um verdadeiro momento de ruptura na história da diplomacia nacional.

Em mensagem enviada ao Congresso Nacional, em 15 de março de 1961, Jânio Quadros proclamou que o Brasil deveria adotar uma “política externa que, refletindo sua personalidade, suas condições e seus interesses”, fosse “a mais propícia às aspirações gerais da humanidade, ao desenvolvimento econômico [...] e à autodeterminação dos povos”.¹⁸ Na mesma mensagem, declarou ter chegado a hora de o governo apresentar “uma posição internacional mais afirmativa e independente”, sem com isso afastar-se da tradicional postura do país, historicamente alinhado ao Ocidente. No entanto, sublinhou que o Brasil privilegiaria, a despeito de causas ideológicas, atingir seus próprios interesses: vencer a pobreza e realizar plenamente o seu desenvolvimento. Estavam lançadas, então, as bases para o surgimento do conjunto de diretrizes diplomáticas que caracterizariam a Política Externa Independente – PEI.

¹⁷ Folha de S. Paulo, 01 de jan. 1961, 1º caderno, p. 5.

¹⁸ Circular n. 3.863, de 20 de março de 1961. [Anexo] Mensagem Presidencial ao Congresso Nacional, cap. IV – Política Externa do Brasil. In: FRANCO, Álvaro da Costa (org.). Documentos da Política Externa Independente – Volume I. Brasília: FUNAG, 2007, p. 50.

2.1. *Os fundamentos da Política Externa Independente*

Em suma, a política externa inaugurada durante a presidência de Jânio Quadros e de seu Ministro das Relações Exteriores, o senador mineiro Afonso Arinos de Melo Franco, contava com orientações que se voltavam para a mundialização das relações internacionais do país; para abertura em relação à África, a partir da adoção de uma postura anticolonial; uma atuação livre de compromissos ideológicos; para a busca pela ampliação de seus mercados comerciais; pelo desejo de maior participação em decisões internacionais; a luta pela paz, pelo desarmamento e, sobretudo, pelo desenvolvimento; o posicionamento contrário à realização de experiências nucleares; a adoção dos princípios de não intervenção e de autodeterminação dos povos; além de uma maior aproximação com a vizinha Argentina, a fim de moldar a cooperação necessária para o desenvolvimento regional (CERVO; BUENO, 2012, p. 333-4).

A posição de Jânio Quadros certamente esteve ligada a uma fase histórica marcada pelo paradigma do Estado desenvolvimentista, iniciado ainda nos anos 1930, e que apresentava um perfil voltado para a introdução da diplomacia econômica nas negociações externas, tendo então a política externa como um vetor para o desenvolvimento; a promoção da indústria como forma de satisfação às demandas sociais; a transição de uma posição de subserviência para a obtenção de autonomia decisória no cenário internacional; a superação das desigualdades entre as nações por meio do desenvolvimento econômico; e a utilização de um nacionalismo econômico, assim como observado na atuação de grandes potências (CERVO, 2003, p. 12). Todos esses preceitos foram devidamente assimilados pela política externa brasileira, sobretudo a partir dos anos 1950 – onde o incremento da urbanização e da industrialização, além da afirmação de novos grupos sociais (VIZENTINI, 1994, p. 25) determinavam novas demandas para a máquina estatal.

Tratava-se, então, de uma nova perspectiva sobre a confluência entre os anseios internos do país e sua respectiva atuação internacional, partindo da superação de uma ideia que separava estas duas áreas quase de forma insuperável.¹⁹ Ainda que se tenha a noção da existência de uma política interna “pura” – que diz respeito exclusivamente ao cenário doméstico –, há também, nas palavras de Jean-Baptiste Duroselle, a concepção da inexistência de um único ato de política externa que não conserve em si um aspecto de respectiva política interna (DUROSELLE, 2000, p. 57). Dentro dessa perspectiva, as diretrizes diplomáticas de um país deveriam ser integradas à realidade nacional, bem como às suas ambições e possibilidades. Nesse sentido, as lideranças

¹⁹ “[...] a história e a ciência política, tanto quanto a prática do poder e a reflexão realizada sobre estes por seus detentores presentes ou passados, avançaram no sentido da derrubada de barreiras e do abandono do que podia subsistir do dogma hobbesiano segundo o qual teria havido uma diferença de natureza entre os ‘assuntos de fora’ e os de ‘dentro’”. Ver MILZA, Pierre. *Política interna e política externa*. In: REMOND, René (org.). *Por uma história política*. Trad. Dora Rocha. 2. ed. Rio de Janeiro, FGV, 2003, p. 367.

políticas do período procuraram conservar – em maior ou menor medida – uma postura voltada para a obtenção de tecnologias e capitais capazes de pôr em marcha o desenvolvimento do país e atendessem ao interesse nacional.

A “barganha nacionalista” de Getúlio Vargas ao longo de seu segundo mandato, quando este procurou apoiar politicamente os Estados Unidos durante os primeiros anos da Guerra Fria, a fim de granjear o suporte norte-americano, foi o primeiro ensaio para tal estratégia, retomada somente após a primeira metade do governo de Juscelino Kubitschek e a proposta da Operação Pan-Americana – OPA –, que tinha por objetivo atrair recursos junto à Washington por meio de um programa multilateral voltado ao desenvolvimento econômico da região. Esta, em que pese suas limitações internacionais – já que acentuaria a regionalização da atuação diplomática brasileira, ao passo que também a alienaria do cenário mundial – teve fundamental importância ao condicionar a resolução de demandas internas do país ao exercício diplomático, “mostrando que a política internacional podia e [deveria] ser um instrumento nacional de desenvolvimento econômico” (RODRIGUES, 1965, p. 32).

Sendo assim, a política externa tornou-se, então, uma ferramenta imprescindível para a realização de projetos nacionais (VIZENTINI, 1994, p. 30), sendo impulsionada pela ideologia desenvolvimentista dos anos 1950, cujo apogeu ocorreu a partir da instauração da PEI, em 1961. Paralelamente, esta poderia ser utilizada ainda para a construção de um consenso junto à opinião pública, por intermédio de um “grande projeto mobilizador cujo objetivo principal [seria o de] construir a unidade da nação ou de preservar a nação, diante do jogo dissolvente das forças centrífugas” (MILZA, 2003, p. 380), bem como para assegurar a segurança de poderes políticos. Residiu aí, inclusive, o ineditismo da diplomacia empreendida por Jânio Quadros, uma vez que a mesma nunca antes havia figurado entre os principais tópicos da vida cotidiana nacional, e agora, imaginava-se, poderia mesmo servir de endosso político ao novo presidente brasileiro²⁰, tendo em vista a popularização de questões diplomáticas à época.

Nesse sentido, a PEI ficou marcada pelo emprego de uma postura pragmática em relação aos interesses nacionais, além da expansão de seus vínculos e sua atuação para além do âmbito regional, apostando sobretudo num multilateralismo, mesmo em um cenário já polarizado pela Guerra Fria. E foi justamente dentro desse cenário que tal pragmatismo mais se destacou, uma vez que “a luta em prol do desenvolvimento e do aumento da produção impunham ao país a

²⁰ “A originalidade de Quadros foi haver percebido que o desejo de uma diplomacia inovadora e avançada lhe possibilitava conquistar a adesão da juventude, de intelectuais, de elementos progressistas...”. Conquistar o apoio destes setores seria de extrema importância para Quadros, que não contava com uma maioria parlamentar e sequer com a confiança de seu próprio partido, a UDN. Ver RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)*. Rio de Janeiro: Versal, 2017, p. 411-2.

necessidade de ampliação de seus mercados, independentemente de preocupações ideológicas” (CERVO; BUENO, 2012, p. 336), o que a tensionava a não assumir compromissos exclusivos com nenhum dos dois blocos.

Assim, mesmo que tenha apelado para a cooperação econômica dos Estados Unidos na luta contra o subdesenvolvimento no continente – reforçando a tese presente na OPA de que a resolução dessa questão seria a melhor maneira de evitar uma possível investida comunista – as diligências de Quadros logo voltaram-se para a busca de múltiplas possibilidades comerciais. Em artigo escrito para a revista *Foreign Affairs* pouco antes de sua renúncia, Quadros declarou que um país como o Brasil não poderia perder de vista seus objetivos, mas deveria, ao contrário, evitar obstruí-los “por se submeter a políticas que, embora em consonância com ideais remotos, não [satisfizessem] no momento os seus reais interesses” (QUADROS, 1961 *apud* FRANCO, 2007, p. 147). Seria esse o fundamento da política de mundialização proposta pela PEI.

Esta, por sua vez, deveria situar o Brasil não mais num papel secundário – imposto pelos Estados Unidos a partir de suas prerrogativas de isolamento continental – mas sim numa posição de autonomia para “total liberdade de ação internacional e da ampliação das relações políticas e econômicas” (RODRIGUES, 1965, p. 36). Em suma, estava em jogo a real independência do país no cenário mundial, tendo em vista sua atual situação de poucas obrigações internacionais. Sobre esta situação, aliás, Jânio Quadros sentenciou, no artigo submetido à *Foreign Affairs*, que o “primeiro passo para tirar proveito das possibilidades da nossa posição no mundo consiste em manter relações normais com todas as nações” (QUADROS, 1961 *apud* FRANCO, 2007, p. 153-4) – inclusive em relação àquelas pertencentes ao bloco comunista, com as quais o Brasil buscaria restaurar relações comerciais e diplomáticas o quanto antes.

