

Relações Internacionais Continentais: a América do Sul e a diplomacia brasileira (1933-1942)

MICAEL ALVINO DA SILVA¹

Universidade Federal da Integração Latino-Americana

Resumo: Logo após o processo de independência, os Estados Unidos lançaram mão do termo Hemisfério Ocidental para definir as futuras relações entre os Estados das Américas. A divisão geopolítica, que se traduzia na interpretação de que o continente era formado pelos Estados Unidos e pelo Hemisfério, permaneceu válida até o início da década de 1930 quando uma dúvida pairou sobre a diplomacia americana. De forma inédita, a Administração de Franklin Delano Roosevelt reconhecia a existência de diferenças no interior do Hemisfério, destacando-se a sub-região América do Sul. Coincidente com a preferência regional brasileira, o contexto mundial levou a diplomacia americana a delegar ao Brasil a atuação política na região. O objetivo deste artigo é analisar como a América do Sul destacou-se nas relações continentais e como a diplomacia brasileira explorou a condição de liderança sub-regional tutelada pelos Estados Unidos de 1933 a 1942.

Palavras-chave: Relações internacionais continentais, América do Sul, diplomacia brasileira.

Abstract: Soon after the independence process, the United States used the term Western Hemisphere to define future relations among the States of the Americas. The geopolitical division, which translated into the interpretation that the continent was formed by the United States and the Hemisphere, remained valid until the early 1930s when a doubt lingered on American diplomacy. The Franklin Delano Roosevelt Administration acknowledged the existence of differences within the Hemisphere, especially in the sub-region of South America. Coincident with the Brazilian regional preference, the world context led US diplomacy to delegate to Brazil the in the region. The objective of this article is to analyze how South America stood out in the continental relations and how Brazilian diplomacy explored the condition of sub-regional leadership protected by the United States from 1933 to 1942.

Key words: Continental international relations, South America, Brazilian diplomacy.

Recebido em 13/09/2017 e aceito em 22/01/2018.

1. Doutor em História pela Universidade de São Paulo. Professor da Universidade Federal da Integração Latino-Americana.

Introdução

A América do Sul é uma divisão geopolítica constante das diretrizes da política externa do Brasil. Os processos de integração regional contemporâneos, especialmente o Mercosul², derivam da aproximação sul-americana iniciada após o término da Segunda Guerra Mundial. Antes das iniciativas como o Mercosul e aquelas inscritas no século XXI, as estratégias de aproximação brasileira dos vizinhos mais próximos foram diversas. Particularmente, nos limites deste artigo importa-nos as lições aprendidas pela diplomacia brasileira entre 1933 e 1942. Durante aquele período, nas relações internacionais americanas a América do Sul assumiu lugar de destaque e, em seu interior, o Brasil assumiu lugar de destaque na política subcontinental.

O objetivo deste artigo é analisar em perspectiva histórica como a América do Sul tornou-se em evidência e como a diplomacia brasileira atuou nas relações internacionais continentais. Trata-se de explorar um tema presente na história das relações internacionais brasileiras e continentais; e na política externa do Brasil contemporâneo. A relevância do recorte geopolítico para a política externa justifica a compreensão e as lições que podemos extrair de um período em que a diplomacia do Brasil acreditava ter ocupado o lugar que lhe era devido na política internacional americana. Para sustentar nossa análise, baseamo-nos nos principais eventos continentais do período: as Conferências Internacionais Americanas (Sétima em Montevideu, 1933; e Oitava em Lima, 1938; e as Reuniões de Consulta aos Ministros das Relações Exteriores (Primeira no Panamá, 1939; Segunda em Havana, 1941; e Terceira no Rio de Janeiro, 1942).³

2. Mercosul é um bloco regional criado em 1993 do qual Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai são sócios fundadores.

3. As fontes primárias utilizadas no artigo foram consultadas no acervo do Arquivo Histórico do Itamaraty e no acervo do National Archives and Records Administration, em pesquisas realizadas no Rio de Janeiro e em Washington para tese de doutorado do autor. As referências mencionadas em nota de rodapé serão identificadas pela sigla AHI e NARA, respectivamente.

