

**CPDOC**

**A POLÍTICA EXTERNA DE JK:  
OPERAÇÃO PAN-AMERICANA**

**Alexandra de Mello e Silva**

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO  
DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL**

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
CPDOC

981.083.3:327  
5586p

**CPDOC**

**A POLÍTICA EXTERNA DE JK:  
OPERAÇÃO PAN-AMERICANA**

**Alexandra de Mello e Silva**

**FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS  
CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO  
DE HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL  
1992**

Coordenação editorial: Cristina Mary Paes da Cunha

Revisão de texto: Dora Rocha

Digitação: Marília Krassiuss do Amparo e Maria Helena de França Santos

5586p

Silva, Alexandra de Mello e.

A política externa de JK: a Operação Pan-Americana / Alexandra de Mello e Silva. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992.

60p. (Textos CPDOC)

Bibliografia: p. 55-60

1. Operação Pan-Americana. 2. Brasil - Relações exteriores.  
I. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil. II. Título.

CDD 327.81  
CDU 327.39(81)

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS  
CPDOC

12.286 / 93

(13/04/1993)

## SUMÁRIO

Apresentação .....	4
<i>I - Os condicionantes externos</i>	
- EUA e América Latina sob a Guerra Fria: "um hemisfério fechado num mundo aberto" .....	5
- As modalidades da ajuda externa: assistência militar e cooperação técnica .....	10
- A deterioração nas relações EUA/América Latina: primeiros sinais de mudança .....	12
<i>II - Os primeiros passos da OPA</i>	
- Os antecedentes da política externa .....	14
- A OPA em suas formulações iniciais: autonomia, desenvolvimento, multilateralismo .....	16
- As resistências no Itamarati: a troca de ministros .....	20
- A visita de Foster Dulles: um "diálogo de surdos" .....	21
- A criação do Comitê dos 21 .....	22
<i>III - A OPA em compasso de espera</i>	
- O Comitê dos 21 em Washington: um discurso brasileiro .....	26
- A criação do BID e os atritos entre Brasil e EUA .....	30
- O Comitê dos 21 em Buenos Aires: um discurso cubano .....	31
<i>IV - Um ponto de chegada e de partida</i>	
- O desafio cubano e as mudanças nas relações EUA/América .....	33
- A visita de Eisenhower: um momento de transição .....	35
- O Comitê dos 21 em Bogotá: alcances e limites .....	37
Conclusões .....	41
Notas .....	44
Bibliografia e fontes .....	55

## APRESENTAÇÃO

O presente "Texto CPDOC" se constituiu, originalmente, numa dissertação de mestrado, resultado de um longo trabalho de pesquisa sobre a política exterior do governo Juscelino Kubitschek, do qual participei sucessivamente como estagiária, assistente de pesquisa e pesquisadora do CPDOC, sob a coordenação e orientação de Gerson Moura. Um dos principais motivos que levaram àquela pesquisa foi a constatação da quase inexistência de reflexões mais profundas sobre a atuação diplomática brasileira naquele período, uma lacuna que a própria pesquisa terminou por preencher, através da produção de relatórios, artigos e cronologias.

Contudo, restava ainda a lacuna de um estudo mais aprofundado sobre a Operação Pan-Americana, classificada sempre como a principal iniciativa diplomática do governo JK. As raras análises existentes sobre a OPA pouco se concentravam sobre os seus desdobramentos específicos, procurando inseri-la numa perspectiva histórica da política externa brasileira em que ela era apresentada como uma espécie de "ante-sala" da política externa independente dos governos Jânio Quadros e João Goulart. Uma outra interpretação enfatizava o peso dos fatores econômicos, ao estabelecer uma correlação estreita entre a OPA e o nacional-desenvolvimentismo dos anos JK. Embora sem discordar, *a priori*, destas interpretações - que, como se verá, foram em parte ratificadas pela pesquisa e as reflexões aqui produzidas -, considerávamos que o tema merecia um estudo empírico e analítico mais apurado, que pudesse localizar as origens da iniciativa, suas formulações e pressupostos, os desdobramentos políticos e diplomáticos, para então situá-la no quadro mais geral da política externa.

O resultado foi, portanto, uma inversão do enfoque predominante nas análises precedentes. O foco exclusivo sobre a Operação Pan-Americana foi revelando, sucessivamente, outras dimensões da atuação diplomática brasileira naquele período, como a coexistência impossível entre autonomia e alinhamento; os conflitos e harmonias nas relações com os EUA; as tentativas de aproximação política da América Latina; a emergência poderosa de uma diplomacia multilateral e de uma diplomacia econômica; a relevância crescente da temática do subdesenvolvimento; e as visões conflitantes, dentro e fora do Estado, com respeito às opções da política externa.