O primeiro movimento nesse sentido seria restabelecer as relações diplomáticas também com a União Soviética – rompidas desde o governo de Eurico Gaspar Dutra, em 1947 –, tarefa que Jânio acabou não concluindo durante seu mandato, assim como não concluiu as transações para admissão, na ONU, do governo da China Popular. Ainda assim, as iniciativas despertaram não apenas uma série de reações contrárias internamente, como também repercutiram de forma negativa nas relações entre o Brasil e os Estados Unidos. E embora o governo norte-americano ainda aprovasse as medidas econômicas da administração brasileira, a frieza e o comportamento exótico com que Jânio Quadros lidava com diplomatas e representantes ianques lhe ajudaram a angariar a antipatia e, no caso do presidente John F. Kennedy, até mesmo a incompreensão em Washington.²¹

²¹ “Representantes dos Estados Unidos permaneceram esquecidos nas salas de espera, cortesias diplomáticas foram desprezadas. [...] Quadros ganhou a antipatia de Berle Jr. [*ex-embaixador no Brasil e, à época, assistente do*

À medida que as críticas iam adquirindo força no seio da oposição política em âmbito interno, e as suspeições referentes à política internacional brasileira ameaçavam ocupar o lugar da benevolência dispensada por setores do capital internacional às políticas domésticas de Jânio Quadros, mais o presidente brasileiro respondia com o habitual histrionismo que o caracterizava enquanto figura pública. Dessa forma, além das já citadas tentativas de aproximação com países comunistas, Quadros “condecorou os integrantes da Missão de Boa Vontade da União Soviética e o astronauta Iuri Gagarin”; desmereceu a ajuda ocidental oferecida ao país, argumentando que a mesma havia sido “insuficiente para as necessidades do Brasil”; e homenageou Ernesto *Che* Guevara, uma das figuras mais preeminentes da Revolução Cubana, com a Grã Cruz da Ordem do Cruzeiro do Sul, “a mais alta distinção brasileira” (BANDEIRA, 1978, p. 413) – provocando reações contrárias em diversos setores das Forças Armadas nacionais.

O simbolismo da insígnia conferida a Guevara, aliás, envolveu ainda mais o governo de Jânio Quadros e a PEI em um já controverso histórico das relações entre o Brasil, os Estados Unidos e a Revolução Cubana, então o principal tópico em discussão no continente americano. Tais relações estiveram diretamente ligadas a uma outra característica da nova política externa brasileira: os princípios de autodeterminação e de não-intervenção que perpassariam boa parte da atuação internacional brasileira no período – embora se apresentem também como diretrizes recorrentes ao longo da história diplomática nacional.

2.2. *O governo Jânio Quadros e as relações com Cuba e os Estados Unidos*

Na manhã de 18 de abril de 1961, a *Folha de São Paulo* descreveu os primeiros passos da tentativa de invasão armada executada por 1500 exilados antirrevolucionários em Cuba, mais precisamente em *Playa Girón* – episódio conhecido como a anteriormente citada Invasão à Baía dos Porcos. De acordo com um correspondente do periódico lotado em Miami, o cenário parecia de guerra. Em discurso reproduzido pela *Folha*, Fidel Castro conclamara: “Povos da América e do mundo: o imperialismo norte-americano lançou sua anunciada e covarde agressão contra Cuba”.²² A ação armada, que de fato contou com o apoio norte-americano, fracassou em poucos dias, sendo facilmente derrotada pelas forças de Castro, desencadeando num sem fim de reações negativas por toda a América Latina. E o Brasil, seguindo diretrizes diplomáticas da PEI, reagiu

Secretário de Estado norte-americano, Dean Rusk] e Kennedy considerou-o incompreensível. [...] Os americanos [...] não entendiam porque, ‘em face de tal compreensão e assistência de uma administração democrática em Washington, o Governo Quadros está perseguindo uma política quixotesca em relação ao mundo comunista’”. Ver BANDEIRA, L. Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978, p. 410-1.

²² Folha de S. Paulo. São Paulo, 18 de abr. 1961, 1º caderno, p. 2.

saindo em defesa dos princípios de não intervenção e de autodeterminação dos povos, violados pela tentativa de intervenção militar norte-americana.

Portanto, Jânio Quadros, que já havia rejeitado a ideia apresentada pelo ex-embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Adolf Berle Jr., em fevereiro de 1961, de apoiar o governo norte-americano em uma investida armada contra o regime cubano, logo manifestou, num telegrama enviado à embaixada do Brasil na ONU – ainda que de forma tímida – sua apreensão e repúdio em relação aos ataques dirigidos contra Cuba, pedindo pelo cessar das lutas por investigações sobre a origem dos invasores participantes do desembarque em *Playa Girón* (BEZERRA, 2010, p. 42). A moderação da manifestação brasileira se deve à avaliação feita pelo ministro Afonso Arinos sobre possíveis efeitos da política externa em relação ao cenário doméstico²³, tendo em vista que a questão cubana já agitava a opinião pública nacional àquela época.

O comedimento se fazia necessário pela existência de um outro ponto que também fazia ferver o caldeirão da política interna brasileira e que demandava ao governo de Jânio Quadros uma série de cuidados na condução de sua política externa: a grave situação de crise econômica vivenciada pelo país e a necessidade de ajuda financeira que dela decorria (Idem, p. 46). Foram nestas circunstâncias que o governo brasileiro se mostrou favorável à Aliança para o Progresso, por meio da qual o governo dos Estados Unidos autorizou novos empréstimos ao Brasil no valor de US\$ 338 milhões. Esperava-se também que o Brasil recebesse outros US\$ 500 milhões para o financiamento de projetos que seriam posteriormente submetidos à avaliação norte-americana ainda naquele ano (LOUREIRO, 2013, p. 559-0). A benevolência por parte de Washington se somaria a uma série de pressões exercidas por lideranças estadunidenses junto àqueles credores do Brasil, a fim de que este concluísse bons acordos financeiros, como parte de toda a estratégia da Aliança para o Progresso – a qual, admitia-se, não seria bem sucedida nos demais países da América Latina sem antes lograr êxito em terras brasileiras.²⁴

Tal estratégia era composta também pelos constantes esforços da administração de John F. Kennedy no sentido de assegurar a aliança de Jânio Quadros junto à Washington e de utilizá-lo como um símbolo regional para a Aliança para o Progresso. Entretanto, a resposta de Quadros

²³ Uma primeira versão do telegrama enviado por Jânio Quadros chegara até a cogitar uma espécie de frente ampla latino-americana que repudiasse o ataque estadunidense – hipótese de imediato descartada por Arinos, que temia o isolamento diplomático do Brasil caso a iniciativa não fosse seguida por outros países, bem como o agravamento de tensões internas já existentes em relação à questão cubana. Ver BANDEIRA, *op. cit.*, p. 409.

²⁴ “[...] o presidente Kennedy demonstrou consciência de que o sucesso de seu programa para a América Latina dependia do desempenho do Brasil. [...] um país de dimensões continentais [...] precisaria receber atenção por parte dos Estados Unidos, especialmente no contexto de aguçamento das tensões da Guerra Fria no continente após a Revolução Cubana de 1959”. Ver LOUREIRO, Felipe Pereira. *Dois pesos, duas medidas: os acordos financeiros de maio de 1961 entre Brasil e Estados Unidos durante os governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1962)*. Rev. Economia e Sociedade, n. 2, v. 22, 2013, p. 550.

não atenderia às expectativas norte-americanas, uma vez que o presidente brasileiro não parecia disposto a abrir mão das diretrizes estabelecidas com a PEI (Idem, p. 561) – e menos ainda do suporte interno que a mesma vinha lhe garantindo. Essa atitude gerou uma série de críticas por parte de determinados elementos da política estadunidense – entre eles o embaixador no Brasil, John Moors Cabot. Este declarava ter enorme preocupação com o envio de recursos ao Brasil a despeito do neutralismo adotado por Jânio – em termos da Guerra Fria e, claro, da Revolução Cubana –, e recomendava que o governo norte-americano avaliasse a possibilidade de utilizar novos empréstimos para condicionar a atuação internacional brasileira.²⁵

A avaliação do embaixador norte-americano parecia ir de encontro às suspeitas daqueles elementos críticos da Aliança, que a viam como um aparelho meramente reformista e também contrarrevolucionário, tendo em vista que a mesma não representaria a superação do problema do subdesenvolvimento latino-americano, aumentando a dependência em relação aos Estados Unidos, e serviria apenas para vincular os países da região ao isolamento econômico e político de Cuba (CERVO; BUENO, 2012, p. 347-9). Esta opinião era compartilhada também por *Che* Guevara, que ao chefiar a delegação cubana na conferência do CIES – Conselho Interamericano de Desenvolvimento Econômico e Social deixou explícita sua repulsa ao não subscrever a Carta de Punta del Este – documento que marcou o início da Aliança para o Progresso –, sendo então o único participante não signatário presente ao evento.

Após o término da conferência, Guevara fez escala em Brasília, em 19 de agosto, antes de retornar à Cuba, quando recebeu a já mencionada condecoração das mãos de Jânio Quadros. E o episódio acabou desencadeando o recrudescimento da oposição interna, sobretudo naquilo que dizia respeito à PEI e à sua condução em busca de uma inserção mais autônoma no cenário internacional. Não demoraria muito para que a crise política fizesse com que a teatralidade de Quadros se apresentasse mais uma vez, agora sob a forma de uma dramática carta de renúncia, entregue ao Congresso Nacional, no dia 25 de agosto, mediante a qual se esperava obter, através da delegação de poderes por parte dos congressistas e da aclamação popular, maior autonomia e autoridade para suas respectivas decisões administrativas, tendo em vista que o mesmo sempre considerou a Constituição “estreita demais para seus movimentos” (BANDEIRA, 1978, p. 414). A estratégia não saiu como o esperado e, sem o apoio das massas, com a imediata recepção da

²⁵ “I must express my increasing concern at evident tendency to give Janio everything he wants [...] despite his constantly manifested indications of neutralism. [...] We should, therefore, examine every new commitment of new money to determine whether Brazil needs it immediately or whether it can be used as a carrot to get brazilians to act increasingly as we want them to act”. Ver CONCERNS about giving Quadros resources despite neutralism (1961). *Opening the Archives: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s*. Brown Digital Repository: Brown University Library. Disponível em: <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:668772/>. Acesso em: 17 de mar. 2021.

renúncia pelo presidente do Senado, Auro Andrade – que sequer levou o tema aos parlamentares – chegara ao fim o curto mandato de Jânio Quadros. Tais eventos lançaram o país em uma ainda maior crise política no tocante à sucessão presidencial, mas não foram suficientes para alterar os rumos estabelecidos pela PEI para a diplomacia brasileira.