Relações Internacionais Continentais: do Hemisfério Ocidental à América do Sul

Desde o final do século XVIII e início do século XIX, os movimentos de independência do Novo Mundo anunciavam que certas mudanças ocorreriam nas relações internacionais. Pioneiro daquele processo, os Estados Unidos lançaram mão do conceito de Hemisfério Ocidental para explicar um tipo de relacionamento internacional entre os Estados no espaço das Américas. Tendo como base sua experiência com a América Central e Caribe, o conceito é atribuído a Thomas Jefferson, segundo o qual os povos das ex-colônias inglesa, espanhola e portuguesa mantinham entre si um relacionamento especial, mútuo, prioritário e solidário.⁴

Desde então, Hemisfério Ocidental, ou simplesmente *hemisfério* é a forma mais comum que jornalistas, acadêmicos e políticos americanos utilizam para se referir ao conjunto do Novo Mundo independente. Em *The Western Hemisphere Idea*, Arthur Whitaker (1954, p. 323), ao revisar o epistolário de Jefferson, destacou que a concepção inicial de solidariedade foi melhor esclarecida quando o então ex-presidente, em 1813, afirmou “que a América *tem* (não é [verbo ser] mas *tem* [verbo ter]) um hemisfério para si”.⁵

Considerando-a como área de influência geograficamente pertencente aos Estados Unidos, a categoria geopolítica de Hemisfério Ocidental tornou-se diretriz para a política externa americana para o espaço das Américas desde o século XIX até a década de 1930. Naquela década, o mundo, em geral, e os Estados Unidos, em particular, vivenciaram mudanças significativas na condução da alta política nacional. Vale ressaltar que as mudanças permitiram a chegada de grupos distintos à política nacional e foram essencialmente parte das respostas à crise internacional

4. Jefferson defendia explicitamente afastar os interesses europeus das Américas. Em certa ocasião escreveu: “We consider their [Mexican and Cuban] interests and ours as the same, and that the object of both must be to exclude all European influence from this hemisphere” (apud WHITAKER, 1954, p. 28).

5. Texto original: “that America has (not is but has) a hemesphire of its own” (grifos do autor).

do capitalismo.⁶

No caso americano, foi a primeira vez que de fato os Estados Unidos tiveram algo em comum com os demais Estados americanos: a cultura da adversidade econômica. Este argumento foi desenvolvido em *FDR's Good Neighbor Policy* por Frederick Pike (1995), para o qual o fator adversidade levou os Estados Unidos à eleição de Franklin Delano Roosevelt e à política da Boa Vizinhança. O autor evidenciou tanto esta tendência que situou-a temporalmente como tendo seu início em 1933, quando Washington resignificou e forjou a solidariedade hemisférica como ferramenta para pressionar diplomática e economicamente os demais Estados americanos a apoiar seu esforço de guerra em prol dos Aliados. O término da Boa Vizinhança foi proposto para o ano de 1943, quando a recuperação da economia americana pôs fim do “status de pobreza” dos Estados Unidos (PIKE, 1995, p. 14).

Quando analisamos os documentos da diplomacia americana e brasileira, concordamos com o argumento temporal de Frederick Pike e identificamos que os Estados americanos, pelo menos alguns, experimentaram um novo momento das relações internacionais americanas. Entre os anos de 1933 e 1942,⁷ a nosso ver, a diplomacia americana passou a lidar com uma dúvida, a qual chamamos de *crise de interpretação* das relações interamericanas. No epicentro da crise estava o conceito de Hemisfério Ocidental: todos os demais Estados americanos seriam semelhantes o bastante para conformarem o Hemisfério? Mais do que isso, a sub-região América do Sul era mais desenvolvida e, portanto, demandaria atenção diferenciada da parte dos Estados Unidos?

A mencionada crise de interpretação no interior do Governo Roosevelt tratava-se de uma demanda mais ampla por qualificar e compreender o sul das Américas. Refletindo demandas de diversos setores

6. Sobre a crise ver a análise de Eric Hobsbawm (1995).

7. Frederick Pike menciona que o término da Boa Vizinhança foi em 1943. Nos limites desta análise, nos limitamos ao ano de 1942 por conta de ser o último evento hemisférico antes da Nona Conferência (Bogotá, 1948). Em nossa tese de doutorado, analisamos todo o período compreendido entre 1933 e 1954.

da sociedade, a subdivisão no interior do hemisfério passou a ser quase que de interesse nacional nos anos 1930, quando incentivados por empresários e pelo governo, estudiosos de matizes diversos produziram conhecimentos sobre a América do Sul. Os países ao sul do Panamá representaram nos anos 1920-1930 uma incógnita a ser desvendada, ao mesmo tempo em que uma invasão militar, uma anexação territorial ou um governo colonial direto não eram alternativas viáveis (PRATT, 1992; KAPLAN; PEASE, 1998; SALVATORE, 2006).

O interesse pela nova interpretação americana e a possibilidade de esclarecimento incentivou, por exemplo, os acadêmicos dos *Latin American Studies*, que já militavam isoladamente desde o final do século XIX. Era o caso do historiador Herbert Eugene Bolton, que desde a década de 1890 defendia um conceito plural de América que consistia na reafirmação da ideia de solidariedade e unidade continental.⁸ A proposta de Bolton para a compreensão das Américas chamava a atenção para as nações sul-americanas *desenvolvidas* (o correto seria *com potencial de desenvolvimento*) em contrastantes com aqueles que para se desenvolver precisariam da ajuda econômica dos Estados Unidos (América Central e Caribe). Portanto, a formulação estava não somente de acordo com as incertezas do Departamento de Estado como também encontrou terreno fértil nas mentes daqueles que na próxima década fariam parte da administração de Franklin Delano Roosevelt (MAGNAGHI, 1998).

