

B R A S I L

Volume I

Crescimento, Modernização
e Política Externa

2ª edição

Coordenadores

- ◆ José Augusto Guilhon Albuquerque
- ◆ Ricardo Seitenfus
- ◆ Sergio Henrique Nabuco de Castro

Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)

Colaboradores

<i>Braz José de Augusto</i>	<i>Luiz Felipe Lampreia</i>
<i>Flavio Fava de Moraes</i>	<i>Monica Hirst</i>
<i>Gelson Fonseca Jr.</i>	<i>Paulo Fagundes Vizentini</i>
<i>Gerson Moura</i>	<i>Paulo Roberto de Almeida</i>
<i>Hélio Jaguaribe</i>	<i>Ricardo Seitenfus</i>
<i>José Augusto Guilhon Albuquerque</i>	<i>Rodrigo Amado</i>
<i>Luis Felipe de Seixas Corrêa</i>	<i>Rubens Ricupero</i>
<i>Luiz Augusto P. Souto Maiori</i>	<i>Tullo Vigevani</i>

Lumen  Juris | Editora

A Política Externa do Governo JK (1956-61)

Paulo Fagundes Vizentini

A Política Externa do Desenvolvimento-Associado (1956-1958)

A política exterior do governo Juscelino Kubitschek de Oliveira ocupa um lugar peculiar no conjunto da História das Relações Internacionais do Brasil. Situado em pleno período populista, o governo JK dele destoa, inclusive em política externa. Conseguindo inicialmente conciliar acelerado crescimento industrial com alinhamento automático em relação a Washington, na esteira da contínua crise político-institucional que se seguiu ao suicídio de Getúlio Vargas em 1954, o presidente adotará um discurso diplomático de contornos nacionalistas após 1958. Neste ano, com o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA), não apenas se restabelece uma barganha diplomática em relação aos EUA, como a própria política externa brasileira começa a ultrapassar seus limites estruturais, vigentes desde a gestão Rio Branco. Sob o condicionamento de múltiplos fatores, a política externa de JK constituirá a última de uma fase essencialmente voltada a uma inserção predominantemente hemisférica, e esboçará o início de outra, na qual se afirmarão as dimensões mundial e multilateral.

O contexto interno e externo no qual Juscelino Kubitschek inicia seu governo não é nada fácil. Os conflitos sociais no Brasil encontravam-se extremamente exacerbados, num clima de significativa mobilização política e crescente articulação ideológica. A clivagem entre “nacionalistas” e “entreguistas” extrapolava gradativamente o plano das relações exteriores, invadindo a dimensão social doméstica, passando a identificar forças de esquerda e

direita. A urbanização, por sua vez, intensificava-se e possibilitava a arregimentação política de amplos setores sociais, num quadro que propiciava uma considerável margem de autonomia ao Executivo (LAFER, 1970, p. 47). O populismo procurava responder a este desafio, mas trazia em si contradições que adquiriram contornos perigosos em épocas de crise econômica. Portanto, na recepção de JK, urgia retomar o projeto de desenvolvimento industrial de substituição de importações, a partir do ponto em que fora abandonado com o suicídio de Getúlio Vargas.

Kubitschek, herdeiro da aliança PSD-PTB, estava consciente dos problemas enfrentados por Vargas e procurou alterar seu projeto de desenvolvimento, e a base de sustentação política interna. O populismo trabalhista, com sua retórica distributiva, foi substituído pelo discurso desenvolvimentista e modernizador dos "50 anos em 5." JK voltava-se para o pragmatismo e aceitava a racionalidade burguesa de forma crua. O seu projeto econômico foi estruturado através do Plano Nacional de Desenvolvimento, ou Plano de Metas. Este, baseava-se numa estratégia diferente da varguista, pois privilegiava o Departamento 2 da economia (bens de consumo sofisticados, destinados à classe média). Conforme Celso Lafer, "o Plano propunha metas de infra-estrutura para o setor público (e) (...) também metas de substituição de importações, sobretudo para o setor privado. Estas exigiam financiamentos, tecnologias e equipamentos externos, cuja obtenção o governo estimulou e orientou, (...) coordenando-o com os órgãos encarregados do regime geral de importações, tais como a CACEX, a Carteira de Câmbio do Banco do Brasil, o CPE e a SUMOC (Superintendente da Moeda e do Crédito)" (Lafer, 1978, p. 68).

O governo JK, apesar de pressionado internamente à esquerda e à direita logrou compromissos satisfatórios no plano político, sobretudo devido ao sucesso inicial de seu plano econômico. Este, pelas razões antes apontadas, baseou-se numa associação estreita ao capital estrangeiro e num alinhamento automático com os EUA no âmbito estratégico. A industrialização impulsionada por JK, neste sentido, fazia de seu "nacional-desenvolvimentismo" muito mais um desenvolvimentismo-associado.

Logo após sua eleição, Kubitschek rumou para os Estados Unidos e Europa, segundo ele, para “atrair a atenção do mundo inteiro sobre o Brasil e, em especial, a atenção do mundo econômico”. Em Key West, JK procura tranquilizar Eisenhower e solicita apoio econômico, mas recebe a sugestão de entregar a exploração petrolífera a pequenas empresas americanas. Em seguida, o presidente brasileiro manteve contatos em Washington e Nova Iorque. Na Europa, visitou a Holanda, Grã-Bretanha, Luxemburgo, Bélgica, França e Alemanha Ocidental. Segundo Wrzos, “se as repercussões das cerimônias (desta viagem) foram muito intensas em cada país visitado, não foi menos relevante o movimento franco que, sob a forma de financiamentos externos ou de inversões diretas, daqueles países tomaram o rumo do Brasil. (...) Os financiamentos estrangeiros registrados em 1955 foram da casa de 80 milhões de dólares; em 1956 ascenderam a 253 milhões de dólares; e, em 1957, atingiram 523 milhões de dólares. As inversões diretas, que haviam sido em 1955 de apenas 31 milhões de dólares, foram de 56 milhões em 1956 e de 108 milhões de dólares em 1957. (...) Ao iniciar-se o ano de 1958, a Superintendência da Moeda e do Crédito tinha em estudo financiamentos no valor de 648 milhões de dólares (...)” (Wrzos, 1960, pp. 11-12).

Essa ativa política de atração de capitais estrangeiros buscava compensar a contínua queda das exportações de 1951 a 1958, e sua estagnação entre 1958 a 1960. O sucesso logrado com a obtenção de capitais, tecnologias e instalação de empresas estrangeiras não deveu-se apenas às características do modelo de desenvolvimento adotado por JK e às amplas facilidades oferecidas pela legislação brasileira, mas também à concorrência que se iniciava entre os EUA e os países europeus. Assim, a primeira grande montadora de automóveis a instalar-se no Brasil foi a Volkswagen alemã, depois seguida por empresas norte-americanas.

No plano estritamente político-diplomático, o Brasil de JK alinhou-se plenamente aos parâmetros do bloco ocidental até 1958. A barganha diplomática de Vargas foi abandonada e a ausência de uma política externa minimamente autônoma e ativa como instrumento do desenvolvimento econômico caracterizou a atuação do Itamaraty. Em nível mundial, o Brasil distanciou-se dos

movimentos de libertação nacional do Terceiro Mundo e acentuou seu afastamento em relação ao campo socialista. A posição da diplomacia brasileira expressava-se de forma inequívoca sobre este aspecto: “apoiamos decididamente o mundo ocidental nas questões básicas de defesa contra o expansionismo soviético e procuramos, nas diferenças coloniais, buscar os elementos de mediação e conciliação capazes de aproximar os blocos divergentes na Assembléia da ONU” (Relatório MRE-1957, p. 6).

Um dos eixos básicos da política externa brasileira neste último campo foi a estreita cooperação com Portugal. Nos anos 50, o Brasil recebeu 120 mil imigrantes portugueses, e em contrapartida a colônia portuguesa apoiava eleitoralmente o governo JK. Em junho de 1957 o Presidente Craveiro Lopes visitou o Brasil e em 1960 JK visitou Portugal. Mas “a tão propalada afetividade (das relações Brasil-Portugal nos anos 50) na verdade constituía uma espessa nuvem de fumaça, a qual ocultava o realismo que as informava. O que realmente contava para ambos era: de um lado, garantir a adesão de um país ex-colonizado por Portugal, situado no cenário Atlântico e despontando como uma liderança em seu continente, à defesa de suas posições na África; de outro, proteger os interesses econômicos do café brasileiro no mercado mundial, considerados como essenciais para o salto desenvolvimentista programado” (Gonçalves, 1989, p. 186). Além disso, pode ser acrescentada a existência de interesses estratégicos convergentes no Atlântico Sul, bem como o desejo brasileiro de lograr acesso a informações e planos da OTAN por meio de Portugal, que integrava a organização militar (Pinheiro, 1989, p. 107).