2.3. *A sucessão presidencial e a continuidade da PEI*

Uma vez sacramentada a renúncia de Jânio Quadros, a pauta política passara a ser então a confirmação da posse de João Goulart a frente da presidência do país – ou o seu impedimento, fosse por meio de uma intervenção militar propriamente dita ou por intermédio de uma votação no Congresso que viesse a bloquear a assunção do posto pelo então vice-presidente. A primeira hipótese não despertou maiores simpatias no setor militar, temeroso de ter que arcar com o ônus da impopularidade de um golpe de Estado àquele momento (Idem, p. 415-6). Já a possibilidade de intervenção via Congresso foi posta em marcha pelo líder do parlamento e presidente interino Ranieri Mazili, mas não contou com o apoio da maioria dos deputados, tendo em vista que estes não concordavam com a tese de que a chegada de João Goulart à presidência representaria uma ameaça à segurança nacional, e passaram a cerrar fileiras em defesa da legalidade constitucional e contra qualquer espécie de golpe, fosse militar ou parlamentar.

E um dos principais expoentes dessa campanha legalista foi o governador do Rio Grande do Sul e cunhado de João Goulart, Leonel Brizola, que levantou unidades militares com o apoio do III Exército para garantir a sucessão presidencial com Jango no poder. Daí em diante foram noticiadas várias greves país afora, a organização de guerrilhas camponesas e mesmo a entrega de armas à população, além de sublevações de sargentos e soldados em vários estados, inclusive com planos de prisão para os três ministros militares em Brasília (Idem, p. 417). Essa conjuntura demandou do Congresso uma solução conciliatória. Chegou-se então à proposta de uma emenda à Constituição que permitiria a chegada de João Goulart à presidência, porém com a instituição de um inédito sistema parlamentarista, com poderes limitados, e o estabelecimento da figura de um Primeiro-Ministro – que viria a ser o deputado mineiro do PSD, Tancredo Neves.

Entretanto, nem mesmo a atípica solução parlamentarista foi suficiente para colapsar ou mesmo debilitar a PEI, que, de maneira oposta, se viu fortalecida a partir da chegada do sucessor de Afonso Arinos no Ministério das Relações Exteriores – o carioca Francisco Clementino de San Tiago Dantas, um dos principais defensores da independência brasileira na política externa. Em pouco menos de três meses, San Tiago Dantas não apenas deu seguimento à política externa instituída durante o mandato de Jânio Quadros como também concretizou algumas negociações ainda pendentes, a exemplo do restabelecimento de relações diplomáticas e econômicas com a

União Soviética. E o capítulo final do programa de governo apresentado pelo Primeiro-Ministro Tancredo Neves trouxe algumas das principais diretrizes de Dantas para a diplomacia brasileira, que deveria “responder simultaneamente a uma preocupação de continuidade e uma formulação de objetivos imediatos” (DANTAS, 2011, p. 21). Objetivos estes diretamente ligados à posição independente do governo brasileiro no cenário internacional.

Num contexto de Guerra Fria, essa busca por independência representava o afastamento do Brasil de compromissos exclusivos com qualquer bloco político ou militar que estivesse em pauta nos diversos problemas e questões internacionais. Para Dantas, essa atitude por parte do Brasil não deveria ser confundida com neutralismo ou com uma espécie de terceira posição, já que que não desassociaria o país de seus princípios democráticos, ao passo que lhe possibilitaria um posicionamento singular para cada uma das diversas frentes abertas no cenário internacional – abrindo espaço para a condução de uma diplomacia alinhada aos interesses nacionais. Para o ministro brasileiro, tal condução levaria o país a “tomar atitudes e participar de iniciativas, que ora o aproximam de determinados Estados, ora poderão alinhá-lo com Estados de orientação diferente” (Idem, p. 22-3). Estes alinhamentos ocasionais se justificariam com base na procura da melhor maneira de atingir os objetivos nacionais.

Essa mesma lógica serviu tanto para a expansão de mercados brasileiros rumo aos países socialistas quanto para a defesa daqueles princípios de não-intervenção e de autodeterminação em relação a Cuba. A VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, sediada em Punta del Este, na qual se discutiria a expulsão do governo revolucionário cubano do sistema regional, seria um dos primeiros desafios para a política externa dirigida por San Tiago Dantas e um teste de fogo para a afirmação dos princípios elaborados com a PEI.

Conforme dito anteriormente, após o fracasso da invasão à Baía dos Porcos em Cuba, o governo norte-americano se convenceu de que qualquer atitude a ser tomada contra Fidel Castro e seu regime dali em diante deveria passar antes pelo caminho da intervenção coletiva, contando com o apoio institucional da OEA. Para alcançar tal objetivo, passou a instigar os países latino-americanos a romper suas relações diplomáticas e comerciais com Cuba para, posteriormente, convocar uma Reunião de Consulta junto a todos os ministros da região, “que viesse a deliberar sobre as medidas necessárias à liquidação do governo Castro” (BANDEIRA, 2009, p. 374). Foi esse objetivo fundamental da Operação *Mongoose*, por meio da qual agentes infiltrados da CIA em diversos países continente afora coordenaram as chamadas *black operations*, com o objetivo de indispor os governos da região com os revolucionários cubanos.

O sucesso destas iniciativas junto a alguns países como Peru e Venezuela – nos quais as ações envolveram até mesmo o forjamento de documentos falsos, no caso peruano, e uma série

de pressões do Departamento de Estado norte-americano junto às lideranças políticas e também aos setores econômicos venezuelanos – foram imprescindíveis para o fortalecimento, por meio do rompimento de relações diplomáticas com a ilha, de iniciativas como a da Colômbia, que já em novembro de 1961 lançou um pedido de convocação dos ministro das Relações Exteriores para discutir uma possível intervenção coletiva, com a blindagem institucional que somente o Órgão de Consulta da OEA poderia proporcionar, contra o regime cubano (Idem, p. 375-6). A ideia contou com o apoio e com a articulação nos bastidores do governo norte-americano e teve como objetivo expor a suposta ameaça que Cuba representava para todo o continente.

3. A CONFERÊNCIA DE PUNTA DEL ESTE (1962)

No dia seguinte ao pedido de convocação colombiano, San Tiago Dantas endereçou uma carta ao Ministro das Relações Exteriores da Colômbia, José Joaquín Caicedo Castilla, a fim de expressar suas preocupações com a eventual organização de uma Reunião de Consulta naquelas circunstâncias. Para Dantas, não seria de interesse da comunidade interamericana, tampouco do Brasil, “pôr em marcha um processo político da última instância sem previamente acertarmos com precisão os objetivos e resultados colimados pela ação”²⁶, e menos ainda, arriscar converter os mecanismos de segurança instituídos com o TIAR e a criação da OEA em instrumentos de intervenção contra os Estados americanos. Nesse sentido, o ministro brasileiro procurou com a carta retardar ou mesmo desencorajar a iniciativa colombiana, para não transformar os Estados americanos em meros cúmplices do intervencionismo norte-americano. A tarefa não era de todo simples – e o ambiente político em Cuba pareceu torná-la, de fato, impossível.

À meia-noite do dia 2 de dezembro de 1961, em discurso transmitido pela televisão para todo o país por aproximadamente cinco horas, Fidel Castro declarou ser um marxista-leninista. “Sou um marxista-leninista e continuarei a sê-lo até o dia da minha morte”, teria dito Fidel, de acordo com reportagem veiculada pelo *Jornal do Brasil* na manhã seguinte. Afirmou também não ter sido um verdadeiro marxista em seus anos de universidade somente devido à influência sofrida pela “propaganda imperialista e reacionária contra os comunistas”.²⁷ As declarações de Fidel constrangeram aqueles países que buscavam ao menos postergar a convocação do Órgão de Consulta solicitada pela Colômbia – a exemplo de Brasil, Argentina, Uruguai e Chile – tendo estes receado a possibilidade de que tudo não passasse de outra tentativa de intervenção política nos assuntos internos da ilha por parte do governo norte-americano.

²⁶ Minuta de carta do ministro San Tiago Dantas ao chanceler colombiano, José Joaquín Caicedo Castilla. Rio de Janeiro, 10 de novembro de 1961. In: FRANCO, *op. cit.*, p. 192.

²⁷ *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 03 de dez. 1961, 1º caderno, p. 7.

E apesar de encontrar certa resistência, por meio de dois votos contrários, além de quatro abstenções, a proposta colombiana para a convocação do Órgão de Consulta acabou recebendo outros 14 votos favoráveis e foi aprovada já no dia 4 de dezembro de 1961. A convocação teve como amparo legal os artigos 6º e 11º do TIAR, segundo os quais, respectivamente, o Órgão de Consulta deveria reunir-se de forma imediata em casos de agressão promovida contra qualquer Estado americano, fosse através de ataques não armados ou por conflitos extracontinentais que pudessem pôr em risco a paz e a segurança do continente; e que tais consultas seriam realizadas mediante reunião de todos os ministros das Relações Exteriores.²⁸ Essa passou a ser, inclusive, a principal justificativa para a reunião: o posicionamento de Cuba junto à União Soviética, bem como em relação à sua ideologia comunista, não apenas a incompatibilizava com todo o sistema interamericano como também constituía para este uma considerável ameaça.