A necessidade surgia do desconhecimento da real situação de países como o Brasil, Argentina e Chile e abalava o entendimento vigente desde Jefferson. Aquele entendimento havia, de acordo com Lars Schoultz (2000), fundado um *mind set* segundo o qual compreendia-se as relações

8. Em seu artigo *The Epic of Greater America* (1933), defendeu amplamente a utilização da história comparada como metodologia de análise do que denominou “História da América do Polo Norte ao Polo Sul, desde Colombo até a hoje”, afirmando que desde o período das independências, “havia uma enfática solidariedade hemisférica”. Sugeriu quatro unidades básicas para a interpretação histórica desta solidariedade: o passado colonial comum, as independências das metrópoles europeias, a imigração europeia e a forma republicana de governo (BOLTON, 1933, p. 473). Para críticas à interpretação de Bolton ver: Arthur Whitaker (1954) e Lewis Hanke (1965).

continentais desde um sistema binário: de um lado os anglo-norte-americanos (superiores) versus latino-americanos (inferiores), de outro. Mais de um século deste entendimento e na década de 1930 a dúvida posta à diplomacia americana girava em torno de como compreender as relações hemisféricas em um momento no qual a política internacional caminhava para anos de incerteza. Nossa hipótese é a de que o Departamento de Estado optou por subdividir o Hemisfério em dois grupos tal qual havia preconizado o historiador Herbert Bolton: um composto por países mais próximos aos Estados Unidos (América Central, Caribe e norte da América do Sul); e outro composto pelos países sul-americanos mais distantes e pouco conhecidos (Brasil, Argentina, Chile – principalmente) nos quais pudesse haver, nas palavras de Roosevelt, a semente do desenvolvimento (SCHOULTZ, 2000, p. 235).

Para nossa análise importa destacar que a mudança de compreensão conceitual alterou o tom das relações internacionais hemisféricas. Durante o governo Roosevelt, o recorte América do Sul recebeu uma projeção até então inédita. Parece-nos que os Estados Unidos caminhavam para a revisão de que “tinham” um Hemisfério para “faziam parte” de um Hemisfério. Esta hipótese é válida apenas para o recorte temporal que coincide com a política da Boa Vizinhaça, já que depois da Segunda Guerra houve uma volta à compreensão original de Jefferson, tema o qual não é objeto de análise neste texto.

Tal qual havia proposto Frederick Pike (1995), concordamos que de 1933 a 1943 havia predisposição dos Estados Unidos para uma relação mais solidária com os Estados Americanos. Além disso, as fontes diplomáticas consultadas indicam coincidência entre o recorte indicado e o auge da América do Sul como sub-região com características e dinâmica política específicas. Desse modo, os Estados Unidos sob Roosevelt e sob a crise de interpretação sobre o que existia ao sul do Rio Grande assumiram a possibilidade da existência de uma América do Sul desenvolvida. O então presidente americano incluiu a região em suas orientações aos delegados à Sétima Conferência Internacional Americana (1933): “Parece boa psicologia reforçar as excelentes bases que estão sendo construídas para um futuro

melhor das relações comerciais com a América do Sul.”” Para além do apelo à psicologia ao invés da economia, importa-nos o recorte espacial contido na expressão já que o “futuro melhor” era com a América do Sul desenvolvida e não com o Hemisfério todo.

Se para a política externa dos Estados Unidos a América do Sul era a novidade, para o Brasil trata-se do recorte geopolítico que há muito lhe interessava. Com motivações distintas, na historiografia das relações internacionais deste a o Itamaraty e a academia brasileira, o conceito de América do Sul é considerado uma *força profunda* para as relações internacionais do Brasil (LAFER, 2001). São exemplos de abordagens desde o Itamaraty os trabalhos de Luís Claudio Villafañe Santos, *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro* (2014) e de Antônio José Ferreira Simões, *Eu sou da América do Sul* (2012). Desde a academia, dentre outras produções destacam-se as de Amado Luiz Cervo (2001; 2008; CERVO; BUENO, 2012) e de Luiz Alberto Moniz Bandeira (2010).

Em síntese, esta historiografia realça a preferência da diplomacia brasileira pelo espaço da América do Sul em detrimento de um espaço mais amplo como aquele compreendido pelo conjunto das Américas ou pela América Latina. No entendimento de Moniz Bandeira (2010, p. 137), trata-se de uma assertiva histórica já que desde o século XIX, “o conceito de América do Sul e não o conceito de América Latina, muito genérico, e sem consistência com seus reais interesses econômicos, políticos e geopolíticos, foi que sempre pautou, objetivamente, a política exterior do Brasil”.

