



O Brasil na Guerra Fria: autonomia heterodoxa e a Política Externa Independente

Brazil in the Cold War: heterodox autonomy and the Independent Foreign Policy

DOI: 10.21530/ci.v13n3.2018.828

Tiago Gabriel Tasca¹

Resumo

Este artigo oferece um instrumental epistemológico para o debate em torno do conceito de autonomia no contexto da política externa independente (PEI) brasileira, desenvolvida no começo dos anos de 1960. No íterim da Guerra Fria, o conceito de autonomia possibilita avaliar a participação dos países da América Latina no conflito a partir de uma concepção endógena da historiografia latino-americana, especialmente a argentina (Juan Carlos Puig) e brasileira (Hélio Jaguaribe). O objetivo deste artigo é articular e aplicar o conceito de autonomia a dois casos singulares na PEI: participação parcial na I Conferência de Belgrado (1961) e mediação na crise dos mísseis de Cuba (1962). Conclui-se que o conceito de autonomia heterodoxa de Puig, sob bases das perspectivas de viabilidade nacional e permissividade internacional de Jaguaribe, enquadra-se como lente explicativa para os dois casos.

Palavras-chave: Historiografia Latino-americana. Política Externa Independente. Autonomia. Guerra Fria.

Abstract

This article offers an epistemological tool for the debate on the concept of autonomy in the context of Brazilian Independent Foreign Policy (IFP), developed in the early 1960s. In the interim of the Cold War, the concept of autonomy enables us to assess the participation of Latin American countries in the conflict, based on an endogenic conception of Latin American historiography, mainly the Argentinean (Juan Carlos Puig) and the Brazilian (Hélio Jaguaribe) ones. Therefore, the objective of this article is to articulate and to apply the concept of autonomy to two singular cases in the IFP: partial participation in the First Conference of Belgrade (1961) and mediation in the crisis of the Cuban missiles (1962). As a conclusion, the concept of heterodox autonomy of Puig, based on the perspectives of national viability and international permissiveness of Jaguaribe, is an interpretive lens for both cases.

Keywords: Latin American Historiography. Independent Foreign Policy. Autonomy. Cold War.

1 Mestre em Relações Internacionais (IREL - UnB). Pesquisador do Centro de Estudos sobre as Relações Internacionais do Brasil Contemporâneo. Contato: tiagottasca@gmail.com

Artigo submetido em 14/07/2018 e aprovado em 13/12/2018.





Introdução

A tessitura contemporânea das relações internacionais carrega consigo uma gama de conceitos e paradigmas que são utilizados para interpretar o cenário do teatro internacional. A abordagem histórica, por sua vez, permite decifrar e explicar os meandros das redes de poder em vários níveis, sugerindo agendas e programas de pesquisa. São essas agendas e programas de pesquisa que dotam de dinamismo científico a história das relações internacionais, oferecendo epistemologias que dilatam os conceitos derivados da ciência política. Nessa esteira epistemológica, este artigo se propõe a pensar e elucidar proposições conceituais no seio da historiografia latino-americana para fenômenos internacionais próprios da região.

Tradicionalmente, a América Latina passou por processos *sui generis* de desenvolvimento, que oscilaram entre as ideias cepalinas e da teoria da dependência. Esse movimento peculiar e único sugere que se compreenda a importância de se repensar as interpretações teóricas desenvolvidas pelo *mainstream*, isto é, teorias do Norte Global com realidades distintas daquelas enfrentadas pelos países latino-americanos. Esse movimento de implementar conceitos latino-americanos, ao relativizar aqueles desenvolvidos no *core* das RI, permite uma explicação mais substantiva das relações internacionais latino-americanas (BERNAL-MEZA, 2016, p. 5; SCARFI, 2018, p. 2), sobretudo no período da Guerra Fria, dilatando epistemologicamente algumas ideias.

No começo do conflito, a América Latina aparecia como figurante no teatro da Guerra Fria, os EUA com pouca preocupação estratégica quanto à região. Todavia, a descoberta de mísseis soviéticos na ilha cubana, no início da década de 1960, reacendeu a atenção dos *policymakers* norte-americanos e soviéticos para esse continente. Nesse ínterim, a maleabilidade da ordem bipolar da Guerra Fria é uma das características mais marcantes das relações entre os Estados no período constituído entre 1955 e 1968, como lembra Saraiva (2008, p. 212), abrindo espaço para explicações historiográficas por conjugar a bipolaridade, arquitetura internacional de poder, a relativização da ideologia nas relações internacionais e a instrumentalização de conceitos.

Sem embargo, a abordagem teórico-historiográfica para essa crise tem sido cunhada pelas lentes teóricas extrarregionais. Por isso, é preciso compreender o desenrolar da Guerra Fria na América Latina sob o próprio olhar latino-americano, ou seja, mediante uma abordagem *pericêntrica* em que esse continente assume o centro da análise (LOUREIRO, GOMES JR., BRAGA., 2018, p. 2). Compreender





as idiosincrasias interpretativas dos países da América Latina sobre sua própria realidade é o pivô desta análise, cujo recorte metodológico se dará por uma breve análise de dois casos, aos quais se busca aplicar o conceito de autonomia na sua dimensão heterodoxa, articulado pela historiografia latino-americana (notadamente argentina e brasileira). Os dois casos escolhidos foram a participação parcial brasileira na I Conferência de Belgrado (1961) e o envolvimento do Brasil na crise dos mísseis de Cuba, de 1962, ambos no auge do conflito ideológico da Guerra Fria.

A adoção desses dois marcos como parâmetros analíticos da questão da autonomia da política externa brasileira representa, *inter alia*, uma justaposição entre as relações Estados Unidos – Brasil, em que pese a autonomia desse último. Ainda, no que tange ao traço metodológico deste estudo, adota-se a autonomia brasileira entre 1960 e 1962 como variável dependente, enquanto os dois casos apresentam-se como variável independente. Além disso, apresenta-se a política externa independente (PEI) como um elemento interveniente para o qual os dois eventos escolhidos ampliam ou reduzem seu efeito sobre a autonomia brasileira, diferenciando-se, por exemplo, do trabalho de Loureiro, Gomes Jr. e Braga (2018), que trabalha com os limites da PEI ao dotá-la de um caráter de variável dependente, sob uma ótica institucional, para a tentativa falha de adesão de Cuba à Área de Livre-Comércio da América Latina.

A presente narrativa percorre quatro momentos. Primeiramente, um desenho dos principais matizes da historiografia latino-americana, cimentando o aporte histórico-conceitual regional para a autonomia. Depois, a partir de uma breve taxonomia conceitual sobre autonomia, este estudo historiográfico concentrar-se-á em dois expoentes: Hélio Jaguaribe e Juan Carlos Puig, que caracterizam a autonomia como variável dependente da inserção latino-americana no cenário global. Por fim, as duas últimas partes arquitetam o cenário da Guerra Fria, sob a ótica historiográfica, dando subsídios e avançando na aplicação da teoria autonomizante na política externa brasileira (PEB) do começo dos anos de 1960, também chamada de PEI.

Historiografia latino-americana: escrevendo a história a partir da América Latina

Tendo como pano de fundo a historiografia latino-americana, destacam-se alguns elementos da historiografia francesa, no que diz respeito à importância





dos conceitos para os estudos historiográficos. Primeiro, é necessário reconhecer tal historiografia como um esforço de se compreender como se criaram as teorias, identificando seus contextos de nascimento, interesses e preferências, visando a entender como os acontecimentos e movimentos sociais impactaram as ideias e produções acadêmicas do campo. Esse campo de estudo está relacionado com o rompimento da história diplomática, identificando epistemologias e metodologias próprias ao estudo historiográfico. Enquanto as teorias de relações internacionais se propõem a descortinar fenômenos do sistema internacional através das noções de anarquia, hegemonia e equilíbrio de poder, por exemplo, a historiografia busca ampliar esses referenciais teórico-conceituais, fornecendo uma visão multidimensional dessas noções.