3.1. *A Comissão de Planejamento e a definição da posição brasileira*

Diante desse cenário, San Tiago Dantas passou a voltar esforços no desenvolvimento de uma solução compatível com a PEI e que fosse capaz de danificar o mínimo possível as relações entre Brasil e Estados Unidos, então o principal interessado no isolamento diplomático de Cuba. Essa preocupação manifestou-se desde o início do encontro com os membros da Comissão de Planejamento, quando Dantas, embora afirmasse não existir nenhum indício de que o governo norte-americano poderia condicionar as relações bilaterais entre os dois países – especialmente naquilo que dizia respeito ao auxílio financeiro – às decisões tomadas pela delegação brasileira em relação ao caso cubano, recomendou que tal hipótese não fosse descartada de imediato. Pelo contrário, que a mesma representasse um elemento de estudo para as deliberações apresentadas dali em diante.²⁹

Contudo, o ministro brasileiro seguiu contestando a convocação por imaginar que esta poderia ter como finalidade a utilização de força militar contra o regime cubano, tendo em vista que, uma vez enquadrada como comunista, Cuba reputaria para si a presunção de agressão por

²⁸ “Artículo 6º - Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado Americano fueren afectadas por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extra continental o intracontinental, o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, el Organo de Consulta se reunirá inmediatamente, a fin de acordar las medidas que en caso de agresión se deben tomar en ayuda del agredido o en todo caso las que convenga tomar para la defensa común y para el mantenimiento de la paz y la seguridad del Continente.

Artículo 11º - Las consultas a que se refiere el presente Tratado se realizarán por medio de la Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores de las Repúblicas Americanas que lo hayan ratificado, o en la forma o por el órgano que en lo futuro se acordare”. Ver TRATADO Interamericano de Asistencia Recíproca. Departamento de Derecho Internacional – OEA, 2021. Disponível em: <http://www.oas.org/juridico/spanish/tratados/b-29.html>. Acesso em: 19 de mar. 2021.

²⁹ I Registro da reunião da comissão de planejamento sobre assuntos ligados à VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, em 26 de dezembro de 1961. In: FRANCO, *op. cit.*, p. 221.

parte de uma potência extracontinental em direção ao sistema interamericano – pelo menos no que diz respeito aos termos do TIAR –, o que justificaria o emprego de sanções. Para Dantas, o ideal seria, num primeiro momento, postergar ao máximo a consulta e obter junto ao governo norte-americano o compromisso de não-violência contra Cuba, o que lhe conferiria tempo para promover com Fidel Castro o gradativo regresso do governo cubano aos padrões democráticos do sistema interamericano.³⁰

Como o plano foi inviabilizado pela adesão pública de Fidel ao marxismo-leninismo, a primeira das deliberações de San Tiago Dantas partiu, então, do seu entendimento jurídico em relação às diferenças entre compromisso e aspiração. Para ele, os princípios de não-intervenção e o de autodeterminação dos povos estariam ligados ao campo dos compromissos, enquanto o regime democrático representativo, com pluralidade de partidos e eleições livres e periódicas, pertenceria ao campo das aspirações. Resumindo, San Tiago entendia que, se caso algum país renunciasse os preceitos democráticos estabelecidos pelo sistema interamericano, “declarando-se comunista, adotando um padrão antidemocrático de governo e economia”³¹, o mesmo não deveria ser ameaçado pela possibilidade do emprego de forças militares, e tampouco ser isolado diplomaticamente. Teria, pelo contrário, de arcar com obrigações e limitações negociadas e que buscassem neutralizar potenciais ameaças para países vizinhos e para o sistema interamericano como um todo.

Entretanto, alguns dos membros da Comissão de Planejamento já se mostravam céticos quanto a essa possibilidade. Tamanha era a suspeita que o embaixador João Augusto de Araújo, ao marcar “a importância da semântica para a vida política norte-americana”, apontando para a completa aversão estadunidense à palavra ‘revolução’, afirmou não ter muito otimismo em uma saída negociada para a crise.³² Daí em diante a questão passou a ser mais em relação à posição brasileira e em como ela se situaria tanto no cenário internacional quanto em relação à opinião pública interna. Tratava-se, ainda de acordo com Araújo Castro, de abandonar as tentativas de mediação e “mostrar que a diplomacia brasileira [estava] independente de todos os lados”³³ – o mesmo ainda temia que qualquer demonstração de indecisão poderia acarretar até em um ataque dirigido pelo governo norte-americano contra o Brasil, de efeitos internos devastadores.

Dantas, em contrapartida, preocupava-se com as repercussões na opinião pública sobre a postura a ser assumida pela delegação que viajaria a Punta del Este, destacando a existência

³⁰ Idem, p. 223-4.

³¹ Idem, p. 227-8.

³² II Registro da reunião da comissão de planejamento sobre assuntos ligados à VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA, em 27 de dezembro de 1961. In: FRANCO, *op. cit.*, p. 237.

³³ Idem, p. 238.

de um governo socialista entre o hemisfério ocidental. Para o ministro brasileiro, se posicionar contra a aplicação de sanções e de um eventual isolamento diplomático, apesar de marcar com firmeza a posição do Brasil em relação à questão cubana, também proporcionaria a abertura de um “flanco muito grande a interrogações que não poderão ficar sem respostas”. Ainda de acordo com San Tiago, teria chegado a hora de a diplomacia brasileira escolher seus inimigos internos – ou em suas próprias palavras, “dizer de quem é que queremos receber pedradas”.³⁴ Já no que diz respeito ao cenário internacional, a Comissão fez menção a necessidade de um aviso prévio da posição assumida pela delegação brasileira ao governo norte-americano, sob pretexto de não deteriorar as relações entre os dois países.

No entanto, a atitude brasileira em nada deveria ser modificada, seguindo as orientações da Comissão e apostando em uma conduta que passasse a impressão de grande firmeza, ainda que esta incorresse em perda de popularidade. A decisão não poderia constituir surpresa para nenhum dos envolvidos, mas deveria, sim, “ser tornada clara e receber todo o impacto crítico que possa suscitar, até previamente”. Ainda, a delegação brasileira, de acordo com a orientação final de San Tiago Dantas, não deveria ir até a Reunião de Consulta apenas para oferecer sua posição em relação à Cuba, mas sim para “situá-la no quadro geral da política externa brasileira e mostrar claramente que uma parte sugere a outra”.³⁵

Sendo assim, em 12 de janeiro de 1962, o ministro brasileiro reuniu, no Itamaraty, todos os Chefes de Missões diplomáticas dos Estados americanos sediados no Brasil para transmitir o posicionamento brasileiro e sua respectiva proposta para a resolução da questão cubana. E ao entender que intervenções militares – ainda que empreendidas de maneira coletiva – poderiam colocar em cheque a existência do sistema interamericano; que sanções econômicas seriam nada úteis; e que o isolamento diplomático de Cuba somente contribuiria ainda mais para deslocar a ilha em direção aos fronts da Guerra Fria, San Tiago sugeriu que, em relação ao regime cubano fossem aplicadas algumas obrigações negativas, tidas como “indispensáveis para que o sistema de segurança dos Estados americanos seja preservado e para que as suas instituições [...] fiquem a salvo de qualquer possibilidade de infiltração subversiva ou ideológica” (DANTAS, 2011, p. 105).

Em outras palavras, Dantas propunha uma acomodação entre o regime socialista cubano e o sistema democrático apregoado pelo sistema interamericano. A orientação brasileira tinha por igual propósito resguardar a soberania de Cuba no que diz respeito à escolha de sua política governamental, e defender “a integridade do sistema interamericano [...] baseado em princípios

³⁴ Idem, p. 238-9.

³⁵ Idem, p. 246.

comuns – entre os quais se incluem os da democracia representativa” (Idem, p. 106). E partindo de consultas prévias ao governo cubano, tal solução permitiria ainda que fosse respeitado aquele princípio de não-intervenção, produzindo as condições necessárias para a neutralização cubana, tendo como exemplo o que já havia sido feito na Finlândia, uma espécie de enclave democrático – ou seja, uma região com distinções políticas em relação ao seu entorno – no íntimo do mundo socialista (BANDEIRA, 2009, p. 384). A essa proposta se deu o nome de ‘finlandização’.

Apesar da proposta apresentada por San Tiago, o governo norte-americano não cedeu, mantendo-se contrário a qualquer solução que implicasse o reconhecimento da coexistência em relação ao regime revolucionário cubano, o que acabou acirrando os ânimos para a reunião que ocorreria logo mais, de 22 a 31 de janeiro, em Punta del Este. Apesar da oposição estadunidense, a delegação brasileira chefiada por San Tiago Dantas levou à VIII Reunião de Consulta a sua proposta de neutralização, amparada sob a defesa intransigente dos princípios que norteavam a ação diplomática independente do Brasil.

No dia 20 de janeiro de 1962, na Base Aérea de Florianópolis, o presidente João Goulart transmitira ao seu homólogo cubano, Osvaldo Dorticós, a certeza de que a delegação brasileira enviada a Punta del Este sustentaria a defesa dos princípios de não-intervenção e do direito dos povos à sua autodeterminação³⁶, na Conferência que teria início dali a dois dias. O discurso de inauguração do encontro ficou por conta do ministro uruguaio Homero Martínez Montero, que sugeriu uma possível revisão das bases jurídicas do sistema interamericano, compreendidas por ele como obsoletas e incapazes de lidar com os novos problemas que se apresentavam à região. Ainda, ressaltou a importância do encontro, bem como a oportunidade de realizar, junto a todas as delegações ali presentes, “um bom trabalho, um trabalho de gigantes” em relação às decisões que seriam tomadas durante os próximos dias.³⁷

De fato, seria necessário um trabalho de gigantes. Afinal, as demandas que se impunham às delegações, bem como as dificuldades para manter a integridade do sistema interamericano a despeito de toda a tensão que rodeava a VIII Reunião, eram tão ou mais grandiosas.³⁸ Chegar a um consenso pareceu desde o início um objetivo quase que impossível, e até mesmo o alcance de uma maioria simples para o emprego de sanções contra o governo cubano exigiu uma série

³⁶ Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 21 de jan. 1962, 1º caderno, p. 1-5.

³⁷ Folha de S. Paulo. São Paulo, 23 de jan. 1962, 1º caderno, p. 2.