Naquela região de sua preferência, o Brasil também contava com um histórico de busca por influência regional. A este respeito, na historiografia das relações internacionais do Brasil encontram-se diversas referências à disputa com a Argentina em relação à influência regional (CERVO; BUENO, 2012; BANDEIRA, 2010). Outras análises destacam as posições distintas de ambos os Estados em relação aos Estados Unidos.

9. Telegram 78, 19/11/1933, Record group 43, entry 204, box 1, NARA. Texto original: “It seems good psychology to reinforce the excellent groundwork are building up for future better commercial relations with South America. [...] urge too strongly my personal belief that the psychology will have very stimulating effect”.

Enquanto a Argentina mantém relações mais estreitas com a Europa, o Brasil desde o início do século XX iniciou um processo de aproximação com os americanos (PECEQUILO, 2011; BANDEIRA, 2007). A posição de ambos teve reflexos na nova interpretação americana e na América do Sul onde o Brasil teve a preferência dos americanos até o ponto de ser considerado uma espécie de aliado “especial” (MACCANN JUNIOR, 1995; MOURA, 2002; SEINTENFUS, 2003).

O Brasil e a América do Sul

Ao reconhecer que havia a América do Sul e que nela o Brasil era seu principal aliado, os Estados Unidos delegaram a resolução dos problemas políticos da América do Sul ao Brasil. Esta foi a hipótese central que construímos após a análise da documentação produzida pela diplomacia brasileira e americana. Para analisarmos casos concretos, a partir desta diretriz, o Brasil atuou na Sétima Conferência (1933) para evitar os temas relacionados aos conflitos do Chaco (guerra entre Paraguai e Bolívia) e Letícia (litígio territorial entre Colômbia e Peru); na Oitava Conferência fez a articulação política para evitar a ausência do Equador (por conta de litígio territorial com o Peru); e nas Reuniões Consulta aos Ministros das Relações Exteriores (1939, 1940 e 1942) na articulação para aprovação das propostas de interesse dos Estados Unidos – os quais julgava coincidente com seus próprios interesses.

A guerra do Chaco e o litígio de Letícia não fizeram parte da agenda da Sétima Conferência Internacional Americana. A recém empossada administração de Franklin Delano Roosevelt seguiu o entendimento segundo o qual não deveriam interferir e sequer incluir os temas na agenda continental. O principal argumento era o de que a dinâmica de uma conferência internacional exigia preparo com relativa antecedência – os temas da agenda eram discutidos entre o Secretário de Estado e os Embaixadores das Repúblicas Americanas em Washington ao longo de cinco anos. Além disso, o regionalismo continental tinha como finalidade máxima a melhoria do comércio e não o desenvolvimento de mecanismos

políticos supra estatais. Apoiada por alguns Estados da América Central, a Argentina liderava o entendimento oposto: os assuntos eram de tal gravidade que urgiam debate na Conferência de Montevideú. O Brasil se opunha à posição argentina e alinhava-se à posição americana. A oposição argentina, o alinhamento brasileiro e a tentativa brasileira de angariar o apoio dos argentinos mostrou-se como um padrão de relações interamericanas no período analisado.¹⁰

O caso dos conflitos mencionados gerou debates suficientes para nos auxiliar na compreensão de como a América do Sul assumiu um lugar diferente do que ocupava até então nas relações internacionais americanas. Na instrução aos Delegados Americanos, o Departamento de Estado recomendou que “a questão do Chaco é um assunto puramente sul-americano”.¹¹ O então Secretário de Estado, Cordell Hull, sobre ambos os conflitos declarou: “não estou procurando de forma alguma lidar com o assunto ou assumir qualquer responsabilidade a esse respeito”.¹² Em outra passagem, considerou os temas como “controvérsias pendentes da América do Sul”.¹³ A instrução e as declarações sobre os sérios problemas enfrentados fazia-se acompanhar de um entendimento de que ambos os temas não deveriam fazer parte do âmbito intercontinental.

A postura americana condicionava os debates ao âmbito da Liga das

10. Como observou Cordell Hull, apesar de haver discordâncias, no relacionamento brasileiro-argentino não haviam problemas graves a ponto de causar rompimentos “entre os sul-americanos”. Telegram 16, 02/12/1938, Record group 43, entry 251, NARA.

11. Instructions to the Delegates to the Seventh International Conference of American States, Montevideo, Uruguay, Record group 43, entry 204, box 1, NARA. Texto original: “The Chaco question is a purely South American.”

12. Telegram 56, 14/12/1933, Record group 43, entry 204, NARA. Texto original: “I am not endeavoring in any way to handle the matter or assume any responsibility in that respect.” Apesar desta afirmação, No entanto, secretamente, no dia seguinte a abertura dos trabalhos em Montevideú, Hull encontrou-se com o representante paraguaio e propôs uma solução unilateral. Não encontramos a proposta em si, mas a sua existência e a negativa do Paraguai em aceitar o acordo foram registrados em telegrama enviado ao Departamento de Estado. Telegram 30, secret, 04/12/1933, Record group 43, entry 204, NARA.