A gênese da historiografia latino-americana pode ser encontrada na ideia de defender causas nacionais e regionais, especialmente questões de limites e fronteiras (HEREDIA, 2008, p. 11). Além disso, o estudo historiográfico latino-americano é constantemente permeado pelos elementos econômicos, com a existência de dois polos que atuam como dínamos historiográficos regionais: o pensamento cepalino e a teoria da dependência. As nuances do desenvolvimentismo, fruto dessa vertente econômica, dotam a América Latina de consciência para buscar seu lugar no mundo, adquirindo capacidade para se desenvolver e superar a condição de dependência (HEREDIA, 2008, p. 23). Essa superação da dependência está intimamente relacionada à busca de autonomia das nações latino-americanas, cuja expressão é latente no período da Guerra Fria e posterior. Portanto, a abordagem historiográfica do conceito de autonomia é imprescindível para se compreender as relações internacionais latino-americanas para o período da Guerra Fria, que será adotado nesta narrativa.

Considerando o papel da dependência, Puig (1980, p. 126) comenta que as teorias e doutrinas em voga têm um ângulo dos recursos de poder que reflete os interesses dos países desenvolvidos, de posição dominante e hegemônica, em detrimento de uma abordagem que fosse mais contemplativa aos desafios dos países em vias de desenvolvimento. De acordo com Bernal-Meza (2013, p. 48), a busca por uma abordagem própria e pela preservação da autonomia dos países latino-americanos diante do conflito Leste-Oeste leva os países dessa região a edificarem conceitos e teorias que reflitam sua própria condição de desenvolvimento.

Primeiramente, é mister reconhecer o lugar dos conceitos dentro dos estudos historiográficos, a fim de evitar que eles sejam reificados ou alvo de *conceptual stretching*. A emergência dos conceitos, conforme sinalizada por Duroselle (2000,





p. 33), tem uma vida totalmente artificial, mas com propriedades reais. Duroselle (2000) explica que os conceitos estão calcados em eventos reais porque são manifestados e visíveis apenas em situações reais. Portanto, ele refuta as debilidades de interpretar de modo artificial a realidade e atribui esse papel aos conceitos.

Contudo, Duroselle (2000, p. 36) aponta três tipos de simplificações tentadoras e sugere cuidado com o manejo conceitual para os estudos historiográficos, dentre elas: 1) explicar um grande número de acontecimentos por meio de um pequeno número de homens; 2) explicar um grande número de acontecimentos por meio de uma única causa; e 3) explicar um grande número de acontecimentos por meio de um conceito reificado. Assim, é preciso cautela em se aplicar um conceito, evitar sua reificação ou demasiada simplificação dos fatos e buscar sua correspondência na empiria, nos fatos.

Cervo (2008, p. 21) também aponta quatro características observadas na origem dos conceitos: construção social, expressão da historicidade, inclusão de mensagem positiva e produção como exigência da ordem metodológica em respeito à verdade e ao rigor. Por construção social, entende-se a expressão de uma cultura. Por historicidade, trata-se das estruturas profundas das coisas concretas. A mensagem positiva diz respeito a expressar valores de lastro cultural e a inspirar decisões. Finalmente, a exigência metodológica busca dar rigor acadêmico à operacionalidade dos conceitos.

Em adição, Cervo (2008, p. 8) defende que os conceitos e teorias atuam diferentemente no campo das relações internacionais. Segundo o autor, é difícil uma teoria ter um alcance verdadeiramente universal, uma vez que os “conceitos expõem as raízes nacionais ou regionais sobre as quais se assentam e se recusam estar investidos de alcance explicativo global” (CERVO, 2008, p. 8). Isso é reforçado por Duroselle (2000, p. 36), pois, nas Relações Internacionais, no lugar de leis generalizantes, trata-se de leis aproximadas, ou quase leis, chamadas de *matematicismo* pelo autor.

A partir dessas breves considerações sobre a importância do conceito nos estudos historiográficos, pode-se inferir que sua importância está calcada em compreender realidades e problemas específicos, em vez de teorias de cunho universalizante – para citar a crítica de Cervo (2008). Diante disso, as linhas acima revelam um terreno fértil na historiografia latino-americana para a articulação e operacionalização de conceitos próprios e que atendam a contar a história das relações internacionais dos países da América Latina. A próxima seção explora um conceito protagonista dos debates historiográficos latino-americanos: a autonomia.





Entre a dependência e o ideário cepalino: uma teoria autonomizante para a América Latina

A historiografia latino-americana apresenta uma panóplia de ferramentas úteis para se pensar a atuação brasileira no alvorecer dos anos de 1960, mais precisamente entre 1961 e 1962, sob o ensaio de uma política exterior independente. Essa reflexão pode ser dada através da aplicação de conceitos munidos de compreensões latino-americanas, que é o intuito deste estudo. *Per se*, o conceito de autonomia evoluiu ao longo do tempo. Passou de um significado de independência estrita em relação a outros atores, autossuficiência beirando à autarquia até chegar a uma concepção relacional, heterodoxa e de autonomia decisória, versando e abarcando questões de interesse nacional, integração regional e cooperação com países em situação de dependência, como é o caso latino-americano.

Durante as décadas de 1970 e 1980, a autonomia apresentou-se como eixo de análises e fruto de debate acalorado na historiografia das relações internacionais latino-americanas. Essa dialética acadêmica surgiu das indagações deixadas pelo realismo de Morgenthau² e da teoria da modernização, que varreu a academia latino-americana nesse período, gestada e impulsionada pelos países centrais desde os anos de 1960, sugerindo uma forma de dominação e hegemonia científica.

O conceito de autonomia, sob uma perspectiva latino-americana, pode ser entendido em termos de capacidade e custos relativos de confronto com o poder hegemônico (ESCUDE, 1992, p. 45). De outro lado, a autonomia é compreendida como o poder de um país de participar e influenciar de forma efetiva as relações internacionais (RUSSELL; TOKATLIÁN, 2010, p. 136). Nesse sentido, a ideia de autonomia também invoca tomada de decisão, cujo processo está diretamente ligado ao poder nacional e ao ambiente internacional em um determinado momento (SARAIVA, 2015, p. 239).

Além disso, Vigevani e Ramanzini Jr. (2015, p. 192-194) sinalizam que autonomia diz respeito a uma política exterior livre de constrangimentos impostos por outros países, sobretudo as potências globais, para que o país tenha capacidade de executar decisões com base nos seus objetivos nacionais. Outrossim, a autonomia pode ser vista como uma ferramenta para resguardar o país dos interesses nocivos do sistema internacional, em específicos, contextos doméstico e internacional (VIGEVANI; RAMANZINI JR., 2015, p. 193). Em perspectiva cronológica, Simonoff

2 Ver Morgenthau (2003).





(2015) assinala quatro momentos que gestaram a teoria autonomista latino-americana, a saber: momento independentista (por volta de 1830), momento hispano-americanista (de 1845 e 1870), momento latino-americanista (de 1870 a 1930) e momento nacionalista (entre 1940 e 1960).

Não obstante esse conceito de autonomia, sua compreensão e instrumentalização encontra variações na América Latina. As perspectivas brasileira e argentina, por exemplo, têm compreensões distintas sobre esse conceito. Enquanto que, para a brasileira, a autonomia é vista como um meio, a abordagem argentina a percebe como um fim. Essa finalidade da autonomia, para a abordagem argentina, encontra em Juan Domingo Perón a formulação da *terceira posição*, visando a balancear o peso dos EUA na região, ampliando a autonomia argentina e buscando a integração regional.

Para o caso brasileiro, a autonomia é vista como meio, ou seja, lograda através de processo negociatório. Um ensaio da autonomia brasileira, na década de 1960, pode ser concebido pela política externa independente (PEI). Sob a égide da PEI, é possível identificar a *práxis* da política externa brasileira para o contencioso cubano e para a decisão de enviar membro observador à I Conferência de Belgrado (1961). Portanto, o conceito de autonomia, ligado ao nexos negocial, é pedra basilar, ideia-força, para compreender a atuação brasileira nesse movimento decisório da política internacional.

Diante dessas duas abordagens sul-americanas para um projeto de autonomia, articula-se uma escola doutrinária sobre a autonomia latino-americana, tendo dois grandes expoentes: Juan Carlos Puig, na Argentina, e Hélio Jaguaribe, no Brasil (GRANATO, 2014, p. 82). Essa abordagem, segundo Bernal-Meza (2013, p. 49, tradução nossa) “é uma interpretação, do ponto de vista da periferia, da estrutura do poder global e um quadro de referência para um processo de autonomização para um país onde as classes dominantes decidam por superar a dependência”.