³⁸ Algumas ocorrências na Venezuela são bons exemplos para observar a explosão de tensões sociais diretamente ligadas a VIII Reunião de Consulta. A embaixada norte-americana foi alvo de um ataque a bomba por parte de manifestantes, que aproveitaram a ocasião de uma greve local para protestarem contra a Reunião em si e também contra a posição adotada pela delegação venezuelana durante a mesma. Ainda ocorreram uma série de passeatas em outros locais do país, além de lutas de rua que deixaram dezenas de cidadãos feridos e alguns mortos. Conferir Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 24 de jan. 1962, 1º caderno, p. 5; Idem, 25 de jan. 1962, 1º caderno, p. 4.

de concessões por parte das delegações ali presentes. Tamanha era a fragmentação que, durante o segundo dia, um bloco de sete nações – encabeçado por Brasil, Argentina e México – assumiu uma posição a aprovação de sanções, fossem elas econômicas e/ou diplomáticas.

Somavam-se a estes três países as delegações do Chile, Equador, Bolívia e do Haiti. E, embora as suas posições quanto a determinadas sanções – a exemplo da expulsão do governo revolucionário cubano, e não de Cuba, da OEA – não fossem unânimes entre todos eles, a regra geral seria a de prezar por uma solução conciliatória como a que fora apresentada por San Tiago Dantas durante o primeiro dia de debates.³⁹ Assim, ao longo do dia 24 daquele mês, o ministro brasileiro começaria a cumprir a promessa feita por João Goulart ao presidente cubano, Osvaldo Dorticós, e a marcar a posição diplomática nacional na primeira experimentação aos preceitos estabelecidos pela PEI.

3.2. *O discurso de San Tiago Dantas: argumentos jurídicos e cálculos políticos*

San Tiago deu início à sua argumentação apresentando os três objetivos que norteariam o comportamento brasileiro no decorrer do encontro, sendo eles: preservar a unidade do sistema interamericano; defender os princípios jurídicos em que este se fundamentava; e robustecer a democracia representativa em sua competição internacional contra o comunismo.⁴⁰ Foram estes os princípios que se apresentaram como pedra angular das considerações do ministro brasileiro – que se basearam sobretudo na defesa de princípios jurídicos – uma vez que estes estariam, ao seu ver, diretamente ligados ao progresso e à fundação de todo o sistema interamericano. Surge daí, inclusive, a afirmação de Dantas sobre o sistema regional constituir “um conjunto orgânico de normas obrigatórias e aspirações pragmáticas”⁴¹, que lhe serviria de fundamento para a ideia de que a obrigação dos Estados americanos residia mais em um não intervencionismo que numa falsa obrigatoriedade com a democracia representativa.

Assim, San Tiago pôde contestar também a utilização juridicamente insustentável do 6º artigo do TIAR, uma vez que a ausência de um acontecimento específico, que fosse “imputável a determinado agente e capaz de produzir o correspondente evento de dano ou perigo”⁴² – ou seja, algo que viesse a caracterizar Cuba como uma ameaça concreta à segurança continental – impossibilitava o apelo às normas do tratado. Ao retomar o argumento da democracia enquanto aspiração continental, Dantas ainda levantou questão referente ao problema socioeconômico do

³⁹ Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 24 de jan. 1962, 1º caderno, p. 5.

⁴⁰ Discurso do Ministro San Tiago Dantas na VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA. Punta del Este, 24 de janeiro de 1962. In: FRANCO, *op. cit.*, p. 275.

⁴¹ *Idem*, p. 276.

⁴² *Idem*, p. 278.

continente, que frequentemente expunha os países da região a um sem fim de crises políticas e recorrentes regimes ditatoriais.

Para o ministro brasileiro, a batalha contra o comunismo deveria necessariamente passar primeiro pela erradicação do subdesenvolvimento no continente, sem a qual não seria possível demandar dos Estados a estabilidade necessária para a promoção e a manutenção da democracia representativa. E trazendo a discussão para o campo da Guerra Fria, San Tiago afirmou, ainda, ser quase que indispensável a compreensão de que a conjuntura da época não constituía apenas “um mero ponto de passagem ou etapa preparatória de uma guerra real”, e sim uma forma de convivência, cuja extensão no tempo era ainda incerta, alertando para a inutilidade do emprego de forças que viessem a causar possíveis respostas violentas, ao passo que sugeria a procura em todos os cenários não pelo recrudescimento, mas, ao contrário, pela “redução progressiva das tensões internacionais”.⁴³

No tocante ao caso cubano, as medidas deveriam prezar por este mesmo fim. Foi essa a base do argumento de Dantas ao contrariar o emprego de sanções que tivessem por objetivo isolar ou mesmo excluir Cuba do sistema interamericano o que acabaria por conduzir o governo revolucionário para o campo gravitacional soviético de forma definitiva. Para San Tiago, seria imprescindível “deixar uma porta aberta” para que Cuba retornasse aos padrões democráticos ocidentais, tal como ocorrera em países como Egito e Iraque.⁴⁴ No entanto, o ministro brasileiro compreendia e legitimava a atual incompatibilidade do regime revolucionário cubano com todo o sistema regional. E defendia que a mesma deveria proporcionar para Cuba a assunção de uma série de limitações que pudessem neutralizar possíveis ameaças e possibilitar a sua coexistência, a despeito de quaisquer distinções ideológicas.⁴⁵

Portanto, conforme proposta brasileira formulada anteriormente à Conferência de Punta del Este, o governo cubano deveria adotar obrigações como o compromisso de não estabelecer alianças militares com quaisquer potências; o estímulo à limitação – condicionada à garantia de certas garantias – de seus armamentos; e a não difusão de propagandas ideológicas ou políticas, no exterior, que pudessem ser compreendidas como subversivas ou contrárias aos governos de outros Estados americanos.⁴⁶ Essa fórmula seguia as orientações da Comissão de Planejamento e contava com o endosso do Conselho de Ministros, presidido pelo Primeiro-Ministro Tancredo

⁴³ Idem, p. 279.

⁴⁴ Idem, p. 281.

⁴⁵ Idem, p. 285.

⁴⁶ Instruções confidenciais do Conselho de Ministros à delegação do Brasil à VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da OEA. In: FRANCO, *op. cit.*, p. 273.

Neves, e do presidente João Goulart, ao passo que se congregava à defesa de uma “coexistência competitiva” professada por San Tiago Dantas.

Para o ministro brasileiro, o cenário internacional deveria pautar-se mais pela promoção da coexistência entre blocos ideológicos distintos do que pela supressão de um pelo outro. Em sua visão, a tentativa de isolamento da União Soviética e demais países comunistas pelo bloco ocidental, “ao invés de estimular intercâmbios e entendimentos entre os sistemas rivais, acabava por fomentar a manutenção de impasses nos conflitos da Guerra Fria” (PETROCCHI, 2015, p. 82). Inspirada na coexistência pacífica estimulada por Nikita Kruchev, que previa a competição pacífica entre os modelos capitalista e comunista, é que San Tiago formulou os seus conceitos de coexistência competitiva. Nesta, cada um dos sistemas seria posto à prova em relação ao seu oposto, de forma que se pudesse examinar, pela competição, a superioridade de um ou de outro. No caso cubano, tal proposta seria de fundamental importância para atestar a força democrática, permitindo uma possível reaproximação política da ilha com o sistema interamericano, além de impedir que, mediante isolamento diplomático proposto em Punta del Este, a mesma gravitasse de forma exclusiva sob a órbita de influência soviética (Idem, p. 92).

A proposta brasileira estimulou nas delegações ali presentes as mais diversas reações, desde a boa recepção por países como México, Bolívia, Equador, Argentina e Chile, passando pelos aplausos do presidente Osvaldo Dorticós e demais membros da delegação cubana, até a saída de cena do Secretário de Estado norte-americano, Dean Rusk – para atender uma suposta ligação telefônica –, pouco antes de San Tiago encerrar a sua fala.⁴⁷ A atitude de Rusk pode ser compreendida como indício do descontentamento em Washington com a posição adotada pelo Brasil. Para delegados norte-americanos presentes em Punta del Este, a acomodação do governo cubano com o sistema interamericano inevitavelmente acarretaria novas investidas comunistas por todo o continente.

Estes mesmos delegados se mostraram mais favoráveis ao discurso e, claro, às propostas da delegação colombiana liderada pelo ministro Jose Joaquín Caicedo de Castilla, que propunha o rompimento de relações diplomáticas e comerciais com Cuba, por acreditar que seu governo estaria “inteiramente subordinado à influência soviética, constituindo-se, portanto, em grave e permanente perigo para os demais países das Américas”⁴⁸. Para Castilla, o emprego de sanções e também de uma ação coletiva se justificaria pela mera possibilidade do espraiamento de uma revolução comunista continente afora a partir de Cuba – a qual, em suas palavras, transformara-se na “maior potência militar da América Latina” desde a chegada de Fidel Castro ao poder. Ou

⁴⁷ Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 25 de jan. 1962, 1º caderno, p. 4.

⁴⁸ Idem

seja, o ministro colombiano também pregara a defesa dos princípios de não-intervenção e até o de autodeterminação dos povos, a exemplo do que fizera San Tiago, divergindo somente no que diz respeito às interpretações sobre as medidas a serem empregadas.

No dia seguinte, a ideia de que Cuba representaria uma ameaça militar a todo o sistema interamericano ganharia força com o discurso de Dean Rusk. Para este, o regime revolucionário teria atraído a Guerra Fria para o continente americano, exercendo o papel de “cabeça de ponte” para a entrada do comunismo na região e também de um legítimo “arsenal de armas e munições procedentes do mundo comunista”⁴⁹. Assim, o Secretário norte-americano propôs um conjunto de quatro medidas a serem adotadas contra o governo cubano, sendo elas: o reconhecimento de que a filiação de Cuba ao bloco comunista representava uma ameaça direta à paz e à segurança do continente; a exclusão do regime revolucionário – e não do Estado cubano propriamente dito – dos organismos interamericanos; a suspensão do tráfico de armas entre os demais Estados do continente e Cuba; e a execução de uma série de ações coletivas e individuais para combater as mais diversas formas de agressão indireta e política contra a região.