13. Telegram 44, 10/12/1933, Record group 43, entry 204, NARA.

Nações¹⁴. Fora daquele organismo multilateral, os Estados Unidos apoiavam o Brasil na condução de Comissões para estabelecer a paz entre os Estados envolvidos.¹⁵ Na historiografia, ambos os casos são tidos como exemplo de atuação do Brasil, destacando-se que a diplomacia brasileira teve “intensa atuação e influência” em seu desfecho (SANTOS, 2014, p. 90).

Às vésperas da Oitava Conferência Internacional Americana, em 1938, outra movimentação política pode ser considerada como reforço ao argumento de que os americanos delegaram a América do Sul à atuação da diplomacia brasileira. O Peru, sede do evento, tinha uma pendência territorial com o Equador, o qual ameaçou não participar do evento. Temendo que sinalizar fraqueza em um momento que considerava crucial para a política internacional, O Secretário de Estado, Cordell Hull, pediu ao Ministro das Relações Exteriores, Osvaldo Aranha, que envidasse esforços no sentido de evitar a ausência do Equador.¹⁶ Em resposta, a diplomacia brasileira colocou seus bons ofícios em favor da cooperação na América do Sul e a favor de evitar a ausência do Equador por meio de alguma proposta aceitável. O Itamaraty trabalhou com três possibilidades – as quais chamou de planos A, B e C. O plano A consistia em convencer o presidente da Colômbia a conversar pessoalmente com o presidente do Equador (ambos eram mais próximos), e sugerir um compromisso das repúblicas americanas – a ser assinado na Oitava Conferência – em prol da resolução do conflito; O plano B – levado a termo com sucesso – seria uma segunda investida, da parte de outro presidente próximo – Venezuela – sobre o mesmo assunto. Se não funcionasse, o plano C previa que a diplomacia brasileira tentaria que o próprio Peru fizesse um convite ao Equador.¹⁷

Ainda naquele ano de 1938, o contexto condicionou o debate

14. A Liga das Nações foi a organização multilateral que precedeu a Organização das Nações Unidas (ONU). Dentre seus objetivos, deveria atuar a fim de garantir a paz nas relações internacionais.

15. Existem pastas específicas sobre a atuação brasileira na Liga das Nações e nas comissões para a paz em ambos os casos. Para um resumo, ver: Memorando de Mendonza, janeiro de 1933, lata 1417, maço 32812, AHI.

16. Telegrama s/n, do Departamento de Estado (Cordell Hull) para a Embaixada dos Estados Unidos no Brasil, 14/11/1938, lata 667, maço 9898-9903, AHI.

17. Telegrama s/n, 24/11/1938, lata 667, maço 9900, AHI.

político às questões referentes à preparação para a guerra que se anunciava na Europa. Se nos tempos de Jefferson, a ameaça europeia vinha principalmente da Espanha e da Santa Aliança, nos tempos de Roosevelt o problema estava nas potências que compunham o Eixo Roma-Tóquio-Berlim. A convicção de que a segurança nacional dependia da segurança continental, elegeu a defesa continental como sinônimo de solidariedade. Na oportunidade, a solidariedade continental conheceu oficialmente a versão rooseveltina: “Existe hoje uma solidariedade continental entre as vinte e uma repúblicas americanas e Canadá, que está mais definida e unânime do que nunca antes tinha sido.”¹⁸

O mencionado pedido direto do Secretário de Estado dos Estados Unidos ao Ministro das Relações Exteriores do Brasil é um dos exemplos de prestígio do Brasil que estava absolutamente em alta. Poder-se-ia argumentar que a diplomacia brasileira estivesse supervalorizando sua importância, não fossem os fortes indícios presentes nos acervos tanto do Brasil quanto dos Estados Unidos. A correspondência brasileiro-americana indica que o Ministro Osvaldo Aranha mantinha contato permanente e direto com o Secretário de Estado, Cordell Hull, e seu imediato o Subsecretário Sumner Welles. Em seu discurso de encerramento dos trabalhos em Lima (Oitava Conferência, 1938), Hull, em sessão plenária, reconheceu a relevância do Chefe da Delegação do Brasil na condução dos trabalhos no evento (BRASIL, 1940, p. 136).