Por isso e diante do contexto em que se insere a autonomia na história da América Latina, Jaguaribe é peça fundamental. Conforme ilustra Lessa (2013, p. 890), Jaguaribe fazia parte do elenco que defendia uma abordagem autonomizante e multidimensional do nacionalismo, cujos reflexos apareciam na trajetória brasileira desde a década de 1930. Seu papel, na análise da historiografia latino-americana – e sobretudo brasileira – é de pensar as causas do atraso e as possibilidades do devir do Brasil (LESSA, 2013, p. 898). Por exemplo, na obra seminal de Jaguaribe, *O nacionalismo na atualidade brasileira*, de 1958, a Operação Pan-Americana, encabeçada por Kubitschek, lança luzes para compreender a autonomia como





mecanismo de negociação da dependência brasileira frente aos EUA (MUÑOZ, 2016, p. 203; LESSA, 2013, p. 883).

Diante disso, observa-se que uma trajetória do alinhamento do Brasil com os EUA – sob o tratamento de elemento interveniente para a instrumentalização da autonomia –, vinda desde os anos do Barão de Rio Branco, encontraria desgastes durante a Guerra Fria, sobretudo no que concerne à tentativa de autonomia da PEB. Dessa maneira, Jaguaribe (1958) percebe que esse alinhamento era anacrônico e que deveria ceder espaço ao neutralismo, servindo aos fins últimos do desenvolvimento e da integração do território nacional (MUÑOZ, 2016, p. 220). O pano de fundo da análise conceitual de Jaguaribe era o estancamento econômico, político, social e cultural da região, que necessitava superar esses problemas estruturais (GRANATO, 2014, p. 83). A questão central, então, passa a ser a *instrumentalização da autonomia*, isto é, sua efetiva operacionalização.

Essa tendência será aprofundada nos anos auríferos da PEI, em que a liberdade de movimento diplomático brasileiro estava limitada pela sua delicada situação doméstica (FRANCHINI NETO, 2005, p. 15). As ideias de Jaguaribe são norteadoras para se compreender a posição brasileira durante a Guerra Fria. Como aponta Muñoz (2016, p. 206), o conceito de autonomia, para Jaguaribe, aparecia como indissociável da ideia de nacionalismo integrador, isto é, uma postura exterior neutralista *vis-à-vis* a prevalência da soberania popular no plano doméstico (JAGUARIBE, 1958, p. 32). Todavia, esse neutralismo é colocado à prova em dois momentos, durante a Guerra Fria: participação brasileira na I Conferência de Belgrado, em 1961, e na crise dos mísseis de Cuba, em 1962.

Ainda no período da Guerra Fria, o Movimento dos Não Alinhados, oficialmente lançado em Bandung, em 1955, coloca em evidência um apreço brasileiro ao meio-termo e à acomodação (MUÑOZ, 2016, p. 212). Jaguaribe (1958, p. 93) classifica a autonomia brasileira como *autonomia regional*, ou seja, restrita a uma determinada região, sem uma vigência global. O mesmo autor (1958, p. 96) sugere que a autonomia depende de duas condições básicas: viabilidade nacional e permissividade internacional, aspectos centrais para se entender a necessidade de uma relativização da autonomia heterodoxa para o período diplomático brasileiro.

A viabilidade nacional, conforme Jaguaribe (1958, p. 96), depende de o quanto um Estado dispõe de um mínimo de recursos humanos e naturais. Essa disposição varia ao longo de um determinado momento histórico, isto é, há períodos em que haverá maior demanda por recursos humanos e naturais. Esse mínimo crítico, ademais, é condicionado pelas exigências tecnológicas de cada período,





pelo nível moral e educacional da população e pela integração sociocultural do país, indicando que são poucos os países que dispõem de condições estruturais e funcionais para a exercer a autonomia (JAGUARIBE, 1958, p. 97). Adiciona-se a esse processo o papel das elites domésticas, uma vez que a passagem da condição de dependência para a condição de autonomia só poderia ocorrer caso os países avancem em matéria de viabilidade nacional (BERNAL-MEZA, 2013). Posto isso, no que concerne à viabilidade nacional ao longo da Guerra Fria, observa-se que a *intelligentsia* brasileira, cujas ideias-forças regiam a PEB, estava calcada na ideia do desenvolvimento nacional.

O fator de permissividade internacional é mais difícil de ser caracterizado pelo seu grau de abstração, ou de artificialidade, como ensina Duroselle (2000, p. 34). Segundo Jaguaribe (1958, p. 97), a permissividade internacional relaciona-se com a situação geopolítica de um país e suas relações internacionais, buscando neutralizar o risco de coação por terceiros países. No caso brasileiro, observa-se um complicado jogo geopolítico hemisférico ao longo da Guerra Fria, momento em que dependência e autonomia se fundem como dínamos da participação brasileira na crise dos mísseis de Cuba. Por fim, Jaguaribe (1973, p. 54) aponta que a principal permissividade internacional para os países latino-americanos ocorre quando as suas necessidades pelo capital se chocam com sua necessidade de afirmação e consolidação nacionais, como se percebe na ação brasileira com relação a Cuba, constrangida pela necessidade de capital vinda pela Aliança para o Progresso, projeto que buscava, *inter alia*, influenciar diretamente a orientação política brasileira no cenário do conflito ideológico (LOUREIRO, 2014, p. 348).

Sobre a busca de desenvolvimento econômico do Brasil, Jaguaribe (1973, p. 4) amplia o conceito de autonomia para o processo de tomada de decisões, emergindo a ideia de autonomia decisória. De acordo com Jaguaribe (1973, p. 4), essa autonomia decisória consistiria em tomar decisões com base nos interesses próprios das agências latino-americanas, através de suas próprias perspectivas e com base nos seus meios de ação disponíveis *pari passu* a permissividade internacional e viabilidade nacional. Esse movimento confluiria em uma estratégia autonômica visando a reduzir a vulnerabilidade brasileira face à potência hegemônica hemisférica, os EUA.

A permissividade internacional e viabilidade nacional podem ser identificadas, na chancelaria brasileira, por Lampreia (1998). Para Lampreia (1998, p. 8), a autonomia brasileira é objetivo essencial para o Brasil e depende de vários elementos. Isso porque a autonomia implica ampliar a capacidade brasileira





“atuar no meio internacional com margem de escolha e manobra suficiente – não completa, evidentemente – para seguir os caminhos delineados pela vontade nacional, pelas opções e condições do País” (LAMPREIA, 1998, p. 8).

Do lado historiográfico argentino, Puig (1982, p. 44) articula que a política exterior dos países latino-americanos deve se basear em uma abordagem autonomista, e não dependentista. Consubstanciado numa visão periférica, coadunada por Escudé (1992), a visão de autonomia de Puig (1982) sugere um rompimento das relações de dependência com as superpotências, visando à autonomia exterior. Ainda, Simonoff (2014, p. 18) lembra que Puig adotou as teorias cepalinas e dependentistas como suas fortalezas para desenvolver a abordagem autonomizante latino-americana.

O autor (1982) reconhece também a autonomia como a capacidade de uma nação optar, decidir e trabalhar por si mesma, levando em conta a configuração estrutural do sistema internacional (PUIG, 1982). Em outras palavras, a autonomia traduz elementos de justiça e eficiência, com a experiência histórica mostrando que as políticas ditadas pelas potências dominantes não são as melhores para os países em desenvolvimento (PUIG, 1986, p. 40). Assim, e diferentemente de Hélio Jaguaribe, Puig (1982) sustenta que a integração não é por si só uma estratégia de autonomia, mas é *conditio sine qua non* para o desenvolvimento. Puig (1982) salienta, contudo, que as pretensões autonômicas de um país não podem ser logradas sem modelos de desenvolvimentos domésticos. Portanto, o ponto de contato entre o desenvolvimento e a integração ocorre através de meios infraestatais, isto é, segmentos sociais, como a elite nacional, têm um papel central como margem de manobra para inserir o país no mundo e atender seus interesses de forma ampla.