Optamos por manter aqui a estrutura e o conteúdo básicos do texto da dissertação, procurando apenas sintetizá-lo de forma a torná-lo mais ágil e evitar a excessiva citação de fontes. Foram mantidas apenas as referências e citações que julgamos mais importantes, tanto no que se refere ao material analítico como às inúmeras fontes primárias utilizadas.

## I- OS CONDICIONANTES EXTERNOS

- EUA e América Latina sob a Guerra Fria: "um hemisfério fechado num mundo aberto"

Nas duas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial, as relações EUA/América Latina estiveram subordinadas à nova projeção internacional assumida pelo Estado norte-americano. Como se sabe, os EUA emergiram da guerra na condição de potência hegemônica mundial, condição esta apoiada em sua incontestada superioridade militar, econômica e tecnológica e na força de seu prestígio político. Como consequência, a política externa norte-americana, bem como a definição de seus interesses de segurança, passaram a se orientar em função de objetivos globais e mundiais.

O projeto político e econômico perseguido pela diplomacia norte-americana no imediato pós-guerra poderia ser bem definido pelo que David Green denomina *open world approach*. Somente um "mundo aberto" e interligado, livre dos nacionalismos exacerbados e dos regionalismos e "esferas de influência" que haviam caracterizado o período entre-guerras, poderia garantir a paz e a estabilidade mundiais. Em termos econômicos, e intrinsecamente associados aos objetivos políticos, este "mundo aberto" deveria se pautar pela eliminação de todas as barreiras ao livre comércio e ao livre fluxo de serviços e capitais, sobretudo aquelas derivadas dos nacionalismos econômicos e da excessiva intervenção do Estado na economia.<sup>1</sup> Como observa Malan, a posição dos EUA não pode ser explicada exclusivamente em função de uma "visão de estadistas"; tratava-se de um projeto fortemente associado ao crescimento e à internacionalização da economia norte-americana, cuja demanda por mercados externos era crescente, seja em termos de exportações e investimentos ou do acesso a matérias-primas.<sup>2</sup>

A deterioração nas relações com a URSS e a consolidação da Guerra Fria implicaram uma redefinição do *open world approach*, adaptando-o à nova configuração bipolar do poder mundial. Tais como estabelecidos pela Doutrina Truman e a política de "contenção", inauguradas em 1947, os objetivos da política externa norte-americana passaram a se definir em função de uma relação de competição direta com a URSS, na qual a contenção do comunismo tornou-se o elemento fundamental. O "mundo aberto", com seus objetivos de paz, democracia e estabilidade mundiais, transformou-se no "mundo livre", representado pelo bloco ocidental/capitalista, cuja defesa os EUA assumiram, contra a ameaça "totalitária" do bloco liderado pela URSS. No plano econômico, o projeto de uma economia mundial aberta e internacionalizada também teve que fazer "concessões" às novas prioridades estratégicas (reconstrução europeia e asiática), embora reafirmando seus objetivos de longo prazo.

Estas redefinições iriam afetar também as relações entre a potência hegemônica e a América Latina. No imediato pós-guerra, essas relações se caracterizavam, num plano mais geral, pelo aprofundamento dos laços de solidariedade política e dependência econômica, consequência direta da colaboração latino-americana ao esforço de guerra dos EUA. Além do crescimento da influência política e ideológica, o estreitamento das relações econômicas durante a guerra convertera os EUA no mais importante mercado tanto para as importações como exportações latino-americanas.