Quanto ao campo socialista, não apenas desaparecem completamente as referências a qualquer possibilidade de reatamento diplomático, como até mesmo as relações comerciais conhecem um forte recuo. Enquanto o Brasil amplia os acordos de ajustes bilaterais e multilaterais com países europeus e Israel, denuncia os de pagamento e comércio com vários países socialistas (Relatório MRE-1956, pp. 201-202). Com relação à intervenção soviética na Hungria em 1956, a diplomacia brasileira adotou não apenas um tom anti-soviético, como anti-socialista, ao defender o “levante anticomunista húngaro” e enviar recursos financeiros para a

manutenção de refugiados e aceitando a imigração de três mil deles (Relatório MRE-1956, pp. 65-66). Buscando estreitar a colaboração com os EUA e a ONU, ao mesmo tempo em que procurava destacar-se como “grande nação do bloco ocidental”, o Brasil atendeu à solicitação do Conselho de Segurança e enviou um contingente militar a Suez, sob bandeira das Nações Unidas (*Ib.*, pp. 62-63).

No tocante à América Latina, o Brasil desenvolve inicialmente iniciativas modestas e de caráter bilateral. Nada que pudesse reacender problemas como os gerados pelo Pacto ABC. Mesmo assim, a diplomacia brasileira busca a intensificação das relações com o continente, em particular quanto à complementariedade econômica. Em 1956 o presidente boliviano Hernan Siles Zuazo visita o Brasil, com as conversações visando o estreitamento das relações político-econômicas, através de negociações sobre a participação brasileira na exploração do petróleo daquele país, nos termos do Tratado de 1938, bem como entrava em fase final a construção da ferrovia Corumbá – Santa Cruz de la Sierra.

Com relação ao Paraguai, ocorreu em outubro de 1956 o encontro de Kubitschek com o Presidente Alfredo Stroessner em Foz do Iguaçu, sendo assinados acordos econômicos e culturais. No mesmo mês, o Chanceler Macedo Soares visitou Assunção, para tratar da implementação dos acordos: criação de portos francos em Paranaguá e Concepción, construção da ponte internacional sobre o rio Paraná, aproveitamento energético dos rios Acarai e Mondaí e a implementação de acordos de comércio e investimento. Em setembro de 1957 Stroessner visitou o Brasil. Com o Peru também foram assinados acordos econômicos neste ano.

Em 1957 foi visível o adensamento da política externa em relação à América Latina, com referência a uma “maior ênfase nas relações com os povos do continente, cuja unidade deve ser um fator de progresso”, pela orientação política, “pela complementariedade de suas economias, de modo a valorizar sua atuação no plano internacional.” Ainda segundo o Relatório do MRE 1957, é preciso que a unidade política robusteça o progresso e é necessário tornar as economias da região mais complementares. Apesar disso, na Conferência Econômica Interamericana realizada em Buenos Aires em

agosto-setembro deste ano, onde debateu-se o problema do financiamento para o desenvolvimento, a inversão de capitais privados e os produtos de base e seus excedentes, não foi lograda a assinatura do projeto de Convênio Econômico Geral. No mesmo ano, o Brasil participou da Conferência de Buenos Aires sobre o Atlântico Sul, que discutiu questões de segurança.

Este acercamento prenuncia, de certa forma, a Operação Pan-Americana e vincula-se às crescentes necessidades da economia brasileira em fase de industrialização. A fronteira econômica alarga-se em direção a países vizinhos. Além disso, as dificuldades comerciais e financeiras internacionais, que serão analisadas adiante, começavam já a se manifestar, tais como a deterioração dos termos de troca, a criação da Comunidade Econômica Européia e os problemas político-econômico continentais.

Na política hemisférica o destaque é cooperação com os EUA. O Acordo Átomos para a Paz continua vigente e, apesar de algumas reações dos grupos nacionalistas, prossegue a exportação de minerais estratégicos. Mais polêmica e significativa, entretanto, foi a instalação de uma base americana para rastreamento de foguetes em Fernando de Noronha, em troca do fornecimento de equipamentos militares no valor de US\$ 100 milhões. Segundo JK, "em 1956 a URSS já se destacava como potência mundial, possuindo agora surpreendentes realizações no campo dos foguetes. Os EUA se interessaram, então, pela instalação de uma estação militar no nordeste brasileiro. Os militares brasileiros vetaram a idéia da instalação em Pernambuco, pela proximidade com os centros canavieiros, locais de agitação social, optando-se por Fernando de Noronha. Os militares exigiam, entretanto, apenas a presença de técnicos, conhecimento da natureza (...) e dos trabalhos a serem realizados pelo equipamento. Após várias negociações, foi assinado o ajuste entre o Brasil e Estados Unidos, graças ao qual pudera reaparelhar e modernizar em parte suas forças armadas" (Oliveira, 1976, p. 120). O Ajuste e a instalação da base americana causaram grande polêmica.

Tanto nas diversas áreas de atuação político-diplomática como nas relações econômicas externas, o período que se estende desde o suicídio de Vargas em agosto de 1954 até a formulação da

Operação Pan-Americana de Kubitschek, em 1958, caracterizou-se como uma espécie de hiato dentro do conjunto da política externa brasileira da fase populista. A busca de uma maior autonomia diplomática frente aos EUA e a utilização dinâmica da política exterior como instrumento do desenvolvimento econômico nacional, tornaram-se elementos secundários nesta fase.

A Operação Pan-Americana (1958-1959)

O primeiro impulso de industrialização do desenvolvimento associado de JK começou a desacelerar-se em 1958, com a queda da taxa de crescimento do PNB. A rápida expansão econômica dos anos 1956-1957 evidenciava agora suas conseqüências negativas: inflação, aumento do custo de vida, greves, acentuados endividamentos externos e recessão. O otimismo despertado pelas expectativas dos "50 anos em 5" é ameaçado com a redução do ritmo ou mesmo com a possibilidade de interrupção do Plano de Metas, justamente quando o governo intensificava a construção de Brasília.

O endividamento externo agravava-se de forma preocupante devido à queda das receitas das exportações brasileiras. O caso mais grave era o do café. O declínio dos preços, que já vinha ocorrendo a algum tempo, intensificou-se. Apesar da maximização das receitas cambiais continuar sendo a tônica da política cafeeira, o governo partiu para uma ofensiva diplomática que buscava acercar-se dos demais países produtores, visando reduzir oferta mundial e sustentar os preços. "O Brasil, cômico da responsabilidade que lhe confere a posição de maior produtor mundial de café, enviou esforços para que os demais produtores latino-americanos concorressem para o encaminhamento de medidas de cooperação da economia cafeeira" (Relatório MRE-1957, p. 203). O resultado desta política foi a realização da Conferência Internacional do Café, o Convênio Cafeeiro Geral e a criação da Organização Internacional do Café. A sustentação do preço do café, entretanto, vai fracassar devido às divergências entre os produtores africanos e latino-americanos, e à superprodução brasileira a partir de 1958.

Sem seus aspectos essenciais, a crise econômica no Brasil era resultante das contradições de sua própria dinâmica. Mas o

contexto internacional contribuiu grandemente para seu agravamento. A recessão norte-americana de 1957-1958 repercutiu negativamente em toda a América Latina, deteriorando os termos de troca do comércio internacional numa direção desfavorável aos exportadores de produtos primários. Além disso, a conjuntura econômica brasileira dificultava ainda mais a situação. O Fundo Monetário Internacional exigia o saneamento da economia do Brasil para liberar novos empréstimos. Em março de 1958 uma missão do FMI veio ao país e exigiu medidas drásticas de JK, como a contenção dos salários, o desaquecimento da economia, cortes significativos nos gastos públicos e a redução da inflação para 6% ao ano, como contrapartida da liberação de um empréstimo de 300 milhões de dólares.

Embora o Presidente Kubitschek insistisse no discurso desenvolvimentista e justificasse a crise como “própria do crescimento”, o mal-estar era crescente e a situação do projeto de desenvolvimento era precária. Aceitar o receituário econômico liberal do FMI significava solapar perigosamente as bases de apoio do governo, e implicava mesmo o abandono do projeto econômico. JK mergulha no dilema estabilização ou desenvolvimento. A inflação era causada essencialmente pelos gastos públicos destinados ao acelerado ritmo do Plano de Metas, da construção de Brasília, da política de concessão de empréstimos ao setor privado via Banco do Brasil, e aos aumentos reais de salários. Reduzir os empréstimos, os salários e o ritmo de crescimento levaria à implosão da aliança PSD/PTB e à desestabilização do país (Benevides, 1979).