Além disso, a abordagem de Puig mostra que, para a integração fazer parte do processo de busca de autonomia, os países devem ter dimensões tecnológico-industriais mais ou menos semelhantes (GRANATO, 2014, p. 85, BERNAL-MEZA, 2013, p. 51). Um possível ponto de contato entre os dois autores é a percepção que ambos têm do sistema internacional estratificado, mas passível de mudanças e transmutações, e que autonomia não significa, de forma alguma, isolamento. Entretanto, os vetores do desenvolvimento e do poder decisório, ponta de lança do conceito autonômico em Jaguaribe (1958), dão maior espaço ao debate entre dependência e autonomia em Puig (1982).

Por fim, a obra de Puig, que lançou importantes luzes sobre a política exterior argentina, oferece uma tipologia acerca da autonomia, que varia entre *autonomia*





pura e dependência pura, que se diferencia em *autonomia heterodoxa* e *autonomia secessionista*. A autonomia heterodoxa sugere, então, um aumento da margem de manobra de um Estado, ainda que respeitando a liderança da potência hegemônica em questões estratégicas essenciais. A autonomia secessionista pressupõe a busca de rompimento com os interesses da potência hegemônica, evitando-se adentrar a esfera de influência dessa.

Ademais, a autonomia heterodoxa ocorre em um estágio no qual o grupo doméstico que está no poder continua a aceitar a estratégia do poder dominante, mas divergindo em três questões: 1) um projeto próprio de desenvolvimento nacional; 2) ligações internacionais que não são globalmente estratégicas; e 3) a dissociação entre o interesse nacional da potência e do grupo doméstico (PUIG, 1982). Puig (1952) vai além, sugerindo que a estratégia autonomizante requer ações domésticas (defesa e economia) e externas (alianças). Diante disso, a autonomia heterodoxa, combinada com os fatores de permissibilidade internacional e viabilidade nacional, auxilia a análise da atuação brasileira na crise dos mísseis de Cuba e na I Conferência de Belgrado.

Corroborando o argumento de Puig (1982), Bernal-Meza (2013, p. 54) aponta que a América Latina passou por um período de busca por uma autonomia heterodoxa, sobretudo no final da Guerra Fria. A imposição e aceitação do Consenso de Washington, de valores ocidentais universalmente aceitos e da guerra contra o terrorismo podem ser considerados determinantes na edificação da busca de uma autonomia heterodoxa latino-americana no pós Guerra Fria. Sem embargo, Rapoport (1990, p. 565) se mostra crítico ao conceito de autonomia heterodoxa, uma vez que esse conceito é rígido e esquemático demais para o contexto latino-americano, apesar de considerá-lo como abridor de caminhos para uma linha de ação e pensamento autônomos da periferia.

Como visto nas concepções de Puig e Jaguaribe, a autonomia (e suas vertentes: decisória, heterodoxa e relacional) é um importante pivô de análises na historiografia latino-americana, sobretudo em decorrência da inserção dependente do continente no sistema internacional. À guisa de exemplo, é possível aplicar o conceito de autonomia, tanto de Puig quanto de Jaguaribe, à PEI, nos anos em que o mundo chegou próximo a uma hecatombe nuclear: 1961 e 1962. É para essa direção que as próximas duas seções apontarão.





Brazil in the spotlight: autonomia e Guerra Fria

A *démarche* da autonomia decisória brasileira pode ser situada nos anos de 1840, em que o Brasil começa a se desvincular dos tratados desiguais firmados com as potências colonizadoras europeias. Cervo e Bueno (2002, p. 73) apontam que a extinção dos tratados desiguais dotou de força um novo projeto de política exterior brasileira, fortalecendo uma vontade nacional calcada no interesse nacional. Nesse mesmo intuito, a PEB apresenta traços de conciliação doméstica entre as elites e a sociedade civil, anunciando autonomia relativa nos sistemas internacional e sul-americano (SARAIVA, 2015, p. 230).

Mais adiante, já nos anos de 1930, a autonomia reveste-se do nacional-desenvolvimentismo varguista. Nesse período, a interpretação de Gerson Moura (2012) sinaliza uma autonomia na dependência. O período entre a Segunda Guerra Mundial e os acontecimentos da vindoura ordem mundial sugerem que a relação entre Brasil e EUA foi de negociação da dependência brasileira, traduzida pela autonomia. Dito de outra forma, a autonomia na dependência revelava um mecanismo de buscar vantagens econômicas e militares com os EUA sem perder de vista a autonomia decisória brasileira (MOURA, 2012), deflagrando uma barganha nacionalista (VIZENTINI, 2003 ao conjugar autonomia e desenvolvimento, em que esse é fim em si mesmo e condição para a autonomia (MALAMUD; RODRÍGUEZ, 2013, p. 172).

Contemporaneamente, novas abordagens sobre autonomia robusteceram as análises de estudiosos da área. Gelson Fonseca Júnior (FONSECA JR., 1998) propôs a distinção entre a “autonomia pela participação” e a “autonomia pela distância”, enquanto Luiz Felipe Lampreia (1998) ensaiava a diferença entre a “autonomia pelo isolamento” e a “autonomia pela integração”, constantemente presente no perfil da atuação diplomática brasileira na esfera multilateral (LESSA; COUTO; FARIAS, 2010). Dessa forma, esse *aggiornamento* conceitual de autonomia carrega consigo um conjunto de ideias-força que atuam como variável independente na narrativa da política externa brasileira, em particular.

Essa cinemática de forças influenciou fortemente a atuação diplomática brasileira durante a Guerra Fria. Vizentini (2009, p. 140) indica que o nacionalismo dos anos de 1950 e a PEI dotavam de complexidade a inserção internacional do Brasil, que tinha diante de si o desafio de buscar a autonomia diplomática para o país sob a égide de um sistema internacional altamente fragmentado. Nesse momento, a PEI configura-se como um importante objeto, cujo marco analítico-conceitual reside na autonomia decisória, com traços de autonomia heterodoxa.





A PEI, como traduzida por Vizentini (2009, p. 128), tinha vetores internacionais que consolidaram sua operacionalização. A emergência da União Soviética como ator consistente e poderoso, buscando efetivar uma hegemonia no Leste Europeu, concomitante à reconstrução econômica da Europa Ocidental, a emergência da Comunidade Econômica Europeia e a dinâmica de descolonização dos países asiáticos e africanos se apresentam como motores do movimento da barganha dos países do Terceiro Mundo, que tinham em vista angariar recursos e uma nova inserção na conjuntura global. Esses momentos permitem reinterpretar o conceito de autonomia, refletindo os debates, ideologias, preferências e interesses das elites da política externa (MALAMUD; RODRÍGUEZ, 2013, p. 172; LOUREIRO; GOMES JR.; BRAGA, 2018).

A gênese da PEI, por sua vez, encontrou terreno fértil no pensamento de San Tiago Dantas, Araújo Castro e Afonso Arinos de Melo Franco. Segundo Saraiva (2015, p. 236), a PEI pode ser considerada um laboratório particular em que se gestou uma série de discursos em torno do conceito de autonomia na política externa. Demais disso, Bandeira (2014) assinala que a PEI se assemelhava às diretrizes da terceira posição, articulada por Perón, “constituindo seu *point d’honneur* a defesa da autodeterminação e da não intervenção em Cuba” (BANDEIRA, 2014, p. 918), retórica amplamente empregada ao longo dos debates acerca da crise dos mísseis cubana.

Ainda, no início da década de 1960, observa-se a relativização da autonomia brasileira face aos EUA, sobretudo em vista da resultante da permissividade internacional. Dado o fracasso da invasão norte-americana à Baía dos Porcos (abril de 1961), os EUA intensificaram a sua influência na política brasileira (BANDEIRA, 2014), cuja saúde macroeconômica estava comprometida. Dois anos mais tarde, viria a Aliança para o Progresso, cujo intuito era evitar a penetração de regimes comunistas na América Latina.

Em paralelo à Aliança para o Progresso, a situação doméstica brasileira (viabilidade nacional) ofertava barreiras à plena execução de uma teoria de autonomia. Isso porque a economia brasileira estava ancorada em níveis altos de inflação e necessidade de reformas estruturais declaradas pelo Plano Trienal, que teriam execução comprometidas sem a ajuda internacional (LOUREIRO, 2016, p. 2). Assim, a Aliança para o Progresso pode ser adicionada como vetor interveniente à decisão brasileira no início dos anos de 1960, pois afeta e redimensiona a autonomia brasileira.