As diretrizes estabelecidas pelo governo Truman (1945-1953) em sua política para a América Latina, que teriam continuidade durante a administração Eisenhower (1954-1960), poderiam ser divididas em duas vertentes básicas, configurando aquilo que Green denomina "um hemisfério fechado num mundo aberto".<sup>3</sup> No plano estratégico, a região ocupava papel secundário nos interesses de segurança dos EUA, voltados prioritariamente para as regiões onde se desenrolavam os principais conflitos da Guerra Fria - a Europa, e depois a Ásia. Tratava-se, portanto, de consolidar e aprofundar uma esfera de influência política e militar, visando não apenas a exclusão de potências e "ideologias" estrangeiras mas, sobretudo, a manutenção da coesão e do apoio político que o bloco latino-americano emprestava à política global dos EUA. Este objetivo foi consolidado através da criação de um mecanismo regional multilateral de defesa, formalizado na assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947; e de um mecanismo regional de cooperação e formalização das relações jurídico-políticas entre as Repúblicas Americanas, consubstanciado na criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), em 1948. As relações militares foram complementadas ainda pela assinatura de uma série de acordos bilaterais entre EUA e países latino-americanos, com o objetivo de assegurar o virtual monopólio norte-americano sobre o equipamento, o treinamento e o fornecimento de armas às Forças Armadas da região. Apesar das eventuais resistências (sobretudo por parte da Argentina), a consolidação desta estrutura de relações políticas e militares foi obtida através de um relativo consenso, o que certamente ilustra o grau de adesão política e ideológica das elites latino-americanas à lógica da Guerra Fria e ao papel de "defensor" do "mundo livre" que a potência americana se atribuía. Um outro fator explicativo é o fato de que muitos países latino-americanos viam a criação de um sistema político e militar interamericano, com regras de conduta estáveis, como a melhor forma de conter os eventuais impulsos intervencionistas dos EUA e, por conseguinte, defender suas respectivas soberanias nacionais.

Mas, se este consenso era possível no plano político-militar, o mesmo não ocorria no plano das relações econômicas, que se constituíam na segunda vertente da política norte-americana para a região. Coerentes com seu projeto de uma economia mundial aberta, os EUA enfatizavam a defesa do livre comércio e a criação de um ambiente político e econômico favorável ao investimento privado, nacional e estrangeiro, que deveria ser o principal motor do desenvolvimento latino-americano. Nesse sentido, viam com profunda desconfiança as tendências nacionalistas e estatistas de muitos governos latino-americanos, condenando expressamente suas consequências econômicas: protecionismo, nacionalização de companhias estrangeiras, restrições ao investimento externo, "excessivo" controle do Estado sobre a economia e até mesmo a tendência à "industrialização excessiva".<sup>4</sup> Ao mesmo tempo, a ênfase do governo americano sobre o papel primordial a ser concedido ao capital privado visava evitar qualquer comprometimento com a ajuda econômica governamental, uma vez que, neste aspecto, as atenções e recursos norte-americanos estavam e deveriam permanecer concentrados em outras regiões (Europa e Ásia), em função da sua prioridade estratégica.

Esta orientação se chocava frontalmente com as expectativas latino-americanas, sob múltiplos aspectos. Em primeiro lugar, havia expectativas bastante fortes no sentido de obter assistência econômica dos EUA, vista como uma continuidade natural do tipo de cooperação econômica que havia se inaugurado no hemisfério durante a Segunda Guerra, e mesmo como um "prêmio" ao inequívoco apoio político e militar da maioria dos governos latino-americanos à causa aliada. Em segundo lugar, a visão (e as práticas governamentais a

ela subjacentes) que os países da região mantinham a respeito do seu próprio desenvolvimento econômico diferia em muito, e mesmo se opunha, àquela que os EUA buscavam impor. Para muitos destes países, este desenvolvimento era concebido justamente em termos de industrialização, protecionismo e maior controle do Estado sobre a economia, numa visão que privilegiava o crescimento do mercado interno e a diversificação da estrutura primário-exportadora.

As profundas diferenças entre EUA e América Latina acerca da cooperação econômica iriam se manifestar claramente nas duas Conferências Interamericanas que, ainda durante os governos Roosevelt e Truman, se dedicariam ao tratamento das relações econômicas hemisféricas. Na Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz (Conferência de Chapultepec), realizada em 1945, a atuação norte-americana foi sempre no sentido de insistir na eliminação de todas as formas de nacionalismo econômico, no estímulo à iniciativa privada e na eliminação das barreiras comerciais, sobretudo em termos de tarifas que visassem à proteção de nascentes indústrias latino-americanas. Além disso, os EUA se à reivindicação latino-americana de criação de um organismo financeiro regional para o desenvolvimento econômico, sob a alegação de que este papel cabia ao recém-criado Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD). No lado oposto, as delegações latino-americanas atuavam no sentido de amenizar o conteúdo antinacionalista e anti-estatista que os americanos procuravam imprimir a todas as resoluções. O resultado final foi a aprovação de uma "Carta Econômica das Américas", cujos termos eram tão gerais que neutralizavam quaisquer compromissos ou cooperação concreta.<sup>5</sup>

O mesmo quadro se repetiria na Conferência de Bogotá (1948), destinada a formalizar a criação da OEA. Apesar da aprovação do "Acordo Econômico de Bogotá", o descontentamento latino-americano pode ser bem medido pelo fato de que apenas três Estados o ratificaram, impedindo qualquer aplicação concreta. Uma vez mais, os EUA se opuseram às reivindicações de criação de um Banco Interamericano de Desenvolvimento, e a participar em políticas ou acordos que visassem à estabilização dos preços dos produtos primários latino-americanos.