Além das pressões e críticas dos interesses estrangeiros e dos sindicatos trabalhistas, o governo também enfrentava os redobrados ataques da UDN e dos grupos exportadores, como os cafeicultores. A resposta de JK, no plano interno, será uma reforma ministerial e a contemporização. O governo manteve uma estratégia inflacionária sob controle como forma de financiamento interno de seus planos, empurrando para o futuro o desgaste das soluções saneadoras necessariamente conflituosas. Certamente, esta atitude teria conseqüências sérias no plano político, às quais o governo responderia adotando uma postura “nacionalista” com finalidades domésticas.

No plano exterior a situação tornava-se complexa e problemática. A situação interna da economia dos EUA e a relação do Brasil com esse país e com os bancos estrangeiros não representava o único problema para o governo Kubitschek. Em 1957, com a assinatura do Tratado de Roma, tinha encaminhamento institucional a formação do Mercado Comum Europeu. Além da política de tarifas preferenciais dentro da CEE criar dificuldades para diversos produtos brasileiros, as exportações tropicais das colônias dos países europeus, especialmente as africanas, passavam então a competir com vantagens insuperáveis com as brasileiras e latino-americanas dentro do novo mercado. O Chanceler Macedo Soares declarou enfaticamente que "a criação de um mercado comum por seis países da Europa Ocidental – França, Itália, República Federal da Alemanha, Países Baixos, Bélgica e Luxemburgo – constituiria uma ameaça a produtos brasileiros, especialmente ao café, originários também de territórios ultramarinos de alguns daqueles países. Na reunião das partes contratantes do GATT, em outubro último, o Brasil manifestou suas reservas e mostrou os perigos de tal iniciativa, que poderia favorecer a colocação desses produtos, em detrimento de similares de origem brasileira." A reação do governo visava ampliar o comércio externo como tarefa urgente e fundamental: "Os serviços especializados do Itamaraty estudam detidamente o assunto, na defesa dos altos interesses da economia nacional, e examinam cuidadosamente medidas imprescindíveis à ampliação do comércio exterior brasileiro, de modo a garantir ao país a expansão de nossos mercados tradicionais e a criação de novos, enquanto não for possível diversificar nossos produtos de exportação" (Relatório MRE-1957, pp. 187-191).

As novas medidas de política exterior são aprofundadas a partir da reforma ministerial de julho de 1958, quando Macedo Soares (PSD/SP) foi substituído por Francisco Negrão de Lima (PSD/MG). Ao novo Chanceler caberia impulsionar a retomada da política de barganha face aos EUA e a ampliação dos horizontes diplomáticos brasileiros. A América Latina em primeiro lugar, o mundo afro-asiático, os países socialistas e outros centros capitalistas passaram a merecer maior atenção da política exterior brasileira.

O ponto alto na alteração da política externa de Kubitschek foi o desencadeamento da Operação Pan-Americana (OPA) em 1958. A Operação passa a ocupar um lugar dominante no discurso diplomático brasileiro, o que levou alguns analistas a sobrevalorizar seu alcance e suas realizações enquanto outros, mais voltados a um realismo crítico, chamaram a atenção para sua individualidade. Clodoaldo Bueno argumenta que “como resposta à OPA, costumava-se apontar o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) como único resultado concreto. Mas a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (ALALC) e a Aliança para o Progresso (ALPRO) do Presidente Kennedy com ela se relacionam” (Cervo e Bueno, 1992, p. 261). José Luís Werneck da Silva sustenta, por outro lado, que “a OPA foi uma ilusão de JK, porque os EUA mostraram claramente que não admitiriam nenhuma inserção nossa no sistema interamericano e no sistema mundial que não fosse a partir da dependência à política externa norte-americana, cuja estratégia não admitia a superação do associado, inclusive com base na ideologia da segurança nacional antiesquerdista” (Silva, 1990, p. 30).

Alguns protagonistas foram mais longe: Amaral Peixoto considera que “o (Augusto Frederico) Schmidt era um homem muito inteligente, (...) mas alucinado! Imaginou a OPA e meteu na cabeça do Juscelino que ele devia lançar-se como um líder continental (...) Foi um pouco de ingenuidade, sim. Provavelmente ele (JK) achava que era uma oportunidade de ele e o Brasil se projetarem, mas tinha um pouco de desconhecimento do meio internacional” (Peixoto, 1986, pp. 414-416). Na mesma linha, o diplomata Vasco Leitão da Cunha acreditava que a OPA era “uma pretensão errada. Precisávamos ter feito nossa amizade com os Estados Unidos, para que eles colaborassem para desenvolver o Brasil, e não ter feito um desmanchado financeiro de toda a América Latina, arvorando-nos a uma liderança que não nos era pedida, para forçar a mão do governo americano. O que nós conseguimos, afinal, foi o que Kennedy fez, a Aliança para o Progresso. O Schmidt tinha muitas ilusões. Era um grande poeta. E em política era um romântico! (...) A OPA era uma fantasia” (Cunha, 1994, p. 210).

Qual era o real significado e o alcance da Operação Pan-Americana? Em que medida essas interpretações são antagônicas? A

evolução do quadro internacional ocorria numa direção desfavorável ao projeto desenvolvimentista de Kubitschek, como foi visto anteriormente. As relações hemisféricas, por seu turno, também apresentavam problemas sérios. O início do segundo mandato do Republicano Eisenhower aprofundava um perfil de subordinação da América Latina aos EUA, percebido pela primeira como “descaso.” Os perfis políticos e econômicos que caracterizavam as relações de Washington com o resto do continente acentuaram-se a partir de 1957, aliados a fatores já abordados e ao fracasso da Conferência Econômica da OEA (Buenos Aires, 1957). Só que a crise do desenvolvimento latino-americano havia se acentuado, e a exaltação nacionalista e antiamericana crescia com a radicalização de regimes e movimentos populistas.

Em meio à crescente hostilidade de amplos setores da opinião pública do continente, o governo dos Estados Unidos envia o Vice-Presidente Richard Nixon em maio de 1958 à posse do Presidente Frondizi na Argentina, aproveitando a oportunidade para visitar vários países da América do Sul. Nixon foi alvo de violentas manifestações antiamericanas em Lima e em Caracas, onde chegou a temer por sua segurança face à agressividade da multidão que cercou o carro oficial. Esses fatos evidenciaram para Washington o crescente descontentamento latino-americano. Além disso, os EUA tinham agora que fazer frente a uma política externa soviética mais ativa no Terceiro Mundo. Tanto o planejamento econômico como a cooperação comercial, técnica e financeira com a URSS afiguravam-se atrativos a países em desenvolvimento. Essa nova dimensão das relações internacionais traduzia-se na América Latina numa incipiente competição entre o Kremlin e a Casa Branca. No plano doméstico, o governo JK necessitava de respaldo político e recursos econômicos para enfrentar a crise que se avolumava, e as relações exteriores representavam um campo vital para a resolução desses problemas.

Aproveitando o momento favorável, Juscelino tenta capitalizar o descontentamento para com a política norte-americana. A OPA inicia-se com o envio de uma carta de Kubitschek a Eisenhower, datada de 28 de maio de 1958, onde expressa “solidariedade e estima que se impõe em virtude das agressões e dissabores sofridos

pelo Vice-Presidente Nixon em sua recente viagem aos países latino-americanos: (...) As referidas manifestações partiram de simples minorias, mas (...) não é possível esconder que ante a opinião mundial, a idéia da unidade pan-americana sofreu sério prejuízo. Não pode deixar de resultar (...) a impressão de que não nos compreendemos em nosso continente. (...) É preciso fazer algo para recompor a presença da unidade continental" (Operação... I, 1958, pp. 11-12).