Na busca de compreender de que forma se processou a autonomia heterodoxa brasileira para os dois casos, algumas chaves de análise são lançadas. Primeiro, retoma-se a compreensão das relações entre Brasil e Estados Unidos como pedra basilar para se compreender o papel do Brasil nos eventos da Guerra Fria do começo dos anos de 1960. Por conseguinte, Cervo (2008) enfatiza o conceito de parceria estratégica para melhor entender o relacionamento entre os dois países americanos. A ideia de parceria estratégica tangencia questões como “assimetria, convergência, rivalidade, emergência, relações perigosas e relações triangulares” (CERVO, 2008, p. 220). Entretanto, foi essa mesma diplomacia triangular (EUA – Brasil – Cuba) que enfatiza as fissuras das relações entre EUA e Brasil (HERSHBERG, 2004). Portanto, a utilização do conceito de parceria estratégica, e não de aliança não escrita, por exemplo, revela um esforço multifacetado para se proceder a uma análise ecumênica e multiproposital das relações entre Brasil e Estados Unidos.

Segundo, as relações triangulares, por seu turno, são chaves de análise para entender de que forma o Brasil lidou, concomitantemente, com os interesses cubanos, soviéticos e norte-americanos ao mediar uma solução para a crise dos mísseis de Cuba. Todavia, o caso da participação brasileira na I Conferência de Belgrado mostra a influência dos EUA sobre os rumos da PEB para o período, sugerindo que a autonomia decisória brasileira ficou em segundo plano em decorrência dessa parceria estratégica com os EUA. Consequentemente, a busca autonômica brasileira se relaciona com o binômio permissividade internacional e viabilidade nacional, que sustenta um tripé: necessidade de promover o desenvolvimento *pari passu* a relação com os EUA, a promoção dos princípios da não intervenção e uma zona livre de armamentos nucleares na América Latina (BERNAL-MEZA, 2016, p. 7).

A autonomia heterodoxa: um caminho alternativo à PEI

La vie politique cubaine, nas palavras de Duroselle e Kaspi (2001, p. 231), teve uma íntima relação com as relações internacionais dos EUA, cujas relações bilaterais ficaram tensionadas a partir da ascensão de Fidel Castro ao poder. Em meados dos anos de 1960, instalava-se, na ilha cubana, uma *dictature de gauche* (DUROSELLE; KASPI, 2001, p. 233), deflagrando uma ruptura entre Cuba e EUA, ainda em 1959, fruto de crises políticas entre esses dois países. Nesse contexto de Guerra Fria, Cuba declara-se parte do bloco soviético em outubro de 1960,





redimensionando as preocupações dos EUA para o continente americano.

A aproximação entre Cuba e a URSS fica mais evidente após o fracasso da invasão da Baía dos Porcos pelos EUA, em 1961, levando Fidel Castro e Che Guevara a buscar apoio soviético para a “ameaça americana” (DUROSELLE; KASPI, 2001, p. 238). A situação fica ainda mais delicada com a construção de bases militares da URSS em Cuba, com o desenvolvimento de bases nucleares. Essa construção suscitou uma atitude norte-americana para a defesa e segurança hemisféricas. O caminho adotado pelos EUA foi o da quarentena, isto é, bloqueio naval dos navios soviéticos que tentassem entrar na ilha cubana para descarregar armamentos nucleares. Essa medida acirrou o contencioso soviético-americano, no começo dos anos de 1960, deixando o mundo à mercê de uma perigosa ligação pelo “telefone vermelho” (DUROSELLE; KASPI, 2001, p. 244).

Para o Brasil, a participação na crise esteve entre duas grandes fronteiras: exercer a autonomia, instrumentalizando a PEI, e os constrangimentos estabelecidos pelo parceiro estratégico brasileiro, os EUA. Assim, a estratégia da mediação feita pela diplomacia brasileira entre EUA e Cuba foi secreta e teve uma gama de interesses brasileiros como pano de fundo. Primeiro, o Brasil detinha o *status* de aliado hemisférico privilegiado dos EUA, procurando ampliar seu papel regional e global. Segundo, as forças armadas brasileiras estavam menos alarmadas que os líderes norte-americanos por uma possível ameaça do fidelismo. Terceiro, à luz dos movimentos dos não alinhados, os líderes brasileiros flertaram com uma política externa independente através da qual eles poderiam escapar de ser um mero subserviente dos EUA e ocupar um papel de maior relevância estratégica entre Ocidente e Oriente. Quarto, havia substancial apoio doméstico brasileiro tanto ao regime cubano quanto à causa neutralista mediante o Partido Socialista Brasileiro, por exemplo (HERSHBERG, 2004; ÚLTIMA HORA, 1961b, p. 3).

Em que pese o objeto deste estudo, a importância do conceito de autonomia para analisar a política externa brasileira (PEB) destaca-se como um *alter ego* na formação dos processos decisórios dessa política (SARAIVA, 2014, p. 11). Sem embargo, alguns autores sugerem que a autonomia já tinha base evolutiva anterior, tendo sido apropriada pela PEI (SARAIVA, 2014; MUÑOZ, 2016). É possível observar esse desenvolvimento anterior à PEI em dois momentos: o papel da autonomia nas negociações tarifárias em que o Brasil participou no GATT e a questão de informações na área nuclear, capitaneada pelo almirante Álvaro Alberto Mota e Silva, ambos os casos ainda na década de 1950 (SARAIVA, 2014, p. 18-19).





Ainda, apesar de alguns estudos (MEDEIROS; CERIOLI; STADNIK, 2014, p. 15) apontarem que houve a afirmação dos ideais da PEI e da autonomia diplomática brasileira face às pressões dos EUA na VIII Reunião de Consulta dos Chanceleres das Repúblicas Americanas, em 1962, no mesmo ano da Crise dos Mísseis, é necessário relativizar essa autonomia como uma *autonomia heterodoxa*. Isso porque, ao observar que a postura do chanceler brasileiro à época, Afonso Arinos, evidencia-se uma posição mais favorável às negociações com os EUA e um apoio popular à sua política de saneamento financeiro e austeridade administrativa, em que se inseria o auxílio econômico externo (BEZERRA, 2010, p. 44; LOUREIRO; GOMES JR.; BRAGA, 2018, p. 13).

A partir desse cenário de Guerra Fria e do despertar de um Movimento dos Não Alinhados, sob os auspícios do conflito ideológico, os dois momentos analisados aqui apontam que a autonomia brasileira foi *relativizada*, cujas nuances podem ser captadas pela historiografia latino-americana. Primeiramente, a participação brasileira na I Conferência de Belgrado suscita algumas incertezas quanto à posição de autonomia brasileira. Essa conferência ocorreu em setembro de 1961, na Iugoslávia, cujo intuito era o de iniciar oficialmente o Movimento dos Não Alinhados (RAKOVE, 2014).

No auge da Guerra Fria, a decisão brasileira e a tentativa malsucedida (HERSHBERG, 2007) de enviar um observador à conferência impactou a relação entre Brasil e EUA. Segundo Hershberg (2007), o alinhamento pleno entre Brasil e EUA suscitava desconfianças desse último quanto ao primeiro. A participação brasileira nesse evento era o de levar o peso das nações sul-americanas ao Movimento dos Não Alinhados, uma vez que Cuba era a única nação latino-americana a participar da conferência. Desse modo, os iugoslavos temiam que uma parcela de países chave da Europa, África e América do Sul não participassem da Conferência por causa da pressão dos EUA, contrário à adesão à conferência (HERSHBERG, 2007). Por conseguinte, o presidente iugoslavo solicita uma ação mais direta dos países neutros na crise cubana, dentre eles o Brasil (JORNAL DO BRASIL, 1962 a, p. 3).

Segundo Hershberg (2004), o ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos, apoiava a participação brasileira nessa conferência visando a firmar o posicionamento brasileiro na arena internacional e fortalecendo a posição e o papel global do Brasil. Essa intenção reforça as diretrizes da PEI, quais sejam, a coexistência pacífica e a ampliação do mercado externo aos produtos brasileiros (VIZENTINI, 1994, 2003). Desse modo, é possível apontar duas motivações da





participação brasileira na conferência. Primeiro, o presidente Quadros buscava “marcar seu inconformismo e dizer que o mundo é um pouco mais vasto do que pensam os líderes dos dois blocos” (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 1961b, p. 4). Segundo, o reinício das experiências nucleares por parte da União Soviética, as pressões pelas descolonizações africanas (Argélia, sobretudo) e pelo mote do desenvolvimento eram impulsos que materializavam os três D’s da PEI: desarmamento, desenvolvimento e descolonização (WROBEL, 1993; DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 1961d, p. 17).