As demonstrações do prestígio brasileiro tiveram destaque ainda maior quando da efetivação do mecanismo de consulta mútua, aprovado na Oitava Conferência com a finalidade de dar celeridade às decisões continentais em caso de guerra na Europa. Durante o brevíssimo período de dois anos e quatro meses (setembro de 1939 a janeiro de 1942), o recém aprovado mecanismo foi posto em marcha no sistema interamericano por

18. Radio Bulletin 267, White House Press Conference, 15/11/1938, Record group 43, entry 252, box 1, NARA. Texto original: “There existed today a continental solidarity among the twenty-one American republics and Canada which was more definite and unanimous than had ever before been the case in the one hundred and twenty years since the Latin American republics were struggling for independence.”

conta de três ocasiões: deflagração do conflito – setembro de 1939; invasão da França pela Alemanha – julho de 1940; e ataque aos Estados Unidos pelo Japão – dezembro de 1941. Respectivamente, os eventos justificaram-se pela decisão de neutralidade conjunta (I Reunião, Panamá); pela criação de uma comissão para administrar territórios americanos de países invadidos pelo nazismo (II Reunião, Havana); e pela recomendação de rompimento de relações políticas, comerciais e diplomáticas com os países do Eixo (III Reunião, Rio de Janeiro).

Em torno da I Reunião, parece-nos importante destacar as várias consultas que os Estados Unidos faziam ao Brasil e a insistência para que o ministro Osvaldo Aranha se fizesse presente no evento. Para concluir a proposta de agenda da I Reunião, via Embaixada Americana no Rio de Janeiro, o Secretário de Estado fez várias consultas ao Ministro das Relações Exteriores do Brasil e até mesmo chegou a pedir-lhe opinião sobre certos temas.¹⁹ Quando os demais Estados americanos foram consultados, o título do Telegrama Circular às representações diplomáticas nas repúblicas americanas foi: *The Secretary of State to Chiefs of Diplomatic Missions in the American Republics except Brazil*. O Brasil ficou de fora porque o Ministro brasileiro não somente já tinha conhecimento prévio do conteúdo com exclusividade, como também havia emitido um parecer.²⁰

A atitude americana em relação ao Brasil era semelhante em Washington, sendo que o então Embaixador Carlos Martins era frequentemente consultado pelo Subsecretário de Estado Sumner Welles, que adotava a mencionada prática de confidenciar-lhe as matérias antes de leva-las ao conhecimento dos outros países americanos. Para ficar em um exemplo, transcrevemos um trecho bastante comum nos telegramas enviados pelo embaixador Martins:

Mostrou-me confidencialmente, o sub-Secretário de Estado as linhas gerais do próximo convênio, antes de revelá-las oficialmente a qualquer outro governo. De-sejava Sua Excelência saber a opinião do Brasil não só

19. Telegram 168, 04/09/1939, Record group 43, entry 267, box 1, NARA.

20. Telegram s/n, 06/09/1939, Record group 43, entry 267, box 1, NARA.

como gesto de solidariedade e cooperação inicial, mas para coordenar, desde logo, ambas as atitudes políticas.²¹

Para além dos protocolares discursos de agradecimentos e reconhecimentos, a I Reunião levou o Departamento de Estado a externar ainda mais seu prestígio pelo Itamaraty. O ministro Osvaldo Aranha comunicou o Departamento de Estado que não poderia fazer-se presente no evento do Panamá por motivos políticos internos.²² A Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro foi instruída a reforçar e atuar em favor da presença do brasileiro, considerada seria “imprescindível” dado seu “prestígio internacional”.²³ Ao Embaixador do Brasil em Washington, Sumner Welles apelou para o desejo de Franklin Delano Roosevelt:

Em ulterior entrevista, o sub-Secretário de Estado, manifestou-me o desejo do presidente Roosevelt de que Vossa Excelência participasse em pessoa da importante reunião consultiva. Punha o Governo americano à disposição de Vossa Excelência um navio de Guerra, então em Trinidad, para transporta-lo do avião da Panair à cidade do Panamá.²⁴

Apesar do gesto diplomático e do interesse do Departamento de Estado, o ministro brasileiro de fato não pôde comparecer à reunião e foi representado pelo Embaixador Martins. Igualmente prestigiado, o embaixador brasileiro foi convidado a viajar com a Delegação dos Estados Unidos de Washington ao Panamá, ao que declinou por considerar inconveniente, principalmente para evitar “associações indevidas”.²⁵ Ao final dos trabalhos no Panamá, a Delegação do Brasil reconheceu que “o sucesso da proposta do mar continental foi devido inteiramente à colaboração

21. Ofício 507, reservado, relatório da Delegação do Brasil junto à I Reunião, 20/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI.

22. Telegram 303, 05/09/1939, Record group 43, entry 267, box 1, NARA.

23. Telegram 170, 06/09/1939, Record group 43, entry 267, box 1, NARA.

24. Ofício 507, reservado, relatório da Delegação do Brasil junto à I Reunião, 20/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI.