Uma vez abordada a dimensão política dos desentendimentos internacionais, JK ataca as questões econômicas e o papel internacional do Brasil: "Apesar das dificuldades de caráter econômico ligadas a nosso processo de crescimento, já alcançou este país um grau, nos planos espiritual e material, que é forçoso reconhecer-se, não apenas o direito, senão a obrigação de fazer-se escutar. Não pode continuar aceitando que esteja apenas solidário de modo quase automático, solidário por hábito ou simples consequência de uma posição geográfica. Reclamamos o direito de opinar e colaborar efetivamente, o que é um imperativo de nação que se sabe adulta e deseja assumir a plenitude de suas responsabilidades em uma política que é sua própria". Depois de enaltecer a necessidade da Unidade Latino-americana, o presidente faz alusão ao Plano Marshall, acrescentando que, neste, "toda ênfase foi posta na reconstrução, sem que suscitasse igual interesse o sério problema do desenvolvimento dos países de economia ainda rudimentar. Nestes treze anos que se seguiram ao final da luta contra o totalitarismo, os Estados Unidos da América voltaram sua atenção e recursos para os pontos do globo onde mais acesa se apresentava a disputa leste-oeste. Assim, a América Latina, que também contribuiria para a vitória democrática, se viu pouco a pouco, em situação econômica mais precária e aflitiva que as nações devastadas pela guerra, e passou a constituir o ponto mais vulnerável da grande coalizão ocidental". Daí a necessidade de "combater a enfermidade do subdesenvolvimento, (...) (de) atacar de frente a anemia econômica que debilita zonas inteiras deste lado do mundo. (...) (Isto) equivale a usar medidas preventivas e estratégicas de grande sabedoria, alcance e segurança".

Finalmente, o discurso presidencial toca no ponto mais importante para os objetivos da OPA: "Assim, deveria ser intensificada a inversão precursora nas áreas economicamente atrasadas do continente, a fim de compensar a carência de recursos financeiros internos e a escassez de capital privado. Simultaneamente, para melhorar a produtividade e, por conseguinte, a rentabilidade desta inversão, se desdobrariam os programas de assistência técnica. De igual significação e grande urgência seria a adoção de medidas capazes de proteger o preço dos produtos-base das excessivas e danosas flutuações que o caracterizam. Finalmente, deveríamos atualizar os organismos financeiros internacionais, mediante ampliação de seus recursos e liberalização de seus estatutos, com o objetivo de facultar-lhes maior amplitude de ação. Esses assuntos, e outros que mereçam ser propostos, deveriam encontrar foro próprio na reunião de mais alto nível político do continente, na qual, ao contrário do acontecido, fossem dadas soluções práticas, eficazes e positivas" (*Ib.*, pp. 31-37).

Na primeira metade do governo JK, nossa política externa caracterizara-se por um alinhamento aos EUA cujo caráter denotava certa passividade. Baixado o perfil político das relações exteriores, o Brasil buscava obter investimentos tornando-se "atrativo" ao capital estrangeiro, aceitando as regras do jogo e esperando pela iniciativa dos investidores, depois de feita a necessária publicidade. No momento seguinte, em meio a crise, o Brasil precisa adotar uma política externa ativa, e buscar fora, em nível continental e, se preciso for, mundial, os recursos que na conjuntura anterior afluíam "naturalmente". O que antes era obtido por mero "bom comportamento" e acatamento aos padrões definidos por Washington, agora necessitava ser arrancado através de uma política de barganha que, se acentuava a cooperação com o bloco ocidental, não deixava de reivindicar uma posição mais favorável dentro da aliança, reivindicação essa de cores nacionalistas.

Em janeiro de 1959 Juscelino Kubitschek paranimfava uma turma de diplomatas formados pelo Instituto Rio Branco, e em seu discurso enfatizava que "a aceleração do progresso econômico nas nações que, como a nossa, emergem do estágio do subdesenvolvimento, depende, em grande parte, da cooperação internacional, da

intensificação dos contatos de toda a ordem, do harmonioso intercâmbio comercial, da canalização de um maior fluxo de investimentos estrangeiros e do incremento da assistência técnica, do aumento do valor e do volume das exportações" ("Discurso...", 1959, pp. 116-123). O novo papel que cabia ao Itamaraty dentro da política então esboçada pelo Presidente foi assim definido pelo recém-empossado Chanceler Francisco Negrão de Lima: "Urge que nos atualizemos, com soluções novas ante os problemas novos que enfrentamos. (...) Procuraremos adotar os métodos de trabalho mais condizentes com nossas necessidades, tendentes a equacionar com maior precisão possível os meios de ação aos objetivos mediatos e imediatos cuja consecução o Presidente da República reclama do Itamaraty. Teremos em conta a experiência própria e a alheia. A diplomacia parlamentar, sempre mais atuante, a inter-relação dos fatores econômicos e políticos na vida dos povos, a formação de blocos supranacionais, mais ou menos homogêneos e interdependentes, constituem fatores que devem ser rigorosamente considerados no planejamento da reestruturação da máquina diplomática e em sua atualização. Assim, creio que a Secretaria de Estado das Relações Exteriores estaria melhor preparada para incumbir-se de suas tarefas, se o estudo e exame dos assuntos que são submetidos obedecessem ao critério de repartição dos órgãos por áreas geográficas, em vez de dispersar-se de acordo com seu caráter específico e sua especialização; se impõe, igualmente, a criação de setores de planejamento que não estejam integrados na máquina de execução" (Operação... I, 1958, pp. 42-43).

A reação do governo americano à OPA foi de frieza. Werneck da Silva tem toda razão ao argumentar que os EUA jamais aceitariam que o Brasil elaborasse uma política externa de âmbito regional ou mundial que não passasse por Washington. Sem embargo, o contexto da época colocava muitos problemas para os Estados Unidos, impedindo-os de atuar como gostariam. O antiamericanismo era intenso ao sul do Rio Grande e a guerrilha cubana avançava sobre Batista. A América Latina debatia-se com o subdesenvolvimento econômico e o descontentamento sociopolítico, e reclamava do tratamento recebido por parte dos EUA. O Brasil negociava pensosamente com o FMI, enquanto cresciam os boatos de que o país estaria disposto a aceitar a troca de 200 mil toneladas de petróleo

soviético por excedentes de café, cacau e algodão, e mesmo de restabelecer relações comerciais com os países do leste europeu e a URSS.

Neste contexto, não havia como os EUA ignorarem o apelo da Operação Pan-Americana. Em agosto de 1958. John Foster Dulles, Secretário de Estado, é enviado ao Rio de Janeiro para encontrar-se com Kubitschek. Dulles apresenta ao Presidente brasileiro, no Rio de Janeiro, a minuta de uma declaração conjunta que praticamente ignora a OPA e enfatiza unicamente o combate ao comunismo, desejando maior repressão à subversão esquerdista, coordenação dos serviços de inteligência, e recusando a concessão de financiamentos à Petrobras. JK rechaçou a minuta e, frente ao completo fracasso do encontro, Dulles vê-se na obrigação de ceder. Os princípios da OPA são reconhecidos pelos EUA, que aceitam ainda a criação de uma entidade financeira de âmbito continental (o futuro Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID). Esboça-se também a idéia de um mercado comum regional (futura ALALC), além do Brasil obter a liberação de alguns empréstimos junto ao Eximbank e entidades bancárias particulares. Em setembro foi criado junto ao Conselho da Organização dos Estados Americanos o “comitê dos 21”, visando discutir e implementar medidas da OPA junto à organização. Houve, portanto, um certo clima de euforia após o desencadeamento da Operação Pan-Americana de JK.

Embora o objetivo mais visível da OPA fosse colocar o Brasil numa posição melhor dentro da aliança com os EUA, as necessidades econômicas, o acirramento da disputa nacionalistas *versus* cosmopolitas (“entreguistas”) e a própria evolução do contexto regional e mundial, levaram a política externa do governo JK a esboçar um perfil bem mais elevado. O restabelecimento de relações comerciais com a URSS foi defendido pelo presidente em discurso na Escola Superior de Guerra em novembro de 1958, frente aos líderes sindicais no Palácio do Catete, e pelo porta-voz do Brasil na Comissão Especial do Fomento Econômico da OEA, Augusto Frederico Schmidt. O Itamaraty anunciou na ocasião a formação de uma comissão especial para estudar a questão. Concretamente, o governo brasileiro estabeleceu relações bilaterais de comércio com

a Romênia, Iugoslávia e República Democrática Alemã (Oliveira, Mensagem..., 1959, p. 125).