Todavia, a decisão de Quadros em participar da conferência foi ambígua: ora se alinhando com o mundo soviético, ora com os neutros, mas sem deixar de lado a parceria estratégico-hemisférica com os EUA (HERSHBERG, 2007). Nesse sentido, apesar da vontade nacional em participar, a pressão norte-americana não deixou de influenciar os caminhos da autonomia decisória brasileira nesse momento. Inicialmente, o Brasil mandaria um membro pleno para participar das decisões da conferência. Contudo, a decisão brasileira foi a de enviar apenas um membro observador, configurando a vontade brasileira de não se indispor com Washington.

Como política externa, era o auge da PEI, e o Brasil defendia a autodeterminação dos povos e diversificação de parcerias econômicas. Entretanto, internamente, o cenário não era de estabilidade econômica. A renúncia de Quadros, em agosto de 1961, a uma semana da I Conferência de Belgrado, revela uma dificuldade de manobrar a viabilidade nacional, como posto por Jaguaribe (1973), para exercer sua autonomia no cenário internacional. Assim, a autonomia decisória sofre de cacofonia entre o discurso da PEI e as relações com os EUA. Internamente, a imprensa nacional reverberou as incertezas brasileiras com relação a uma posição *neutralista* (JORNAL DO BRASIL, 1961; DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 1961a), salientando que há diferença entre uma nação não alinhada e nação que deseja ter uma política externa independente (caso do Brasil) (JORNAL DO BRASIL, 1962 b).

Demais disso, a PEI apresentava rachaduras e falhas na sua aplicação, podendo ser notada nessa participação parcial brasileira na I Conferência de Belgrado. De acordo com Hershberg (2007), Washington havia mostrado claramente seu despreço pelo neutralismo e não alinhamento do Brasil. Para os EUA, o Brasil nunca deixara de ser um aliado hemisférico importante. Assim, a participação brasileira nessa conferência era pertinente aos objetivos da PEI, que buscava uma maior autonomia brasileira no cenário global, mas era conflitiva com a parceria estratégica entre Brasil e EUA. Por conseguinte, em julho de 1962, o embaixador





norte-americano no Brasil, Moors Cabot, declara que o Brasil era um país comprometido com as potências ocidentais e não poderia, portanto, participar da Conferência de Belgrado (ÚLTIMA HORA, 1961a, p. 6). Em meio ao mote da PEI, da permissividade internacional – necessidade doméstica de financiamentos externos –, a decisão final brasileira foi, portanto, de não se indispor com os EUA, exibindo uma feição frustrada da política externa independente (HERSHBERG, 2007).

Em última análise, Vizentini (2003 1994) sinaliza cinco eixos basilares da PEI, quais sejam: 1) formulação autônoma do desenvolvimento econômico e ajuda internacional; 2) emancipação completa de territórios não autônomos; 3) coexistência pacífica e desarmamento geral; 4) não intervenção e autodeterminação; 5) ampliação do mercado externo aos produtos brasileiros. No que tange à I Conferência de Belgrado de 1961, seus resultados consubstanciam essas diretrizes. Da declaração geral da conferência, enfatizam-se as seguintes: 1) apoio à concessão da independência aos povos coloniais, eliminando o colonialismo antes de 31 de dezembro de 1962; 2) considerar violação da soberania nacional a presença de bases militares contra a vontade de qualquer povo (ponto específico relacionado à base estadunidense de Guantánamo em Cuba); 3) afirmação do direito à autodeterminação; 4) fim do desequilíbrio entre as nações desenvolvidas e subdesenvolvidas (DIÁRIO DE NOTÍCIAS, 1961c, p. 4). Não obstante a justaposição dos resultados à PEI, a participação moderada do Brasil no evento revela dificuldades de uma autonomia puramente secessionista.

O segundo evento que lança luz à operacionalização do conceito de autonomia brasileira é a participação do Brasil na crise dos mísseis de Cuba. Ressalta-se que um dos motivos pelos quais os EUA solicitaram a mediação brasileira, além da influência hemisférica de que dispunha o Brasil, era de evitar que o Brasil pendesse para o lado dos não alinhados e comunistas. Portanto, a mediação fornecida pelo Brasil foi arquitetada pelos EUA e apenas aplicada pelo Brasil, uma vez que o desejo da PEB era de colaborar para a edificação de uma área livre de armas nucleares, temática que recebeu pouca atenção. Esse movimento, portanto, conflui com uma atuação direta dos EUA na autonomia decisória brasileira (LOUREIRO, 2016, p. 7).

Conforme aponta Hershberg (2004), a atuação da diplomacia brasileira durante a crise dos mísseis de Cuba foi secreta, para que Fidel Castro não desconfiasse que os EUA estavam atrás da mediação oferecida pelo Brasil. João Goulart, presidente durante o período, ofereceu apoio à iniciativa dos EUA de lidar com os mísseis soviéticos em Cuba, mas defendia, ao mesmo tempo, que a soberania cubana deveria ser mantida. Já nesse momento, o Brasil tentava manter sua autonomia





vis-à-vis seu alinhamento histórico com os EUA, uma vez que Goulart não apresentava uma posição firme quanto à quarentena aplicada pelos EUA a Cuba (HERSHBERG, 2004). Assim, a percepção de Washington com relação à posição brasileira à época foi a da necessidade de uma reavaliação da orientação política do governo de João Goulart (LOUREIRO, 2016, p. 7).

Como medida de reavaliação, pelos EUA, da orientação política de Goulart, o compromisso de financiamento firmado entre os EUA e Jânio Quadros, no começo dos anos de 1960, foi revisto. Como consequência dessa transição e reavaliação, as condicionalidades dos EUA para os financiamentos de estabilização econômica brasileira foram mais rígidas e incisivas, adicionando novas condições demandadas pelo Fundo Monetário Internacional, sob o pressuposto do posicionamento de Goulart frente a Cuba e aos países de influência comunista (LOUREIRO, 2014, p. 344). Essas condicionalidades utilizadas pelo governo de Washington são apontadas como uma forma de enfraquecer as ligações entre Goulart e os comunistas (LOUREIRO, 2014, p. 348).

O movimento que se observa ao longo da crise cubana é o seguinte: o Brasil relativiza sua autonomia e contribui diretamente com os interesses da potência hemisférica (EUA). A diplomacia triangular que se edificou entre Brasil, EUA e Cuba, durante a Guerra Fria, coloca o Brasil como um ponto de contato entre os dois países. Não obstante a busca de autonomia brasileira e defesa dos princípios de autodeterminação e de não intervenção, como se nota na abstenção das votações de expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos (OEA, em 1962), a PEB acaba sendo instrumentalizada pelos EUA durante a crise dos mísseis de Cuba e na I Conferência de Belgrado de 1961.

Diante desse breve arrazoado histórico-conceitual, a solução apresentada pelo Brasil à crise era de uma área livre de armas nucleares na América Latina, o que imprimia maior autonomia decisória brasileira para o desfecho da crise, sem se render aos interesses da superpotência norte-americana. Todavia, não foi isso que ocorreu. Segundo a análise de Puig (1986), o grupo político doméstico no poder aceitava os desígnios dos EUA para a PEB. Apesar de ter um projeto próprio de desenvolvimento nacional, buscava parcerias globais (lançando mão da cooperação com a China e com países africanos) e, ainda que com ressalvas, havia um interesse nacional em consolidação.

Além disso, a visão de Jaguaribe (1973) também permite inferir de que forma os dois elementos de sua teoria autonômica se aplicam nos dois casos em análise. A viabilidade nacional, isto é, a disposição de recursos se coloca à disposição da





potência hemisférica, ao passo que a permissividade internacional pendia para o jogo geopolítico e ideológico que se desenhava na América. Portanto, diante do grande peso influenciador dos EUA na PEB, é difícil falar em autonomia decisória *plena* no alvorecer dos anos de 1960, sendo, portanto, um caso passível de autonomia heterodoxa. Ademais, a PEI pode ser vista como uma variável interveniente na compreensão da autonomia brasileira para os dois eventos da Guerra Fria em foco, isso porque seus elementos ampliam ou reduzem o impacto das variáveis independentes (crise dos mísseis e I Conferência de Belgrado) no elemento dependente (autonomia brasileira) dessa narrativa.