Apesar de não concordar integralmente com a posição norte-americana apresentada por Dean Rusk, San Tiago Dantas apontou para uma flexibilização por parte de Washington, tendo em vista a proximidade entre o discurso proferido por Rusk e o memorando do grupo composto por sete países, entre eles o Brasil, que advogava por soluções conciliatórias para o caso cubano. Nesse sentido, Dantas entendia tais concessões como a evidência de que a reunião estaria enfim “marchando para um entendimento”⁵⁰, enquanto negociadores das demais delegações passaram a enxergar a possibilidade de se chegar à uma resolução, sendo o discurso de Rusk uma espécie de facilitador para o bom andamento dos trabalhos da Conferência de Punta del Este.

Entretanto, o encontro ainda se via às voltas com o impasse entre oito países – o Uruguai passara a adensar o coro das outras sete delegações⁵¹ –, contrários à aplicação de sanções contra o regime cubano – que detinham um terço dos votos, o que impedia a formação de uma maioria simples para que se votassem as medidas mais enérgicas contra a ilha – e o bloco com 12 países, liderado pelos Estados Unidos, favoráveis ao emprego das mais diversas sanções. Tamanho era o impasse entre as duas posições que a discussão das propostas mais concretas a serem tomadas precisou ser adiada em 24 horas para que os países chegassem a uma espécie de acordo – o que, de certa forma, intensificou as negociações e os aliciamentos entre as delegações.

⁴⁹ Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 26 de jan. 1962, 1º caderno, p. 4.

⁵⁰ Idem

⁵¹ Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 27 de jan. 1962, 1º caderno, p. 5.

Estas negociações contribuíram para que se chegasse a uma resolução sobre pelo menos três pontos, sendo: a incompatibilidade entre o marxismo-leninismo e o sistema interamericano; suspensão de Cuba da Junta Interamericana de Defesa; a criação de um organismo de segurança, nos moldes do proposto pelo Secretário norte-americano Dean Rusk.⁵² Contudo, ainda restavam algumas das discordâncias entre as delegações sobre as consequências da incompatibilidade de Cuba em relação ao sistema regional e sobretudo acerca da suspensão do regime revolucionário cubano da OEA. Se por um lado a delegação norte-americana encabeçava o argumento de que o governo cubano deveria ser expulso ou suspenso dos organismos regionais, por outro o Brasil mantivera-se a todo tempo impassível em seus princípios. Exemplo disso foi a resposta de San Tiago à abordagem de Dean Rusk sobre a possibilidade de votar favoravelmente à exclusão do governo de Cuba da OEA, quando este respondeu que a crise decorrente da questão cubana não se resolveria “através da luta armada e sim através da convivência entre Estados submetidos a diferentes regimes, que competiriam no plano social e político até [...] a vitória da democracia” (BANDEIRA, 2009, p. 392), reafirmando as prerrogativas da coexistência competitiva.

Ao reiterar a defesa pela neutralização e acomodação do governo cubano com o sistema interamericano, San Tiago eliminou as esperanças norte-americanas de contar com o respaldo brasileiro, bem como de obter ampla maioria em suas resoluções mais agressivas. Ao *Jornal do Brasil*, Dantas ainda afirmara: “não podemos ajudar os Estados Unidos a cometer um erro só porque eles pensam que estão consertando outro”.⁵³ Sendo assim, a delegação norte-americana decidiu apoiar a proposta submetida por onze países que requeriam a exclusão imediata de Cuba de todos os organismos da OEA.⁵⁴ Contudo, o projeto não contou com a assinatura dos Estados Unidos, tendo em vista que os delegados norte-americanos sabiam que o mesmo somente seria aprovado por uma maioria simples, ou seja, 14 dos 21 votos possíveis – uma vez que aos onze países somavam-se também, além dos Estados Unidos, a Venezuela e o Uruguai, que há pouco havia submetido uma proposta particular, favorável às sanções.

3.3. *As resoluções de Punta del Este e os votos brasileiros*

Assim, no dia 31 de janeiro de 1962, os países presentes à VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos votaram, entre todas as propostas enviadas previamente à Comissão Geral, um total de nove resoluções. A primeira delas tratava de uma suposta ofensiva soviética em relação aos países do continente e declarava que as instituições democráticas do Hemisfério

⁵² Idem

⁵³ *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 30 de jan. 1962, 1º caderno, p. 4.

⁵⁴ O grupo dos onze países era formado por Colômbia, Peru, Panamá, Paraguai, Nicarágua, Honduras, El Salvador, Costa Rica, Haiti – que debandou do grupo dos sete –, Guatemala e República Dominicana.

estariam em perigo, tendo em vista que a intensificação dos avanços comunistas trazia como objetivo o estabelecimento de ditaduras totalitárias ao serviço de potências extracontinentais.⁵⁵, e foi aprovada por 20 votos, não contando apenas com o da delegação cubana. Já a segunda das resoluções propunha a criação de uma Comissão Especial contra as ações subversivas soviéticas enquanto a terceira resolução reiterava os princípios de não-intervenção e de autodeterminação – vistos como parte fundamental do sistema jurídico sobre o qual repousava a vida e as relações pacíficas entre as repúblicas do Hemisfério.⁵⁶

A quarta resolução previa a celebração de eleições livres em todo o continente e a quinta dissertava a respeito da Aliança para o Progresso, declarando que a fortificação de instituições livres e democráticas nos Estados americanos exigia como condição imprescindível a execução de um esforço inédito para o desenvolvimento econômico e social por meio da contribuição de recursos financeiros, fossem eles privados ou públicos, e somente essa colaboração fortaleceria a solidariedade do continente e consolidaria o sistema interamericano frente às ameaças que a ele se apresentavam.⁵⁷

A sexta – e mais polêmica – das resoluções, que tratava da exclusão do governo de Cuba do sistema interamericano, determinava que: a adesão de qualquer membro da Organização dos Estados Americanos ao marxismo-leninismo é incompatível com o sistema interamericano, e o alinhamento de tal governo com o bloco comunista fragmentaria a unidade e a solidariedade do Hemisfério; o atual governo cubano, que oficialmente se afirmou como um governo marxista-leninista, tornara-se assim incompatível com os princípios do sistema interamericano; e que tal incompatibilidade exclui o atual governo cubano de sua participação no sistema interamericano; o Conselho da OEA e os demais órgãos e agências do sistema regional deveriam adotar depressa as providências necessárias para o cumprimento desta resolução.⁵⁸

Entre estes quatro parágrafos, somente os dois primeiros receberam o voto favorável da delegação brasileira, que se absteve de votar os dois seguintes. A resolução só foi aprovada por 14 votos – sendo o último deles proveniente do Haiti, mediante a promessa norte-americana de disponibilizações financeiras no valor de US\$5 milhões para a construção de um aeroporto na capital do país (Idem, p. 393) –, além de outras cinco abstenções e um voto contrário, justamente o da delegação cubana. A sétima resolução mencionava a exclusão imediata do governo cubano

⁵⁵ OCTAVA Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores para servir de Órgano de Consulta em aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca. Punta del Este, 31 de enero de 1962, – Acta Final, Disponível em: <https://www.oas.org/consejo/sp/RC/Actas/Acta%208.pdf>. Acesso em: 24 de mar. 2021, p. 5.

⁵⁶ Idem, p. 9.

⁵⁷ Idem, p. 12.

⁵⁸ Idem, p. 14-5.

da Junta Interamericana de Defesa – contando com o voto brasileiro. Por fim, a oitava resolução resolvia a suspensão do comércio e do tráfico de armas com Cuba, ao passo que a nona e última resolução sugeria a reforma do Estatuto da Comissão Interamericana de Direitos Humanos.

Todavia, vale ressaltar o caráter essencialmente político da sexta resolução, que acabou por afastar o governo revolucionário cubano da OEA e foi foco das maiores discussões durante todo o encontro. E aqui se pode falar de um caráter político porque nem mesmo a própria OEA dispunha dos meios jurídicos necessários para a exclusão de um Estado membro (AVILA, 2011, p. 62), argumento ao qual San Tiago se apegou desde as primeiras discussões e levou consigo até os momentos finais da VIII Reunião, abstendo-se de votar qualquer resolução que ferisse os princípios jurídicos defendidos pela delegação brasileira, assim como pela conduta diplomática que a mesma representava em Punta del Este.⁵⁹

No entanto, cabe discorrer aqui ainda sobre outra questão referente à posição brasileira: quais as motivações que fundamentaram o voto de abstenção? Tendo em mente que a delegação se mostrou a todo tempo contrária ao emprego de sanções, por que então a mesma se absteve e não votou contra a expulsão do governo cubano? De início, dois aspectos podem ser relevantes para o estudo desta questão. O primeiro deles estaria diretamente ligado às questões internas do cenário político nacional, enquanto o segundo se relacionava mais à conjuntura internacional e à obtenção de recursos financeiros para a promoção de projetos de desenvolvimento.

À medida que a Revolução Cubana passou a figurar entre os principais tópicos debatidos pela opinião pública brasileira, assim como nos demais países da América Latina, converteu-se também em um terreno incerto para os formuladores da política externa nacional. Não faltaram exemplos de agitações sociais em diversas áreas do continente – a exemplo das ocorrências nas ruas de Guayaquil, no Equador, onde um grupo de mulheres se reuniu para exigir o rompimento de relações diplomáticas com Cuba⁶⁰, e na Venezuela, que computou cerca de 40 mortes durante os três dias em que sua capital Caracas foi transformada em um campo de batalha por protestos contrários à realização da VIII Reunião, bem como ao posicionamento adotado pela delegação venezuelana, que se mostrava favorável à expulsão do governo cubano.⁶¹ Sendo assim, tornara-se necessário, por parte da delegação brasileira, encontrar uma posição de equilíbrio entre seus princípios e os riscos de uma inflamação social que pudesse radicalizar ainda mais o cenário já muito agitado pela crise sucessória de 1961.