Os termos em que se dava esse acercamento assemelhavam-se bastante ao que Vargas esboçara em 1953-1954. Frente ao estrangulamento do setor externo da economia, ao perfil desfavorável imposto pelos EUA nas relações bilaterais e à própria economia interna, o governo busca aproximar-se no plano comercial dos países socialistas. Esta atitude visa tanto encontrar uma alternativa aos excedentes primários não exportados e a obtenção de tecnologias e produtos industriais, como exercer uma barganha mais efetiva face aos Estados Unidos, numa esfera particularmente sensível para os interesses deste país. Os meios empresariais desejavam soluções pragmáticas, enquanto o governo utilizava primeiramente a questão como forma de pressão sobre os EUA e, só face à recusa destes em solucionar o problema brasileiro, o presidente buscava implementar a aproximação com o campo socialista. O presidente, por seu turno, inúmeras vezes sustentou (como Vargas também o fizera) que se os EUA não auxiliassem o comércio externo brasileiro e não investissem no país, o Brasil seria obrigado a buscar soluções noutras áreas, inclusive no campo socialista. Segundo JK, o crescente volume de auxílio soviético era altamente favorável ao Terceiro Mundo. Além disso, Moscou se dispunha a transferir tecnologias sem as restrições dos países capitalistas avançados, bem como exportar produtos industriais e petróleo, e absorver em troca os crescentemente excedentários e desvalorizados produtos primários brasileiros. Além do governo e de certos meios empresariais, a reaproximação com o campo socialista é defendida por outros, como o "setor nacionalista", que se expressava de várias formas, como através da Frente Parlamentar Nacionalista.

Interessante, neste contexto, foi a posição de Oswaldo Aranha. O ex-chanceler critica as limitações da OPA: "Não acho que a OPA venha resolver os problemas do Brasil mediante a obtenção de empréstimos norte-americanos. Nenhum país se faz por meio de empréstimos". Aranha sugeria então que "não podemos nos abandonar aos sonhos e às doces ilusões. (...) Cada vez mais temos necessidade de uma política internacional pragmática e inteligente" (*apud* Alencastre, 1961, pp. 133-136). Quanto ao reatamento de

relações comerciais e diplomáticas com a URSS e o leste europeu, Oswaldo Aranha não vê perigos maiores; ao contrário, estas relações trariam vantagens econômicas e políticas indiscutíveis e fomentariam o desenvolvimento brasileiro.

A política externa da segunda metade do governo JK não se concentrava apenas na barganha regional da OPA. Abarcava também a dimensão de um ensaio multilateral. De forma vacilante, certamente, o Brasil buscava abrir novos espaços. Além dos países socialistas, a Europa Ocidental, o Japão e o mundo afro-asiático em descolonização também estavam na mira da nova diplomacia brasileira. Em setembro de 1958 o Presidente italiano Giovanni Gronchi assinou com o governo brasileiro a "Declaração de São Paulo", estabelecendo acordo de cooperação militar, cultural, técnica e colaboração econômica com a iniciativa privada. Além desse importante acercamento, o Brasil aproximou-se de forma progressiva do Japão. No mesmo ano o Príncipe Mikaso visitou o país (Relatório MRE-1958, p. 24). Foi construído no Rio de Janeiro um estaleiro da Ishikawajima Co, e em 1960 estreitou-se a cooperação econômica e os acordos de imigração e compra de terras.

Outras áreas que atraíram a atenção da diplomacia brasileira foram a Ásia e a África. A descolonização aprofundava-se e inúmeras vezes importantes levantam-se chamando atenção do Itamaraty para as amplas possibilidades político-econômicas que se abriam para a política externa brasileira. Os nacionalistas, intelectuais do ISEB, estadistas como Oswaldo Aranha ou diplomatas de prestígio como Adolpho Justo Bezerra de Menezes, que publicou na época dois livros extremamente importantes sobre o assunto, defendiam uma política mais ativa do Brasil na região. Entretanto, a ação governamental ficou muito abaixo das possibilidades que se ofereciam. Uma das razões foi a aliança com Portugal. Além disso, haviam outros problemas. Bezerra de Menezes escreveu a respeito: "À OPA, não importam as restrições que se lhe queiram fazer, foi de fato a primeira atitude inteiramente independente do Brasil em política externa de âmbito plurilateral. Mas, se por um lado, é motivo de regozijo vermos nossa diplomacia deixando aquela fase decorativo-contemplativa em que vegetou por tanto tempo, por outro lado infunde certa tristeza o fato de que sejam poucos ainda em nossa

terra os que compreendem os motivos e as vantagens de buscar-se liderança afro-asiática e porque o Brasil está talhado para isso. A idéia de uma liderança é preponderantemente de ordem moral, (...) (mas) possui implicações altamente vantajosas de caráter econômico-político. (...) Em meados de 1959, o atual Presidente, tendo em vista as dificuldades de nosso comércio exterior, procurou lançar a 'Operação Brasil-Ásia' que era, se bem que somente ainda no campo econômico, a idéia de uma união entre os povos sub-desenvolvidos. E que vimos? Críticas de toda ordem, sueltos mofinos em conceituados jornais onde se pretendia lançar o ridículo da utopia e a pecha de diversionismo sobre este notável projeto" (Menezes, 1960, pp. 12-4). Como o próprio autor esclarece a seguir, eram muito fortes os grupos brasileiros ligados aos interesses norte-americanos, os quais sabotavam uma diplomacia de mais largo alcance.

Entre 1958 e 1960 o Brasil reconheceu os países recentemente independentizados, sempre que esta política emancipatória fosse feita de acordo com as ex-metrópoles. O governo JK apenas acompanhava os acontecimentos em compasso com outros países, sem tomar iniciativa mais profunda e se antecipar ao processo. Nenhuma referência de apoio era feita aos movimentos de libertação nacional que ainda não haviam chegado ao poder, especialmente das colônias portuguesas, onde JK acompanhava as posições de Lisboa. Mesmo assim, várias Embaixadas e representações diplomáticas foram abertas na Ásia e, em menor medida, na África: Ceilão, Coréia do Sul, Tailândia, Malásia, Filipinas, Vietname do Sul, Gana e nas colônias portuguesas de Angola e Moçambique. Além disso, várias missões de observação foram enviadas à Ásia. O Brasil, por sua vez, foi visitado por várias missões e autoridades afro-asiáticas, mas manteve os contatos num nível modesto, especialmente no tocante à África. Apesar de repudiar o *Apartheid* e o massacre de Sharpeville na África do Sul, o governo JK não tomou nenhuma atitude contra aquele país.

A Questão Cubana e as Relações Hemisféricas (1959-1961)

Pressionado pelas crescentes clivagens internas a propósito da política externa, respaldadas pelos problemas econômicos, Kubitschek realizou o gesto mais espetacular de seu governo, rompendo com o FMI em junho de 1959. O presidente revestiu a medida de cores nacionalistas e granjeou um forte apoio, que abarcava uma ampla gama de tendências, desde empresários até o líder comunista Luís Carlos Prestes, passando por militares, sindicatos, políticos, estudantes e a FIESP. A oposição atacava esta política como “mera chantagem internacional.” Em discurso no Palácio do Catete, Kubitschek acusou “os inimigos do Brasil independente de tentarem uma capitulação nacional, a fim de que a indústria caísse em mãos forasteiras” (*sic*). A medida e o tom do discurso visavam não só obter apoio interno, como desafiar Washington a reagir de forma mais positiva, pois os EUA recusavam créditos demandados pelo Brasil e esvaziavam a OPA, onde desejavam apenas estudar projetos específicos, por país, recusando a discussão de um plano econômico amplo. JK aproveitou a situação para reformular o ministério, afastando os “entreguistas” da área econômica e abandonando o plano de estabilização de Lucas Lopes. Para o Ministério das Relações Exteriores foi nomeado Horácio Lafer.

O contexto durante o ano de 1959 agravava-se seriamente. Em 1º de janeiro, Fidel Castro conquista o poder em Cuba. O encaminhamento de reformas no país logo indisputaram o governo americano, e levaram ao aprofundamento da Revolução Cubana. Confirmava-se o argumento esboçado por Vargas e aprofundado por Kubitschek na OPA, de que “a pobreza gerava subversão”, e “o desenvolvimento seria o melhor antídoto contra a penetração comunista.” Entretanto, a atitude dos EUA não se prestava facilmente a um aprofundamento da barganha tentada por JK, nas novas condições. A maior atenção de Eisenhower para com a América Latina, onde a guerra fria se instalara, era acompanhada de um endurecimento político visando ao isolamento de Cuba. A OPA assistia ao esgotamento progressivo de suas possibilidades. Esta situação também agrava-se para o governo devido à postura adotada pelo candidato presidencial Jânio Quadros na esfera da política externa. A limitada multilateralização das relações exteriores esboçada pelo presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira via-se frente a um impasse, pois sua margem de manobra

estreitava-se. Era necessário aprofundar a autonomia diplomática, ou então abandoná-la. A resposta governamental nesta área, como frente a outras questões, será o protelamento da solução, deixada para o governo seguinte, sem o esboço de nenhuma mudança significativa no ano e meio final do mandato presidencial.