Desse modo, a formulação autônoma do desenvolvimento econômico e ajuda internacional é articulada por Hershberg (2004) como um movimento de dificuldade brasileira, uma vez que a participação do Brasil foi limitada dada a dificuldade de dissuadir os países latino-americanos. Apesar da busca de recursos mediante a Aliança para o Progresso, o Brasil ficou à mercê de uma retaliação econômico-financeira dos EUA (LOUREIRO, 2016), ao passo que defendia os pressupostos de não intervenção em Cuba. Segundo, Loureiro (2014) e Loureiro, Gomes Jr, e Braga (2018) lançam luz para o vetor financeiro como grande ponta de lança dos interesses brasileiros com os EUA, sobretudo com o financiamento potencial da Aliança para o Progresso. Contudo, não se deve perder de vista o papel político que essa aliança continha: atração e manutenção de países aliados à causa estadunidense em meio à Guerra Fria. Nessa esteira, sublinha-se o fator de permissividade internacional: a necessidade doméstica de capital (pressão inflacionária e déficits comerciais) se coaduna com o afastamento de uma autonomia *secessionista*, aquela que pressuporia a busca pelo rompimento com os interesses da potência hegemônica; ao mesmo tempo, evita-se adentrar inteiramente a esfera de influência dessa mesma potência. Portanto, nesse jogo de forças, encontraríamos uma autonomia heterodoxa.

Conclusão

Inicialmente, um esboço historiográfico foi feito para mostrar como a historiografia latino-americana apresenta-se como panóplia relevante para decifrar os desafios desse continente visto de forma endógena e particular. A apresentação de conceitos artificiais, mas consubstanciados empiricamente, revelam a tradição historiográfica francesa de Duroselle (2000) e traduzem a importância conceitual





para a historiografia latino-americana, cujo desenvolvimento econômico tornou-se variável dependente da história das relações internacionais da América Latina. Desse modo, o *leitmotiv* dessa narrativa constituiu-se dos matizes dados pela historiografia latino-americana ao conceito de autonomia.

Um segundo momento deste trabalho foi dedicado à compreensão da teoria autonomizante. Guiado pelo desejo de promover o desenvolvimento, o conceito de autonomia evoluiu ao longo do tempo e desmantelou-se com interpretações próprias e distintas, como as divergências entre o conceito brasileiro e argentino. Assim, sob o ponto de vista regional, Puig e Jaguaribe protagonizam uma dialética epistemológica que leva a um conceito *puigiano* com bases *jaguaribeanas*, o de autonomia heterodoxa, para a PEB, durante a PEI. O esforço foi, portanto, na direção de que os matizes estratégicos da PEI permitem ampliar ou reduzir o impacto dos dois eventos aqui analisados (variáveis independentes) na questão da autonomia brasileira para o período (variável dependente), confluindo em uma estratégia metodológica hipotético-dedutiva, que congrega o esforço da aplicabilidade de conceitos dos estudos historiográficos latino-americanos para eventos regionais.

Para se compreender as raízes conceituais pontuadas pela historiografia latino-americana sobre autonomia, foram sinalizadas algumas forças morais e materiais que se dissolvem nas influências do conflito ideológico para o continente americano. Lançou-se mão do conceito autonômico para os dois casos em análise, sugerindo que a operacionalização desse conceito perpassa as relações bilaterais entre Brasil e EUA, bem como os princípios das relações internacionais brasileiras, como a autodeterminação e a não intervenção. Não raro, a inserção da autonomia na estratégia internacional brasileira reflete interpretações próprias da realidade desenvolvimentista brasileira. Entretanto, encontra obstáculos bifocais: a viabilidade nacional (situação de desequilíbrio macroeconômico interno) e permissividade internacional (o auge do conflito ideológico *vis-à-vis* uma necessidade externa de capital viabilizada pela Aliança para o Progresso), que foram os mecanismos analíticos utilizados neste trabalho e que confluem em uma ideia de autonomia heterodoxa, longe daquela secessionista.

Em que pese a autonomia heterodoxa, observou-se possível sua aplicação na participação parcial do Brasil na I Conferência de Belgrado e para a posição brasileira na crise dos mísseis de Cuba. Ainda que de forma cautelar, evitando uma artificialidade do conceito de autonomia – lembrado por Duroselle (2000) –, a participação brasileira, no desfecho da crise dos mísseis de Cuba, revela pontos





de intersecção entre a autonomia heterodoxa de Puig e o conceito de autonomia de Jaguaribe, apesar das diferentes percepções da historiografia brasileira e argentina para o conceito, mas que se tocam, ainda que *en passant*, fortalecendo as interpretações historiográficas latino-americanas para os assuntos endógenos à região.

Referências

- BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Conflito e integração na América do Sul*. 3ª Ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2014.
- BERNAL-MEZA, Raúl. Contemporary Latin American thinking on International Relations: theoretical, conceptual and methodological contributions. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 59, n. 1, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292016000100205> . Acesso em 14 jul. 2018.
- _____. Heterodox Autonomy Doctrine: realism and purpose, and its relevance. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 56, n. 2, p. 45–62, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292013000200003> . Acesso em 14 jul, 2018.
- BEZERRA, Gustavo H.M.. *Brasil-Cuba: Relações Político-Diplomáticas no Contexto da Guerra Fria (1959–1986)*. Brasília: FUNAG, 2010.
- CERVO, Amado Luiz. *Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros*. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.
- O neutralismo e a “independência”. *Diário de Notícias*. Rio de Janeiro, 3 de julho de 1961, p. 59 1961a.
- Conferência de Belgrado. *Diário de Notícias*. Rio de Janeiro, 12 de agosto de 1961, p. 4, 1961b
- Mensagem de Belgrado. *Diário de Notícias*. Rio de Janeiro, 10 de setembro de 1961, p. 4, 1961c
- Encontro Rusk-Gromyko. *Diário de Notícias* Rio de Janeiro, 16 de setembro de 1961, p. 4, 1961d
- DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Todo Império Perecerá: Teoria das Relações Internacionais*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2000.
- DUROSELLE, Jean-Baptiste, KASPI, André. *Histoire des relations internationales de 1945 à nos jours*. 12 ed. Paris: Armand Colin, 2001.





- ESCODÉ, Carlos. *Realismo Periférico*, Buenos Aires: Planeta, 1992.
- FONSECA, JR., Gelson. *A legitimidade e outras questões internacionais*. São Paulo: Paz e Terra, 1998.
- FRANCHINI NETO, Hélio. A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 2, pp. 129–151, 2005. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0034-73292005000200007&script=sci_abstract&tlng=pt > . Acesso em 14 jul. 2018.
- GRANATO, Leonardo. A autonomia como vetor da ação externa e da integração na América do Sul: postulações teóricas. *OIKOS*, Rio de Janeiro, v. 13, n. 2, p. 78–90, 2014. Disponível em: < <http://www.revistaoikos.org/seer/index.php/oikos/article/viewFile/372/210> > . Acesso em 14 jul. 2018.
- HEREDIA, Edmundo Aníbal. Relaciones internacionales latinoamericanas: historiografías y teorías. *Estudios Ibero-Americanos*, PUCRS, v. 34, n. 1, p. 7–35, 2008. Disponível em: < <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/iberoamericana/article/viewFile/4522/3449> > . Acesso em 14 jul. 2018.
- HERSHBERG, James. High-Spirited Confusion: Brazil, the 1961 Belgrade Non-Aligned Conference, and the Limits of an Independent Foreign Policy during the High Cold War. *Cold War History*, v. 7, n. 3, 2007. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14682740701474840> > . Acesso em 14 jul. 2018.
- _____. The United States, Brazil, and the Cuban Missile Crisis, 1962 (Part 1 and 2). *Journal of Cold War Studies*, v. 6, n. 2-3, p. 3–20 e p. 5–67, 2004.
- Neutralismo. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 17 de maio de 1961, p.1, 1961.
- Dean Rusk: divergência não impedirá a Aliança. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 1962, p. 5, 1962a.
- Tito pede a Goulart ação mais direta dos neutros na crise. *Jornal do Brasil*. Rio de Janeiro, 29 de outubro de 1962, p. 3, 1962b.
- JAGUARIBE, Hélio. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Rio de Janeiro: Ministério da Educação e Cultura/Instituto Superior de Estudos Brasileiros, 1958.
- _____. Dependencia y autonomía en América Latina. In: JAGUARIBE, Hélio, FERRER, Aldo; WIONCZEK, M.; SANTOS, Theotônio dos. *La dependencia político-económica de América Latina*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, p. 1–85, 1973.
- LAMPREIA, Luiz Felipe. A política externa do governo FHC: continuidade e renovação? *Revista Brasileira de Política Internacional*, 42 (2): 5-17, 1998. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v41n2/v41n2a01> > . Acesso em 9 dez. 2018.
- LESSA, Antônio Carlos Moraes. Helio Jaguaribe: a geração do nacional-desenvolvimentismo. In: PIMENTEL, José Vicente de Sá (Org.). *Pensamento diplomático brasileiro: formuladores e agentes da política externa (1750–1964)*. Brasília: FUNAG, v. 3, p. 877-902, 2013.