25. Ofício 507, *op. cit.*

estreita do Brasil e dos Estados Unidos”.²⁶ Já os americanos, nas palavras de Sumner Welles, foram gratos especialmente ao Ministro Osvaldo Aranha por “suas frequentes conversas por telefone com os ministros das Relações Exteriores da Argentina e do Uruguai [as quais] foram muito úteis”.²⁷ Com relação aos trabalhos da Delegação brasileira, especialmente de Carlos Martins, Sumner Welles escreveu:

O completo êxito desta conferência deve-se em sua maior parte, à sua própria visão e esforços. Queira dizer-lhe (ao ministro) que a declaração lida ontem pelo Chefe da Delegação Brasileira constitui um dos documentos mais eloquentes de que já tive conhecimento, exercendo profunda influência sobre a Conferência.²⁸

Para além do prestígio junto aos americanos, um caso que nos pareceu emblemático de atuação da diplomacia brasileira foi o da proposta para o delicado problema das colônias dos países ocupados pelos nazistas. O tema foi pautado para a II Reunião de Consulta, imediatamente após a invasão da França pelos alemães. Além da colônia francesa, havia o risco de a colônia inglesa cair sob domínio alemão. Consequentemente, as Américas poderiam ser arrastadas para a guerra se os alemães decidissem utilizar as colônias como base para ataque aos Estados Unidos, como acreditavam parte dos estrategistas do governo americano.

26. Ofício 507, *op. cit.*

27. Telegram 38, 03/10/1939, Record group 43, entry 267, NARA. Texto original: “Aranha’s personal efforts and his frequent conversations on the telephone with the ministers of foreign affairs of both Argentina and of Uruguay were likewise most hopeful.” Em outro documento: “Por favor, expresse a Aranha, mais uma vez, o meu profundo apreço à magnífica colaboração prestada pela Delegação Brasileira e, em particular, por ele. O sucesso completo desta reunião é em grande parte devido à sua própria visão e seus próprios esforços”. Telegram 4, 03/10/1939, Record group 43, entry 267, NARA. Texto original: “Please express to Aranha once more my profound appreciation of the magnificent cooperation afforded by the Brazilian delegation and, particularly, by himself. The complete success of this meeting is in the great part due to his own vision and to his own efforts”.

28. Telegrama s/n, 03/10/1939, lata 1040, maço 18175-18180, AHI.

O tema da administração das colônias ocupadas gerou debates que variavam de intervenção à independência. A Argentina colocava-se como defensora da tendência independentista, o que era inadmissível para a diplomacia americana. A solução intermediária foi apresentada pelo Brasil e consistia na criação de uma comissão para a administração das colônias, que foi ao final dos trabalhos, aprovada em sessão plenária.²⁹ O Itamaraty lembrou que a proposta (a mais importante do evento), foi um exemplo de sua “atuação máxima em nível hemisférico” (BRASIL, 1944).

É importante destacar que a “atuação máxima” do Brasil em julho de 1940 não foi autônoma. Capacitados na mediação e com condições de diálogo com os argentinos, os brasileiros reuniam condições para uma demanda feita pelo Subsecretário de Estado dos Estados Unidos. Sumner Welles, em meados de junho, convidou o Embaixador Carlos Martins para uma reunião na qual encomendou uma proposta à diplomacia do Brasil. Martins relatou que, de acordo com Welles, “seria de todo vantajoso para o Brasil que apresentássemos [na] Reunião [em] Havana [uma] proposta de mandato coletivo sobre possessões europeias continente americano”.³⁰

As reuniões dos Chanceleres Americanos para deliberar sobre os problemas que afetavam os Estados americanos durante a Segunda Guerra Mundial foi encerrada com a terceira edição, que ocorreu no Rio de Janeiro. Na ocasião, houve o rompimento daqueles Estados, exceto Argentina e Chile, com as potências que compunham o Eixo. A atuação do Brasil está amplamente documentada no acervo Arquivo Histórico do Itamaraty e, certamente por ter sido a sede, há um volume enorme de documentos referentes à atuação brasileira. Vale ressaltar que a diplomacia brasileira seguiu a forma de atuação já registrada: atuou na mediação junto aos países da América do Sul para tentar garantir a aprovação do rompimento diplomático e comercial com o Eixo por unanimidade. Nesta empreitada, tanto os Estados Unidos quanto o Brasil não lograram êxito.

Se a principal aposta dos Estados Unidos no Brasil era no sentido

29. Telegram 1, 20/07/1940, Record group 43, entry 281, box 1, NARA.

30. Boletim telegráfico 1, confidencial, do MRE para a Delegação brasileira junto à II Reunião, 18/06/1940, lata 703, maço 10262 e 10263, AHL.

de que auxiliasse na aprovação de suas demandas na América do Sul, faltou aos diplomatas brasileiros esta compreensão, bem como a compreensão de que no período posterior a 1942 sua importância política naquele espaço seria dispensável. Àqueles que acreditavam ter ocupado seu devido lugar de destaque na política sub-regional, o período pós-guerra foi dramático ao considerar o Brasil tão importante quanto qualquer outro Estado da América Latina. Este é um tema que merece análise à parte.