A nomeação de Horácio Lafer, banqueiro, membro do PSD paulista e vinculado ao empresariado deste estado, para o Ministério das Relações Exteriores ocorria num momento politicamente delicado. Ao assumir o cargo em 4 de agosto de 1959, declarou que à “política exterior do Brasil, impunham-se duas ordens de preocupação prioritárias para a nossa diplomacia: o fortalecimento da unidade continental, tanto sob o aspecto político como econômico, e a expansão e a diversificação do nosso comércio, através do incremento das exportações e da conquista dos mercados potenciais, onde quer que se encontrem” (Gestão do Ministro Lafer..., 1961, p. 4).

A segunda das questões formuladas avançava paulatinamente, mas a primeira enredava-se em contradições crescentes. A Revolução Cubana e sua progressiva radicalização influenciavam cada vez mais os rumos da política continental. Na V Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada em Santiago, em agosto de 1959, os EUA buscavam isolar Fidel Castro no contexto regional. O Brasil, obviamente, não ousava contrariar frontalmente a posição americana, a qual acabou referendando na VI e VII Reuniões. Mas o Itamaraty fazia nuança e introduzia novos elementos com relação ao problema, ao definir a subversão como principalmente resultante do subdesenvolvimento, e ao defender o princípio de não-intervenção. Segundo o próprio Lafer, na V Reunião “fez o Brasil questão de introduzir, como item específico da agenda, o problema da ‘instabilidade política e desenvolvimento econômico’, sob o argumento de que a falta de estabilidade das instituições políticas de grande número de países americanos é uma das principais conseqüências do atraso econômico e social em que vivem as suas populações. (...) A Delegação brasileira tornou-se o centro catalisador das tentativas e propostas de conciliação. Embora fatos ulteriores viessem agravar o mal-estar provocado pelas desavenças surgidas na zona do Caribe, ficaram patenteados os esforços em

prol da harmonia na família americana, bem como a disposição de grande maioria de aplicar as medidas previstas no sistema interamericano para evitar qualquer interferência, armada ou não, nos assuntos internos de outro Estado, conforme ficou comprovado, um ano depois de Santiago, na VII Reunião de Consulta da OEA, em São José da Costa Rica" (*Ib.*, pp. 5-6).

Nesta Reunião, o Chanceler Horário Lafer propôs a elaboração de um "Protocolo Adicional de Assistência Econômica ao TIAR (Tratado Interamericano de Assistência Recíproca)". Conforme Tânia Quintaneiro, "o enfoque da OPA, que relacionava a intranquilidade política, potencialmente revolucionária, às precárias condições econômicas, não era em si mesmo uma novidade. No entanto, o fato de tratar-se de um programa de alcance hemisférico lançado por um país subdesenvolvido e que se constituía no elemento central de sua política externa, dava-lhe uma dimensão inédita. O governo brasileiro procurava salientar que o fundo do problema era e subdesenvolvimento dos países latino-americanos e, conseqüentemente, propunha vincular a consideração dos temas econômicos apresentados no Protocolo de Assistência à política de segurança explicitada no TIAR" (Quintaneiro, 1988, p. 29).

O estabelecimento de um vínculo direto entre a subversão e o atraso econômico, mostrado como "instabilidade política", ressalta dos próprios termos da discussão. Um pouco mais sutil foi a tentativa de bloquear a estratégia americana de abandonar as pautas socio-econômicas e concentrar-se nas político-repressivas, deslegitimando a Revolução Cubana, ao reduzi-la a uma forma de intervenção estrangeira (do campo socialista ou do movimento comunista internacional) num Estado americano. Procurava-se evitar a reprise do *affair* Guatemala, de 1954. O Brasil, além do México e outros países, procurou abordar a questão defendendo a condenação de qualquer intervenção externa nos problemas internos das nações do continente. Isto não se devia, certamente, a qualquer simpatia do governo brasileiro pela Revolução Cubana, mas ao fato de que este movimento político despertava os EUA de sua indiferença com relação aos problemas socioeconômicos do continente, referendando de certa forma as advertências que embasavam a barganha de JK. Por outro lado, uma intervenção

americana em Cuba, derrubando o regime de Castro, reforçaria a postura de arrogância e indiferença de Washington, arrogância político-militar e indiferença pela ajuda econômica solicitada pelos governos latino-americanos. Na mesma época, o Brasil também procurou acercar-se do Canadá, visando incrementar a cooperação econômica e atrair este importante país para a participação na política continental, contribuindo assim para limitar os aspectos negativos da diplomacia de Eisenhower para a América Latina. Esta atitude, entretanto, não produziu os resultados esperados. O mesmo ocorreu em relação à Argentina, visitada por Lafer em novembro de 1959. A criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio – ALALC (Tratado de Montevideú, 1960), igualmente, não representou exatamente o que o Brasil esperava e necessitava, mas constituiu um passo positivo para o país.

A reaproximação com o leste europeu e a questão cubana punham problemas que JK não poderia resolver dentro da correlação de forças do bloco de poder que lhe dava sustentação. Enquanto o presidente protelava as necessárias atitudes, ou as tomava timidamente, o candidato Jânio Quadros, antes e depois de eleito, já implementava sua própria política externa. O candidato do PTB, Marechal Henrique Lott, defendia uma postura nacionalista, mas era contrário ao reatamento diplomático com a URSS. Jânio, que será eleito pela UDN em 1960, ao mesmo tempo em que não se opõe ao capital estrangeiro, elogia Cuba, se diz favorável ao reatamento com a URSS e acusa durante a campanha eleitoral a Hanna Minning de ameaçar o ferro brasileiro. Em julho de 1959, em uma excursão internacional, Jânio conferenciou 45 minutos com Krushov em Moscou, e em março de 1960 visitou Cuba como convidado oficial, acompanhado da UDN. A Revolução Cubana tinha então grande ressonância popular, e o próprio Fidel Castro estivera no Brasil de passagem, em maio de 1959. Jânio Quadros, depois de eleito, também visitou a Grã-Bretanha e outros países da Europa Ocidental em outubro de 1960, mas, sintomaticamente, não foi aos Estados Unidos.

Em fevereiro de 1960, Eisenhower visita Brasília (que será inaugurada em 21 de abril deste ano), Rio de Janeiro e São Paulo, e mantém conversações com Kubitschek. Os Estados Unidos

tentavam conter os efeitos da Revolução Cubana sobre as relações hemisféricas, e tratavam de fazer algumas concessões. O governo americano oferece condições melhores para uma negociação com o FMI, a qual será aceita por JK. A "Declaração de Brasília" enfatizava "a plena implantação dos princípios de solidariedade política e econômica, (...) e ações ajudando todos os americanos a obter a melhoria dos padrões de vida capazes de fortalecer a crença na democracia, liberdade e autodeterminação" (*apud* Young, 1974, p. 79). Era, sem dúvida, uma razoável mudança no discurso diplomático americano. De volta aos EUA, Ike aceita o plano Douglas Dillon para a criação do Fundo de Progresso Social, com um capital de meio bilhão de dólares. O plano seria apresentado pelos Estados Unidos como resposta a reivindicações latino-americanas na reunião da Comissão dos 21 em Bogotá em agosto de 1960. Desta forma, feitas algumas concessões econômicas à América Latina, a Casa Branca colocou em execução um plano de apoio à invasão de Cuba por grupos anticastritas, esperando contar com a aquiescência ou a passividade dos governos latino-americanos.

Um problema que se agravava paralelamente foi o das encampações de empresas estrangeiras. Este tema das nacionalizações havia sido encaminhado durante o governo Vargas, mas a reação dos Estados Unidos e dos setores político-econômicos que no Brasil defendiam uma associação mais estreita com o capital estrangeiro foi enorme. A questão fora deixada de lado durante o interregno Café Filho e a primeira parte do governo Juscelino Kubitschek. A crescente crise, o estrangulamento de determinados ramos da economia e a ascensão de alguns governadores representantes da ala radical do trabalhismo, reascendera o problema. O caso mais marcante foi o de Leonel Brizola, desde 1959 no governo do Estado do Rio Grande do Sul. O governador gaúcho resolveu atacar ousadamente a questão da encampação de determinadas empresas estrangeiras, causando grande repercussão internacional. Não se tratava, certamente, de uma nacionalização socializante ou de caráter meramente político. Na luta pelo desenvolvimento econômico havia terríveis estrangulamentos em algumas áreas de serviços e infra-estrutura, como energia, comunicação e transportes, geralmente em mãos de subsidiários de empresas estrangeiras. O problema é que estas remetiam seus lucros para o exterior sem se

preocupar em investir na ampliação e melhoria dos serviços. A polêmica, iniciada no final do governo JK, atingirá níveis de grave tensão na fase seguinte.