- LESSA, Antônio Carlos; COUTO, Leandro Freitas; FARIAS, Rogério de Souza. Distanciamento Versus Engajamento: Alguns Aportes Conceituais para a Análise da Inserção do Multilateralismo Brasileiro (1945–1990). *Contexto Internacional*, vol. 32, n. 2, julho/dezembro 2010. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/cint/v32n2/v32n2a03.pdf> > . Acesso em 9 dez. 2018.
- LOUREIRO, Felipe P.. The Alliance For or Against Progress? US-Brazilian Financial Relations in the Early 1960s. *Journal of Latin American Studies*, v. 46, n. 2, pp. 323-351, 2014. Disponível em: < <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-latin-american-studies/article/alliance-for-or-against-progress-usbrazilian-financial-relations-in-the-early-1960s/F9B46E5945FF4ED1949BC42273A7CE24> > . Acesso em 14 jul. 2018
- _____. The Alliance for Progress and President João Goulart's Three-Year Plan: the deterioration of U.S.-Brazilian Relations in Cold War Brazil (1962). *Cold War History*. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/14682745.2016.1254620>, 2016. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14682745.2016.1254620?journalCode=fcwh20> > . Acesso em 14 jul. 2018.
- LOUREIRO, Felipe Pereira; GOMES JR, Hamilton de Carvalho; BRAGA, Rebeca Guerreiro Antunes. A pericentric Punta del Este: Cuba's failed attempt to join the Latin American Free Trade Area (LAFTA) and the limits of Brazil's independent foreign policy. *Revista Brasileira de Política Internacional.*, Brasília, v. 61, n. 2, e003, 2018. Disponível em < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292018000200202&lng=en&nrm=iso > . Acesso em 9 dez. 2018.
- MALAMUD, Andrés; RODRÍGUEZ, Júlio. Com um pé na região e outro no mundo: O dualismo crescente da política externa brasileira. *Estudos Internacionais*, v. 1, n. 2, jul-dez, p. 167–183, 2013. Disponível em: < <http://periodicos.pucminas.br/index.php/estudosinternacionais/article/view/6312> > . Acesso em 14 jul. 2018.
- MEDEIROS, Klei; CERIOLI, Luiza G.; STADNIK, Marjorie. A Política Externa Independente: uma análise empírica da posição brasileira face à Questão Cubana e à Crise dos Mísseis. *Revista Perspectiva*, n. 12, pp. 9–22, 2014.
- MORGENTHAU, Hans. *A Política entre as Nações*. Traduzida por Oswaldo Biato. São Paulo: IPRI, 2003.
- MOURA, Gerson. *Relações Exteriores do Brasil 1939–1950*. Brasília: FUNAG, 2012.
- MUÑOZ, Luciano da Rosa. O conceito de autonomia em Puig e Jaguaribe: uma análise comparativa intertextual. *Revista Carta Internacional*, v. 11, n. 2, Belo Horizonte, p. 200–221, 2016. Disponível em: < <https://cartainternacional.abri.org.br/Carta/article/view/338> > . Acesso em 14 jul. 2018.
- PUIG, Juan Carlos. La política exterior argentina: incongruencia epidérmica y coherencia estructural. In: PUIG, Juan Carlos (Org.). *América Latina: políticas exteriores comparadas*. Tomo I. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, p. 24–163, 1982.





- _____. Doctrinas internacionales y autonomía latinoamericana. Caracas: Instituto de Altos Estudios de América Latina, Universidad Simón Bolívar, 1980.
- _____. Integración y autonomía de América Latina en las postrimerías del siglo XX. *Revista Integración Latinoamericana*, n. 109, enero-febrero, p. 40-62, 1986.
- RAKOVE, Robert. Two roads to Belgrade: the United States, Great Britain, and the first nonaligned conference. *Cold War History*, 14:3, pp. 337-357, 2014. Disponível em: < <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/14682745.2013.871528> > . Acesso em 14 jul. 2018.
- RAPOPORT, Mario. Problemas y etapas en la historia de las relaciones internacionales de la Argentina. In: *Historiografía Argentina (1958-1988)*. Una evaluación crítica de la producción histórica argentina. Buenos Aires: Comité Internacional de Ciencias Históricas, 1990.
- RUSSELL, Roberto; TOKATLIÁN, Juan Gabriel. *Autonomía y neutralidad en la globalización: una readaptación contemporánea*. Buenos Aires: Capital Intelectual, 2010.
- SARAIVA, José Flávio Sombra. Dois gigantes e um condomínio: da guerra fria à coexistência pacífica (1947-1968). In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Org.). *História das Relações Internacionais Contemporâneas: da sociedade internacional do século XIX à era da globalização*. 2ª Ed. São Paulo: Editora Saraiva, 2008.
- _____. Autonomia na Inserção Internacional do Brasil: Um Caminho Histórico Próprio. *Contexto Internacional*, v. 36, n. 1, 2014. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-85292014000100001&script=sci_abstract&tlng=pt > . Acesso em 14 jul. 2018.
- _____. El concepto de autonomía decisoria en la política exterior brasileña: una creación propia del lugar de Brasil en el mundo. In.: RUIZ, José Briceño e SIMONOFF, Alejandro (Eds.). *Integración y Cooperación Regional en América Latina*. Editorial Biblos, 2015.
- SCARFI, Juan Pablo. Globalizing the Latin American legal field: continental and regional approaches to the international legal order in Latin America. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 61, n. 2, e005, 2018. Disponível em: < http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292018000200203&lng=en&nrm=iso > . Acesso em 9 dez. 2018.
- SIMONOFF, Alejandro. Las Expresiones Autonómicas del Cono Sur: Jaguaribe, Puig, Tomassini, Linck y O'Donnell. *Cadernos Prolam/USP*, 13 (25), p. 13-27, 2014.
- Jornal Indonésio Acusa Moors Cabot. Última Hora. Rio de Janeiro, 24 de Julho de 1961, p. 6, 1961a.
- O PSDB e o neutralismo. Última Hora. Rio de Janeiro, 17 de outubro de 1961, p. 3, 1961b.
- VIGEVANI, Tullo; RAMANZINI JÚNIOR, Haroldo. Autonomía, integración regional y política exterior brasileña: el Mercosur y la Unasur. In.: RUIZ, José Briceño e SIMONOFF, Alejandro (Eds.). *Integración y Cooperación Regional en América Latina*. Editorial Biblos, 2015.





VIZENTINI, Paulo G.. O nacionalismo desenvolvimentista e a Política Externa Independente. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 37, n. 1., 1994.

_____. Do nacional-desenvolvimentismo à Política Externa Independente. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucilia de Almeida (Orgs.). *O Brasil Republicano: O tempo da experiência democrática 1945/1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

WROBEL, Paulo S.. Aspectos da Política Externa Independente: a questão do desarmamento e o caso de Cuba. *Estudos Históricos*, v. 6, n. 12, pp. 191–209, 1993. Disponível em: < <http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/reh/article/view/1961> > . Acesso em 14 jul. 2018.