⁵⁹ Idem, p. 20.

⁶⁰ Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 24 de jan. 1962, 1º caderno, p. 1.

⁶¹ Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 26 de jan. 1962, 1º caderno, p. 4.

Soma-se a isso, ainda, o fato de uma grande parcela do eleitorado brasileiro ser favorável à postura neutra da delegação enviada a Punta del Este, de acordo com uma pesquisa feita pelo IBOPE durante os dias 12 e 19 de janeiro de 1962. Entretanto, a mesma pesquisa afirmava ainda que 5% dos entrevistados se mostravam favoráveis a uma maior aproximação entre o governo brasileiro e o cubano, ao passo que outros 27% defendiam que o Brasil combatesse a revolução em Cuba.⁶² Estes números evidenciavam a cisão a partir de visões diametralmente opostas entre a opinião pública nacional. Sendo assim, pode-se entender a abstenção brasileira no voto sobre a resolução que decidiu pela suspensão do regime cubano da OEA como reflexo da necessidade de minimizar controvérsias internas (NETO, 2005, p. 20), seguindo a máxima diplomática então vigente de procurar a todo tempo atingir os interesses nacionais, afastando-se assim de disputas ideológicas e de radicalizações que os pudessem retardar, ou mesmo colocar em xeque a própria sobrevivência do governo.

Cabe aqui, também, a interpretação de que a mesma motivação pode ter levado o Brasil a acompanhar as demais delegações em todas as oito resoluções, marcando seu posicionamento, definitivamente ocidental, sem abrir mão de seus princípios, prezando por uma neutralidade que lhe conferisse, ao mesmo tempo, autoridade e legitimidade nos cenários interno e externo, para que assim lograsse êxito na plena execução dos interesses nacionais, dos quais se destacava a procura pelo desenvolvimento econômico. Em função das condições políticas, econômicas e até mesmo geográficas do Brasil, este desenvolvimento estaria diretamente atrelado ao bloco ocidental, sobretudo aos Estados Unidos e o seu programa de cooperação econômica, a Aliança para o Progresso, lançado ainda em 1961 pelo presidente Kennedy.

Não é como se as lideranças brasileiras devessem se ater somente a este bloco e ignorar todas as negociações em curso com o mundo soviético. Pelo contrário, deveriam sempre prezar pelo estreitamento de relações comerciais e diplomáticas. Todavia, as condições anteriormente expostas, no contexto da Guerra Fria, coíbiam o governo brasileiro de prescindir da cooperação – e tampouco das boas relações bilaterais – com Washington. Encontra-se aqui então o segundo dos aspectos relevantes ao escrutínio do voto de abstenção brasileiro durante a Conferência de Punta del Este: os recursos da Aliança para o Progresso reservados ao Brasil e a sua importância para as relações com o governo dos Estados Unidos.

Já no primeiro dia de reunião a *Folha de São Paulo* alertava os leitores brasileiros sobre a possibilidade de o Congresso norte-americano não aprovar para o orçamento anual os recursos previstos para o programa, caso os resultados em Punta del Este não caminhassem na direção

⁶² Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 30 de jan. 1962, 1º caderno, p. 5.

do emprego de sanções contra o regime cubano.⁶³ Já o *Jornal do Brasil*, repercutindo o segundo dia do encontro, afirmava que o Secretário Dean Rusk, haveria condicionado a Aliança para o Progresso a uma vitória durante a reunião – ou seja, à aprovação de sanções.⁶⁴ Apesar de todos os delegados norte-americanos descartarem a possibilidade de condicionar a Aliança aos votos das demais delegações presentes à Conferência, San Tiago e os demais membros da comitiva brasileira nunca rejeitaram a hipótese de o programa estar caminhando sob o gelo fino em Punta del Este. Sendo assim, não poderiam arriscar um passo em falso ou algo que pudesse prejudicar o Brasil e seus anseios em relação aos recursos norte-americanos.

Tanto é verdade que o ministro da Fazenda, Walter Moreira Salles, simultaneamente ao acontecimento da Reunião de Consulta, delimitou, junto à Comissão Interministerial dos Planos de Emergência para a Aliança para o Progresso, os projetos que seriam enviados a Washington para que o governo norte-americano os financiasse. Já no dia 25 de janeiro, a Comissão aprovou um total de 43 projetos, dos quais 22 seriam voltados ao setor econômico, totalizando em média US\$ 275 milhões; dez seriam direcionados ao setores sociais, numa quantia que girava em torno de US\$ 210 milhões; cinco seriam voltados à saúde, contabilizando mais US\$ 27 milhões; três seriam endereçados à educação, no valor de US\$ 3 milhões; e outros três projetos teriam caráter global, somando mais US\$ 66 milhões ao montante final. Ao fim das contas, todos os projetos custariam ao governo norte-americano a quantia aproximada de US\$ 583 milhões.⁶⁵

Diante desse cenário, entende-se que a delegação chefiada por San Tiago Dantas não poderia ir até Punta del Este e se inviabilizar de forma definitiva com o governo dos Estados Unidos, sob pena de, provavelmente, frustrar os planos nacionais para a obtenção de recursos derivados da Aliança, assim como não poderia, também, firmar uma posição junto a Havana ou Washington e proporcionar uma explosão social decorrente da radicalização do cenário político e social brasileiro. Tendo isso em mente, pode-se entender não só o posicionamento brasileiro durante a VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, mas sobretudo a sua decisão final pela abstenção – e não pela condenação – da resolução que determinou a exclusão de Cuba dos organismos da OEA e da Junta Interamericana de Defesa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

De fato, a política externa inaugurada por Jânio Quadros, em 1961, e adotada até meados de 1964 pelo governo de seu sucessor, João Goulart, marcou um ponto de ruptura e de inovação

⁶³ Folha de S. Paulo. São Paulo, 23 de jan. 1962, 1º caderno, p. 2.

⁶⁴ Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 24 de jan. 1962, 1º caderno, p. 6.

⁶⁵ Jornal do Brasil. Rio de Janeiro, 26 de jan. 1962, 1º caderno, p. 3.

na história diplomática brasileira. Inserida no contexto geopolítico da Guerra Fria, a PEI, como se convencionou chamar, procurava responder aos novos anseios e necessidades de um país que havia há pouco voltado o seu horizonte para o desenvolvimento econômico, e também cultivar uma postura independente – não necessariamente neutra – em relação ao clima de tensão bipolar no qual o mundo estivera envolto desde o fim da Segunda Guerra Mundial. Com isso, esperava-se que o Brasil desfrutasse de toda e qualquer oportunidade para lograr êxito em sua empreitada desenvolvimentista, fosse ela oriunda do bloco ocidental – com o qual o país não somente nutria simpatias como também fazia questão de cerrar fileiras na defesa de seus preceitos ideológicos – ou mesmo do mundo comunista liderado pela União Soviética.

Diante disso, a exemplo do que afirmara o próprio Jânio Quadros em sua Mensagem ao Congresso Nacional, o Brasil não poderia abdicar de uma atuação independente e autônoma no cenário internacional em prol de causas ideológicas. Ao contrário, estas deveriam ser limitadas para que não viessem a criar instabilidades e confrontações que pusessem em risco os interesses do país, tendo em vista que um alinhamento exclusivo ao bloco ocidental restringiria as opções econômicas nacionais aos mercados europeu e norte-americano, enquanto uma – improvável – posição restrita aos países comunistas seria não somente impraticável em aspectos econômicos como também naqueles políticos e sociais. Dentro desse contexto, a procura por independência se afigurava como o alargamento da margem de manobra internacional por parte do Brasil para atingir objetivos que em pouco ou nada diziam respeito às tensões entre Estados Unidos e União Soviética, mas sim aos anseios internos do país.

No entanto, devido à posição geopolítica do Brasil e ao próprio ambiente da Guerra Fria, tal independência só seria possível mediante a reivindicação por maior liberdade de ação, tendo em vista que esta não havia sido alcançada pela diplomacia brasileira nos anos anteriores, e que o simples ato de proclamar o ineditismo de uma postura independente pressupunha uma prévia posição de dependência em relação a um outro organismo. E aqui, este papel cabe somente aos Estados Unidos, com o qual o Brasil acabaria se antagonizando em determinadas oportunidades, considerando que nem todos aqueles princípios defendidos pela PEI se alinhavam ao compasso de Washington, enquanto o reatamento de relações tanto diplomáticas quanto comerciais com os países pertencentes ao bloco comunista andava na contramão da estratégia norte-americana de contenção de possíveis avanços soviéticos mundo afora.

E um dos principais eventos responsáveis por tais antagonismos foi a Revolução Cubana de 1959, que marcou a chegada definitiva da Guerra Fria na América Latina e a erupção de uma onda de tensões sociais e políticas por todo o continente. Nesse sentido, a Conferência de Punta del Este, que decidiria sobre a expulsão do governo revolucionário cubano da OEA, se mostrou

como um verdadeiro *test case* para a nova política externa brasileira e para sua respectiva defesa dos princípios de não-intervenção e de autodeterminação dos povos – bem como seus reflexos no cenário político nacional e nas relações bilaterais entre Brasil e Estados Unidos.

Foi diante desses aspectos, inclusive, que se alicerçou a presente análise sobre a atuação da delegação brasileira comandada por San Tiago Dantas em Punta del Este, entre os dias 22 e 31 de janeiro de 1962. E um olhar mais atento à situação na qual encontrava-se a política externa brasileira à época da VIII Reunião possibilitou um melhor entendimento sobre os motivos que levaram o Brasil – a despeito de seu posicionamento contrário à aplicação de sanções contra o governo cubano e das mediações que visavam a acomodação entre este os demais membros do sistema interamericano – a preferir um voto de abstenção e não a contrariedade à resolução que determinou o isolamento de Cuba no continente.