A política externa de barganha nacionalista de JK, esboçada a partir de 1958, não representava, por sua vez, mera improvisação conjuntural, pois o desenvolvimentismo continha em seu bojo determinadas tensões e alternativas. O nacionalismo e a política externa pautada pelo “interesse nacional” autonomamente expresso, eram debatidos e estudados pelo Instituto Superior de Estudos Brasileiros, embora não somente por esta entidade. O ISEB defendia basicamente a cooperação entre a “burguesia nacional” e os “setores populares” para superar o subdesenvolvimento. Hélio Jaguaribe, Guerreiro Ramos, Nelson Werneck Sodré, Candido Mendes, Horácio Lafer, Sérgio Buarque de Holanda, José Honório Rodrigues e San Tiago Dantas eram alguns de seus integrantes mais ilustres.

As divergências dentro da instituição entre “moderados” e “radicais” diziam respeito ao papel do Estado na economia, ao capital estrangeiro e à atuação apenas “teórica” ou “politicamente engajada” de seus quadros intelectuais. Em 1958 o lançamento do livro *O nacionalismo na atualidade brasileira*, de Hélio Jaguaribe, e o projeto Hanna de exploração do ferro brasileiro, acirrou o debate nacionalismo *versus* entreguismo dentro do ISEB, levando a uma cisão com a saída dos “moderados” (Jaguaribe, Candido Mota Filho e Cândido Mendes, entre outros). No âmbito do ISEB, Jaguaribe, Guerreiro Ramos e José Honório Rodrigues davam especial ênfase aos estudos sobre o nacionalismo e a política externa. Embora seja extremamente problemático identificar linearmente alguns dos autores com a formulação e execução da diplomacia brasileira, no plano do discurso, Jaguaribe encontrava-se muito mais próximo da política exterior de Juscelino Kubitschek, enquanto Ramos e Rodrigues defendiam postulados que se acercavam mais da futura Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart.

Para Jaguaribe, a gênese do nacionalismo encontrava-se nas “necessidades vitais” das comunidades, necessidades estas de caráter predominantemente econômico e apenas secundariamente ligadas aos imperativos de defesa e fenômenos políticos. Nesta

mesma linha, Kubitschek considerava que “o nacionalismo que objetivamos é o que se fundamenta em nosso desenvolvimento” (Oliveira, Discursos, 1957, pp. 385-386). O caráter economicista deste nacionalismo, tendo-se em conta as necessidades externas do desenvolvimento brasileiro, implicava definições *sui generis* sobre as relações com os países industrializados. Neste sentido, JK chegou mesmo a formular uma variante da crítica que Vargas fizera ao “imperialismo”, denunciando-o pelo desinteresse em investir no Brasil, o que nos impediria de atingir o desenvolvimento (ou seja, o “nacionalismo” não constituía uma aversão ao capital internacional, mas uma postura estratégica para atraí-lo!). Segundo Miriam Limoeiro Cardoso, no discurso de Kubitschek “qualquer oposição ao estrangeiro é oposição à sua colaboração. O estrangeiro não prejudica, não é responsável por nenhum dos males nacionais. A nossa situação é um dado que a realidade oferece e só nós mesmos podemos ser responsabilizados por ela. O estrangeiro – e a referência é especial para o capital e a técnica estrangeiros – pode ajudar-nos a superá-la e seu auxílio será muito valioso” (Cardoso, 1978, pp. 194-195). Assim, o nacionalismo é econômico e desenvolvimentista, uma estratégia para uma cooperação internacional em bases mais vantajosas, e as diferenças entre Jaguaribe e Kubitschek representam mais a nuance entre o discurso acadêmico e o político.

No domínio específico da política exterior, Jaguaribe argumenta em seu polémico livro que “no plano de nossas relações internacionais, o nacionalismo político reivindica para o país uma posição de maior autonomia, em face dos Estados Unidos e das grandes potências europeias e se inclina para uma linha neutralista, (exprimindo) pois uma tomada de consciência dos interesses próprios do Brasil, (...) (e) constitui uma exigência de acatamento da soberania popular e da nacional.” Sem embargo, “a ambivalência de nossa política exterior faz com que o país não retire os benefícios que poderia colher dessa posição, movimentando a solidariedade dos outros países subdesenvolvidos” (Jaguaribe, 1958, pp. 32 e 45). A exigência de uma nova diplomacia é ainda mais enfatizada a seguir, pois, segundo ele, era cada vez mais evidente a relação existente entre o desenvolvimento econômico-social e os rumos da política externa do país. Neste sentido, o Itamaraty estaria despreparado para suas novas necessidades de atuação,

sujeito a pressões e críticas dos nacionalistas e cosmopolitas. Além disso, o Ministério das Relações Exteriores havia perdido “a autonomia de que desfrutava na elaboração e execução de nossa política exterior, em virtude da crescente interferência de outros órgãos administrativos (C.S.N., BNDE, Petrobras, etc.), da Presidência da República, do Congresso, da imprensa e dos órgãos de classe, na *policy making* de nossas relações exteriores” (*Ib.*, p. 224). A crítica formulada por Jaguaribe referia-se assim a um dilema crescentemente complexo que JK não se encontrava em condições de solucionar, o problema da formulação de uma nova política externa, e a necessidade de determinar quem e de que maneira será executada.

Abria-se, segundo Jaguaribe, um maior espaço para a atuação internacional do Brasil graças à nova política soviética, a qual, “procurando obter a adesão ou ao menos a neutralidade dos países subdesenvolvidos, apóia as suas reivindicações sem interferir em seus negócios internos e se dispõe a estabelecer com eles proveitosas relações comerciais, proporcionando-lhes também assistência financeira e técnica; perdem sentido as anteriores concepções de segurança nacional. (...) Os riscos mais atuais e iminentes que cercam nossa capacidade de autodeterminação estão muito mais do lado dos Estados Unidos do que da URSS” (*Ib.*, pp. 231-232). As vantagens de uma política de tipo neutralista para o Brasil seriam amplas. Por exemplo, o autor considerava que a complementariedade entre a economia brasileira e a norte-americana não era absoluta, e poderia ser conveniente ao país explorá-la mantendo-se uma linha de independência e poder de barganha, pois “o que se tem em vista é utilizar da melhor forma as oportunidades de intercâmbio internacional, sem compromissos cerceadores, e de valorizar a posição estratégica de um país como o Brasil, dotando-o de maiores possibilidades de ação” (*Ib.*, pp. 226-227). Ou seja, tanto em nível analítico como na formulação da política externa, era visto como necessária a manutenção dos vínculos com os centros capitalistas hegemônicos, mas face à nova conjuntura mundial e às limitações das relações hemisféricas, era necessário assegurar uma relativa autonomia para se tirar um maior proveito desses vínculos. Esta era a essência da política de barganha de JK.

JK e o Ensaio Multilateral: a Transição da Política Externa Brasileira

Os dois primeiros anos da política externa de JK (durante a Chancelaria Macedo Soares) caracterizaram-se por uma diplomacia de baixo perfil, alinhada e relativamente passiva frente aos Estados Unidos e com uma ênfase essencialmente econômica. Tais contornos deviam-se fundamentalmente à tentativa de evitar os impasses que haviam levado ao colapso do governo e do modelo de desenvolvimento de Vargas, e cujos desdobramentos entre agosto de 1954 e janeiro de 1956 quase inviabilizaram a primazia da aliança PSD-PTB, pela qual Kubitschek se elegera. O que é extremamente interessante, é que seu governo logrou, por mais de dois anos, obter sucesso em avançar o desenvolvimento industrializante em meio à uma política externa de âmbito regional e subordinada aos parâmetros de Washington. Mas esta experiência se revelaria fruto de condições muito específicas, que se tornaram inoperantes em meados de 1958. É então que Juscelino vê-se na contingência de alterar os rumos da política externa, com o lançamento da Operação Pan-Americana.

Que conclusões podem ser tiradas da OPA? Qual a real dimensão do retorno da barganha nacionalista? Para Celso Lafer, “o governo Kubitschek, que representou um momento decisivo no desenvolvimento industrial e político do Brasil, formulou as suas restrições ao funcionamento do sistema regional interamericano através da Operação Pan-Americana. Em síntese a Operação assevera que, apesar do Brasil estar ligado aos Estados Unidos pela fidelidade ao regime democrático, esta ligação no campo exclusivamente político era francamente insatisfatória. (...) Conseqüentemente, (essas) relações (...) deviam abranger níveis econômicos e sociais até então relegados a segundo plano” (Lafer & Peña, 1973, pp. 95-96).