O descontentamento latino-americano se expressaria também na criação de um novo organismo voltado para o desenvolvimento econômico da região: a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), fundada em 1948 como órgão especializado das Nações Unidas e, portanto, permanecendo fora da jurisdição interamericana. Como era de se esperar, os EUA manifestaram desde o início sua oposição à criação da CEPAL, alegando que estas tarefas deveriam ser desempenhadas pelo Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES, já funcionando provisoriamente em 1948 e posteriormente incorporado à estrutura da OEA), e que se estabeleceria uma duplicidade de funções entre CEPAL/ONU e CIES/OEA. Obviamente, por trás deste argumento havia o fato de que o peso da hegemonia política e econômica norte-americana podia ser exercido de forma muito mais eficaz no interior da OEA do que na ONU. Assim, não é de se estranhar que tenha sido a CEPAL - e não o CIES ou qualquer outro organismo interamericano - a principal formuladora de um projeto alternativo de desenvolvimento econômico, que iria influenciar decisivamente os programas nacional-desenvolvimentistas perseguidos por alguns governos latino-americanos nos anos 50 (inclusive, e sobretudo, o programa desenvolvimentista do governo JK). Por outro lado, é importante observar que a duplicidade de funções era real, dada a total ausência de articulação entre os projetos formulados e implementados sob os auspícios da CEPAL e aqueles ligados a outros órgãos do sistema interamericano. Contudo, ao contrário do que sugeria o argumento norte-americano, esta duplicidade foi sempre favorável aos

EUA, contribuindo, como veremos adiante, para o esvaziamento político das propostas de cooperação econômica que os países latino-americanos buscaram viabilizar dentro da OEA - e, simultaneamente, enfraquecendo a atuação da própria CEPAL.<sup>6</sup>

As divergências entre EUA e países latino-americanos quanto ao conteúdo que deveria ser dado à cooperação econômica hemisférica não devem ser vistas apenas como o choque entre diferentes concepções de desenvolvimento econômico. A postura norte-americana, independentemente do peso das prioridades estratégicas, atuava claramente no sentido de perpetuar um padrão de relacionamento econômico totalmente assimétrico, no qual as economias latino-americanas deveriam manter-se basicamente como fornecedoras das matérias-primas necessárias ao consumo doméstico e à produção industrial norte-americana, cujos bens manufaturados deveriam continuar importando. A própria pauta de relações comerciais EUA/América Latina, bem como a importância desta última em termos do comércio e do investimento privado norte-americanos, expressavam e confirmavam esta assimetria. A América Latina exportava café, açúcar, petróleo, cobre e estanho, entre outros produtos básicos, e importava dos EUA máquinas, automóveis, produtos alimentícios, equipamento agrícola e elétrico, têxteis, produtos químicos, ferro e aço, - constituindo-se no segundo maior mercado para o comércio e o investimento externo americanos, atrás apenas da Europa.<sup>7</sup>

No lado oposto, as resistências latino-americanas refletiam a tentativa de romper ou ao menos redefinir os termos desta assimetria, tentativa esta que tinha como pano de fundo as transformações econômicas e sociais que a região vinha sofrendo desde os anos 30, acentuadas ainda pela conjuntura da guerra, e cuja característica principal era exatamente a perda de dinamismo do setor primário-exportador e a diversificação da estrutura produtiva. De fato, vários países latino-americanos se encontravam, no pós-guerra, sob condições que favoreciam um novo modelo de crescimento econômico, baseado na aceleração do processo de industrialização via substituição de importações e na ampliação do mercado interno. Tratava-se do "crescimento para dentro", no qual o setor primário-exportador, ainda fundamental para garantir as receitas que financiavam a industrialização, ia cedendo lugar a uma base industrial cada vez mais diversificada. Refletindo este processo, e acentuando-o ao mesmo tempo, a região enfrentava agudas transformações sociais e políticas, expressas no acelerado crescimento urbano, no surgimento e consolidação de novos grupos sociais (burguesia industrial, classes médias, proletariado urbano) e, principalmente, no surgimento de uma "sociedade de massas", que passava a pressionar continuamente no sentido de sua incorporação política e social. Fenômenos como o *nacionalismo*, o *populismo* e o *desenvolvimentismo* seriam comuns a diversos países latino-americanos neste período, expressando a ascensão de novas forças políticas e os programas governamentais que procuravam dar conta desta nova realidade.<sup>8</sup> Como exemplos, podem-se citar o APRA, no Peru; a Acción Democrática, na Venezuela; o peronismo e, depois, o radicalismo (com Frondizi), na Argentina; e ainda o MNR, na Bolívia - além, é claro, do próprio Brasil durante os governos Vargas e JK.