No âmbito interno, uma presença de certa forma inédita e atuante da opinião pública nas decisões da política externa do país delimitava um primeiro elemento de limitação, ou ao menos de moderação, para a participação brasileira em Punta del Este. Isso porque a questão cubana à época já se apresentava quase como um sinônimo de efervescência social, política e ideológica. Uma carta elaborada por quatro ex-ministros das Relações Exteriores do Brasil, argumentando pela necessidade do isolamento diplomático de Cuba e de sua eliminação da OEA, às vésperas da VIII Reunião, somada aos exemplos de agitação em países vizinhos citados anteriormente e ao diagnóstico da polarização política interna, recomendavam equilíbrio para San Tiago Dantas e os demais membros da comitiva brasileira em relação às decisões que precisariam ser tomadas sobre o regime cubano. Mais do que a acomodação entre aqueles revolucionários liderados por Fidel Castro e o sistema interamericano, sobretudo no que dizia respeito ao governo dos Estados Unidos, interessava ao Brasil uma posição que acomodasse os princípios estabelecidos pela PEI e a manutenção de uma sociedade irrequieta após sucessivas crises.

Já no cenário internacional, fatores econômicos demandavam um certo comedimento da delegação brasileira presente em Punta del Este. Se a abertura de mercados em direção ao bloco socialista representava a atitude pragmática que norteava a PEI desde o seu início, a manutenção das relações bilaterais com os Estados Unidos, sobretudo no tocante à Aliança para o Progresso e a distribuição de seus recursos, também figurava como um elemento objetivo para o êxito dos empreendimentos nacionais. Prescindir da cooperação econômica do governo norte-americano nunca foi sequer uma possibilidade e menos ainda uma finalidade da política externa brasileira inaugurada com Jânio Quadros. O que se buscava em relação à Washington era autonomia para uma atuação livre de barreiras ideológicas no cenário internacional e não uma ruptura total com os preceitos ocidentais. No entanto, diante das recorrentes insinuações de que a Aliança estaria

condicionada aos resultados da VIII Reunião – ou seja, ao isolamento diplomático do governo de Cuba e à aplicação de sanções – esta autonomia se viu fortemente ameaçada. Sob o risco de perder recursos essenciais para a promoção de um projeto nacional desenvolvimentista, o Brasil não poderia marcar uma posição diametralmente oposta à norte-americana e acabar se isolando politicamente junto aos demais países do continente.

Portanto, entre o anseio desenvolvimentista, proveniente da conjuntura sociopolítica dos anos 1950 que caracterizou e mesmo impulsionou a criação da PEI, e um cenário interno muito radicalizado, unido a uma esfera de confrontação ideológica na qual a Guerra Fria lançara todo o sistema internacional e as respectivas relações entre as nações de todo o mundo, a diplomacia brasileira se viu diante de uma encruzilhada em Punta del Este. À medida que deveria se mostrar independente para atingir determinados objetivos, esta também precisaria reunir esforços para não embaraçar sua participação no sistema interamericano, bem como não deteriorar as relações com a administração dos Estados Unidos, principal expoente do bloco ocidental e patrocinadora da Aliança para o Progresso, da qual o governo brasileiro deveria receber os recursos essenciais para a execução de determinados projetos de desenvolvimento nacional.

Assim, entende-se a posição adotada por San Tiago Dantas em Punta del Este como uma espécie de acomodação entre aqueles princípios defendidos pela PEI e as necessidades objetivas da realidade brasileira, sendo elas: o apaziguamento do cenário interno e a obtenção de recursos para a realização de projetos econômicos desenvolvimentistas, os quais estariam integralmente alinhados aos fundamentos que marcaram um ponto de ruptura na história diplomática do país. O voto de abstenção brasileiro, longe de uma contradição, deve ser entendido aqui muito mais como uma solução apropriada, fundamentalmente conciliatória, aos desafios impostos ao Brasil com a realização da VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos e pela conjuntura internacional marcada pela Guerra Fria e pela Revolução Cubana de 1959. Estas, somadas ao ambiente interno brasileiro e às suas especificidades, representaram não apenas uma vitrine de exposição e de experimentação para a PEI, como também expuseram os limites para a execução de uma política externa verdadeiramente independente e autônoma em um mundo regido pelo capital e pelas relações de dependência econômica e política entre as nações.

BIBLIOGRAFIA

- ANDERSON, Perry. *A política externa norte-americana e seus teóricos*. Trad. Georges Kormikiaris. São Paulo: Boitempo, 2015.
- AYERBE, Luis Fernando. *A Revolução Cubana*. São Paulo: UNESP, 2004.
- AVILA, Carlos Federico Dominguez. *A Conferência de Punta del Este cinquenta anos depois: um estudo da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores das Américas (1962)*. Revista Carta Internacional, v. 6, n. 1, 2011, p. 53-66. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/24/11>. Acesso em: 24 de mar. 2021.
- BANDEIRA, L. Alberto Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)*. 2. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- _____. *De Martí a Fidel: a Revolução Cubana e a América Latina*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009.
- _____. *Formação do Império Americano: da guerra contra a Espanha à guerra no Iraque*. [E-book Kindle] Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2017.
- BETHELL, Leslie; ROXBOROUGH, Ian (org.). *Latin America between the Second World War and the Cold War, 1944-1948*. New York: Cambridge University Press, 1992.
- BEZERRA, Gustavo Henrique M. *Brasil - Cuba: relações político-diplomáticas no contexto da Guerra Fria (1959-1986)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 4. ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2012.
- _____. *Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 2, n. 46, 2003, p. 5-25. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v46n2/v46n2a01.pdf>. Acesso em: 15 de mar. 2021.
- CHOMSKY, Aviva. *A History of Cuban Revolution*. 2. ed. West Sussex: Wiley Blackwell, 2015.
- DANTAS, San Tiago. *Política externa independente*. Brasília: FUNAG, 2011.
- DePALMA, Anthony. *O homem que inventou Fidel: Cuba, Fidel e Herbert L. Matthews do New York Times*. Trad. Pedro Maia Soares. São Paulo: Companhia das Letras, 2006.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo império perecerá*. Trad. Ane Lize Spaltemberg de S. Magalhães. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.
- FRANCO, Álvaro da Costa (org.). *Documentos da Política Externa Independente – Volume I*. Brasília: FUNAG, 2007.
- GADDIS, John Lewis. *História da Guerra Fria*. São Paulo: Novas Fronteiras, 2006.
- GOTT, Richard. *Cuba: uma nova história*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2008.
- HOBBSBAWM, Eric. *A Era dos Extremos – o breve século XX: 1914-1991*. Trad. Marcos Santarrita. 2. ed. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.
- JUNQUEIRA, Mary Anne. *Estados Unidos: Estado Nacional e Narrativa da Nação (1776-1900)*. 2. ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2018.
- LEFFLER, Melvyn P. *The Emergence of an American Grand Strategy, 1945-1952*. In: LEFFLER, Melvyn P.; WESTAD, Odd Arne (org.). *The Cambridge History of the Cold War – Volume I*. London: Cambridge University Press, 2010.

LOUREIRO, Felipe Pereira. *Dois pesos, duas medidas: os acordos financeiros de maio de 1961 entre Brasil e Estados Unidos durante os governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1962)*. Revista Economia e Sociedade, v. 22, n. 2, 2013, p. 547-576. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ecos/v22n2/a09v22n2.pdf>. Acesso em: 17 de mar. 2021.

LOURENÇO, Sydenham. *A Conferência do Rio de Janeiro e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca: conflitos na construção do sistema interamericano*. Passagens. Revista Internacional de Política e Cultura Jurídica. vol. 7, n. 3, 2015, p. 473-489. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337341518004>. Acesso em: 27 de fev. 2021.

MILZA, Pierre. *Política interna e política externa*. In: REMOND, René (org.). *Por uma história política*. Trad. Dora Rocha. 2. ed. Rio de Janeiro, FGV, 2003.

MOURA, Gerson. *A Segurança Coletiva Continental: o Sistema Interamericano, o TIAR e a Guerra Fria*. In: ALBUQUERQUE, José A. G. et al (org.). *60 anos de Política Externa Brasileira (1930-1990) – Volume 1, Crescimento, Modernização e Política Externa*. 2. ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

NETO, Hélio Franchini. *A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 48, n. 2, 2005, p. 129-151. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v48n2/a07v48n2.pdf>. Acesso em: 25 de mar. 2021.

PETROCCHI, Renato. *San Tiago Dantas: a política externa como instrumento de reforma social e democracia*. Revista Carta Internacional, v. 10, n. 2, 2015, p. 81-96. Disponível em: <https://cartainternacional.abri.org.br/Conta/article/viewFile/275/247>. Acesso em: 22 de mar. 2021.

PIERUCCI, Antônio F. de Oliveira, et al. *História Geral da Civilização Brasileira, tomo III. O Brasil republicano, v. 11: economia e cultura (1930-1964)*. 4. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2007.

POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE. A crise do Pan-Americanismo. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

QUADROS, Jânio. *Nova política externa do Brasil*. In: FRANCO, Álvaro da Costa (org.). *Documentos da Política Externa Independente – Volume I*. Brasília: FUNAG, 2007.

RICUPERO, Rubens. *A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)*. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

RODRIGUES, José Honório. *Uma política externa própria e independente*. In: *POLÍTICA EXTERNA INDEPENDENTE. A crise do Pan-Americanismo*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

SCHOULTZ, Lars. *Estados Unidos: poder e submissão – uma história da política norte-americana em relação à América Latina*. São Paulo: EDUSC, 2000.

VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. *O Nacionalismo Desenvolvimentista e a Política Externa Independente (1951-1964)*. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 37, n. 1, 1994, p. 24-36.

_____. *O Sistema de Yalta como condicionante da política internacional do Brasil e dos países do Terceiro Mundo*. Revista Brasileira de Política Internacional. v. 40, n. 1, 1997, p. 5-17. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/rbpi/v40n1/v40n1a01.pdf>. Acesso em: 27 de fev. 2021.