Considerações finais

A subdivisão do Hemisfério Ocidental e o consequente reconhecimento da existência de um espaço diferenciado por parte dos Estados Unidos, levou a América do Sul a ocupar um lugar de evidência no espaço político internacional das Américas. A *crise de interpretação* sobre o que havia ao sul do Rio Grande foi um processo exclusivo do período compreendido entre 1933 e 1942. Os reflexos da crise econômica internacional e a Segunda Guerra Mundial possibilitaram uma revisão temporária do conceito clássico de Thomas Jefferson: pareceu que os Estados Unidos avançavam do “temos um hemisfério” para o “fazemos parte de um hemisfério”. Esta última condição tornaria as relações internacionais americanas mais equilibradas, o que pôde ser constatado na busca pela unanimidade para a aprovação das propostas continentais.

O Brasil, para o qual a América do Sul é uma constante da política externa, foi considerado como aliado, por vezes preferencial, na tarefa de obter a unanimidade dos Estados sul-americanos, onde a penetração norte-americana ainda era incompleta. Enquanto para os Estados Unidos a condição brasileira era estratégica principalmente para obter aprovação de suas propostas no campo da defesa continental, a diplomacia brasileira acreditou ter atingido o lugar que lhe era devido na política internacional regional. Para a diplomacia brasileira esta condição seria permanente e sua atuação foi no sentido de consolidar-se como mediadora dos conflitos na América do Sul.

Por fim, urge destacarmos dois possíveis aprendizados que a

diplomacia brasileira poderia tirar do momento histórico analisado, considerando que a América do Sul ainda segue como diretriz de sua política externa. O primeiro é o aprendizado da análise internacional pautada em fatos concretos e dados reais. O argumento da solidariedade americana e o interesse dos Estados Unidos não foram suficientes para a manutenção da dinâmica geopolítica da América do Sul distinta dos demais Estados americanos. O segundo aprendizado baseia-se no fato de que o status de liderança sub-regional só será efetivo quando da possibilidade da integração social constar de um projeto ousado, elaborado e de longo prazo. A liderança mediante interesse dos Estados Unidos mostrou-se vulnerável ao interesse da superpotência americana.

Referências:

- BANDEIRA, L. A. M. Geopolítica e política exterior: Estados Unidos, Brasil e América Sul. Brasília, FUNAG, 2010.
- BANDEIRA, L. A. M. Presença dos Estados Unidos no Brasil. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.
- BOLTON, H. E. The Epic of Greater America. *American Historical Review*, Vol. 38, No. 3, p. 448-474, Apr., 1933.
- BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Relatório Ano de 1940. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1944.
- CERVO, A. L. Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.
- CERVO, A. L. Relações Internacionais na América Latina: velhos e novos paradigmas. Brasília: Funag, 2001.
- CERVO, A. L.; BUENO, C. História da política exterior do Brasil. Brasília: EDUNB, 2012.
- HANKE, L. Do the Americas Have a Common History? A critique of the Bolton Theory. New York: Alfred A. Knopf, 1965.
- KAPLAN, A.; PEASE, D. Cultures of United States Imperialism. Durham: Duke University Press, 1998.
- LAFER, C. A identidade nacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro. São Paulo: Perspectiva, 2001.

- MACCANN JUNIOR, F. *A aliança Brasil-Estados Unidos (1937-1945)*. Rio de Janeiro, Biblioteca do Exército, 1995.
- MAGNAGHI, R. M. Herbert E. Bolton and the historiography of the Americas. London, Westport: Greenwood Press, 1998.
- MOURA, G. *Relações exteriores do Brasil 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Brasília: FUNAG, 2012.
- PECEQUILO, C. S. *A política externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre: EDUFRGS, 2011.
- PIKE, F. B. *FDR's Good Neighbor Policy*. Texas: University of Texas Press, 1995.
- PRATT, M. L. *Olhos do Império: Relato de Viagem e Transculturação*. São Paulo: Edusc, 1992.
- SALVATORE, R. D. *Imágenes de um Império. Estados Unidos y las Formas de Representación de América Latina*. Buenos Aires: Editorial Sudamerica, 2006.
- SANTOS, L. C. V. G. *A América do Sul no discurso diplomático brasileiro*. Brasília: FUNAG, 2014.
- SCHOULTZ, L. *Estados Unidos: poder e submissão: uma história da política norte-americana em relação à América Latina*. Bauru: EDUSC, 2000.
- SIMÕES, A. J. F. *Eu sou da América do Sul*. Brasília: FUNAG, 2012.
- WHITAKER, A. *The Western Hemisphere Idea: its rise and decline*. Ithaca: Cornell University Press, 1954