A OPA não pretendia apenas propor um programa hemisférico de desenvolvimento, mas também enfatizava a utilização de capital público e as relações em âmbito multilateral (ao contrário da ALPRO, que priorizava os capitais privados e as relações bilaterais). Além disso, o “economicismo” da política externa brasileira

continuava sendo seu elemento estrutural, mas num jogo mais complexo. Em essência, a diplomacia de JK a partir de 1958 continuava tendo seu eixo principal nas relações hemisféricas. O presidente via uma importância estratégica para a América Latina dentro da política externa dos Estados Unidos no novo contexto internacional da guerra fria, na medida em que o continente começava ser alvo da política externa soviética. Pressionado pela crise interna e pelas adversidades externas, Kubitschek tentou explorar esta situação através da formulação da OPA.

Durante a vigência da Operação Pan-Americana, as questões do alinhamento diplomático e o desenvolvimento econômico passaram a ser enfocadas sob a perspectiva multilateral, em que além das relações com os Estados Unidos, ativam-se os vínculos com os países latino-americanos. Tal política diferia significativamente da diplomacia de barganha de Vargas, onde o alinhamento era negociado em troca do apoio econômico em bases multilaterais. Assim, ao conjugar as relações com os EUA e com a América Latina, a OPA revestiu-se de um caráter ambíguo, tentando associar conservação e inovação. Como lembra Hélio Jaguaribe, os americanistas eram favoráveis à "solidariedade ocidental", considerando que existia uma complementaridade de interesses entre o Brasil e os Estados Unidos, enquanto os neutralistas defendiam uma aproximação com a América Latina e a ênfase na luta pelo desenvolvimento econômico.

A política externa de JK procurou uma fórmula de conciliação entre estes dois elementos formalmente contraditórios. Como lembra Alexandra de Mello e Silva, "essa ambigüidade pressupõe um processo de progressivo deslocamento entre os aspectos da política externa mais ligados ao campo político-estratégico – nos quais persiste o alinhamento aos EUA e às demais potências ocidentais – e aqueles mais estreitamente vinculados ao desenvolvimento econômico – nos quais a atuação diplomática brasileira vai assumindo uma postura crescentemente crítica, autônoma e capaz de articular um discurso próprio. (...) Foi justamente na capacidade de articular um discurso coerente entre os temas da autonomia, do desenvolvimento e do multilateralismo que residiu a contribuição inovadora da política externa de JK. Todos os três temas apontavam para um

alargamento de horizontes que seria retomado posteriormente pela diplomacia brasileira" (Silva, 1992, p. 232).

Este processo de multilateralização das relações exteriores (atuação mais efetiva de acercamento face à América Latina, e mesmo à África, Ásia, Europa Ocidental e países socialistas, além de maior articulação junto aos organismos internacionais) vinculava-se mais a uma tentativa de ampliar o espaço de barganha face aos EUA e as necessidades mais imediatas (comércio), do que a um planejamento estratégico e uma efetiva vontade política. Desta forma, o problema da política externa de JK era tentar permanecer ainda basicamente vinculada ao plano regional, onde sua barganha diplomática tinha possibilidades históricas bastante limitadas. Essencialmente, esta limitação devia-se ao tipo de projeto de desenvolvimento adotado pelo presidente (que valorizava o Departamento 2, fortemente dependente do capital estrangeiro), ao elevado nível de internacionalização da economia dele decorrente (abertura ao exterior e estabelecimento de empresas transnacionais) e, não menos importante, ao perfil das bases de sustentação política do governo, especialmente no contexto de acirramento dos conflitos sociais no país. Além disso, a rigidez das relações de poder no âmbito regional e os problemas criados pelo desafio cubano ao sistema interamericano, enfraqueceu um dos vértices da política externa de JK, a saber, ao da autonomia. Não podendo também agir além do que lhe permitiam suas bases de sustentação política, a diplomacia de JK permanecerá no meio do caminho, empurrando para seus sucessores decisões que não podia ou não estava disposto a tomar (Vizentini, 1995, p. 303). Entretanto, inegavelmente, abria-se o caminho para uma nova fase da política externa brasileira, a de âmbito mundial e multilateral, o que viria a concretizar-se com a política externa independente e com o pragmatismo responsável.

Referências Bibliográficas

- ALENCASTRE, Amílcar. *Oswaldo Aranha: o mundo Afro-Asiático e a paz*. Serviço de Documentação do MTPS, 1961.
- BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil* (dois séculos de História). 2a ed., Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.

- BENEVIDES, Maria Victória. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política*. 3a ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- CARDOSO, Míriam Limoeiro. *Ideologia do desenvolvimento – Brasil: JK-JQ*. 2a ed., Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1978.
- CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da política externa brasileira: 1822-1985*. São Paulo: Ática, 1992.
- CERVO, Amado (org.). *O desafio internacional: a política externa brasileira de 1930 aos nossos dias*. Brasília: Ed. UnB, 1995.
- CUNHA, Vasco Leitão da. *Diplomacia em Alto Mar: depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994.
- FONSECA, Pedro Dutra. *Vargas: o capitalismo em construção*. São Paulo: Brasília, 1989.
- GONÇALVES, William. “As relações Brasil-Portugal no governo Kubitschek”, in: *Política e Estratégia*, vol. VII, no 2, abr-jun 1989. São Paulo: Convívio.
- JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958.
- KOHN, Hans. *A era do nacionalismo*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1963.
- LAFER, Celso e PEÑA, Félix. *Argentina e Brasil no sistema das Relações Internacionais*. São Paulo: Duas Cidades, 1973.
- LAFER, Celso. *The planning process and the political system in Brazil: A study of Kubitschek's Target Plan – 1956-1961*. Ithaca, New York: Cornell University – Latin American Studies Program, Dissertations series no 16, 1970.
- _____. *Sistema político brasileiro: estrutura e processo*. 2a ed., São Paulo: Perspectiva, 1978.
- MALAN, Pedro Sampaio. “Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)”, in: FAUSTO, Boris (Org.). *História geral da civilização brasileira*: vol. 11. São Paulo: DIFEL, 1984.
- MENEZES, Adolpho Justo Bezerra de. *O Brasil e o mundo Ásio-africano*. 2a ed., Rio de Janeiro: GRD, 1960.
- _____. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*. Rio de Janeiro: Serviço de Publicações da Divisão de Documentação. Anos 1956, 1957, 1958, 1959 e 1960.
- OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. *Discursos*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional, 1958, 1959, 1960. 4 volumes.

- _____. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: (Imprensa Nacional, 1956, 1957, 1958, 1959, 1960. 5 volumes.
- Operação Pan-americana: documentário. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1958, 1857 (7 volumes).
- PINHEIRO, Letícia. "O Brasil, Portugal e a descolonização africana (1946-1960)", in: *Contexto Internacional*, nº 9, jan.-jun./1989, Rio de Janeiro: IRI-PUC/RJ.
- QUINTANEIRO, Tania. *Cuba e Brasil, da Revolução ao Golpe (1959-1964)*. Belo Horizonte: UFMG, 1988.
- SILVA, José Luis Werneck. *As duas faces da moeda: A Política Externa do Brasil monárquico*. Rio de Janeiro: Universidade Aberta, 1990.
- SILVA, Alexandra de Mello e. "Desenvolvimento e multilateralismo: um estudo sobre a Operação Pan-Americana no contexto da Política Externa de JK", in: *Contexto Internacional*, vol. 14, nº 2, jul-dez/1992. Rio de Janeiro: IRI-PUC/RJ.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio à Castelo*. 5ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- SODRÉ, Nelson Werneck. *Raízes históricas do nacionalismo brasileiro*. Rio de Janeiro: MEC-ISEB, 1959.
- TOYNBEE, Arnold. *A América e a Revolução Mundial*. Rio de Janeiro: Zahar, 1963.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Da guerra fria à crise (1945-1995): as Relações Internacionais contemporâneas*. 3ª ed., Porto Alegre: EDURFRGS, 1995.
- _____. *Relações Internacionais e desenvolvimento, o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995.
- WRZOS, Conrad. *Juscelino Kubitschek – Estados Unidos – Europa*. Rio de Janeiro: José Olympio, 1960.
- YOUNG, Jordan. *Brasil 1954-1964: fim de um ciclo civil*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1974.