Aqui, é importante observar que, sob este aspecto, as duas vertentes da política dos EUA para a América Latina se complementavam. À condenação do nacionalismo e do estatismo como "nocivos" em termos econômicos somava-se a sua expressa condenação em termos políticos-ideológicos, uma vez que, para o governo americano, estes estavam invariavelmente associados à atuação do "comunismo internacional". Tratava-se de uma percepção fortemente enraizada que, como assinala David Green, se revelava incapaz de reconhecer as *causas internas* que emprestavam força política ao nacionalismo e populismo

latino-americanos. Estas residiam nos graves problemas econômicos e sociais da região, que a orientação política e econômica dos EUA, com sua ênfase exclusiva no investimento privado e no anti-comunismo, não só era capaz de solucionar, como inclusive tendia a agravar. O resultado é que se acentuou a tendência, iniciada ainda na administração Truman, mas que teria plena continuidade com Eisenhower, de prestar apoio político e militar a diversos regimes ditatoriais que se instalaram na região (Peru, Venezuela, Colombia, Cuba), vistos como mais "confiáveis" no sentido de neutralizar a agitação social e garantir o ambiente de "estabilidade" política e econômica preconizado pelo governo norte-americano.<sup>9</sup>

A ascensão dos republicanos à presidência dos EUA, com a posse de Dwight Eisenhower em 1954, não modificaria, como já se observou, as linhas básicas traçadas pela administração anterior em sua política hemisférica. A eclosão da guerra da Coreia (1950/1953) significaria não só a transposição dos conflitos da Guerra Fria da Europa para a Ásia como também o seu recrudescimento, inaugurando uma nova etapa na política norte-americana de "contenção". Como consequência, reforçou-se ainda mais o elemento anti-comunista no discurso e na ação externa norte-americana, o que não deixou de se refletir nas relações com a América Latina. Também no caso da política econômica, os elementos anteriores seriam reforçados: atribuição de um papel primordial ao capital privado nacional e estrangeiro, para o qual se deveria criar um "clima" político e econômico favorável, e recusa em assumir quaisquer compromissos de ajuda econômica governamental. Uma vez mais, o binômio "estabilidade política" e "investimento privado" unificava-se sob a bandeira comum da necessidade de contenção do comunismo. Ninguém melhor do que John Foster Dulles, secretário de Estado durante a maior parte dos dois períodos presidenciais de Eisenhower (até 1959), para ilustrar este binômio: além de um anti-comunista fervoroso (ele via a Guerra Fria como uma "cruzada moral"), Dulles mantinha estreitas ligações com a comunidade de negócios norte-americana, sendo também um ardoroso defensor dos interesses econômicos dos EUA.<sup>10</sup>

Em 1954, a X Conferência Interamericana (Conferência de Caracas) iria revelar claramente esta estreita associação entre interesses de segurança e interesses econômicos. A ação norte-americana contra a Guatemala (que, como se sabe, visava a defesa de interesses econômicos bastante definidos) buscava sua legitimidade político-ideológica na necessidade de conter, agora regionalmente, a "ameaça comunista" com a qual se procurava identificar o governo nacionalista e reformista de Jacob Arbens. Também nesta conferência se manifestaria novamente a indisponibilidade do governo americano para discutir os problemas ligados à cooperação econômica hemisférica. A discussão foi transferida para a V Conferência Econômica Interamericana, realizada neste mesmo ano no Rio de Janeiro, que tampouco obteve maiores resultados, uma vez que se mantinha a intransigência norte-americana quanto às principais reivindicações latino-americanas.

Por outro lado, as crescentes demandas por maior cooperação econômica não esbarravam apenas nos obstáculos impostos pela ortodoxia da política econômica dos EUA. Uma outra dimensão, relativa às modalidades e prioridades da ajuda externa, também deve ser aqui considerada com maior profundidade.

## - As modalidades da ajuda externa: assistência militar e cooperação técnica

A ascensão dos EUA à condição de potência hegemônica ocidental e, mais ainda, potência mundial, inaugurou também uma nova etapa em seus programas de ajuda externa e no papel que estes desempenhavam dentro dos objetivos globais de sua política exterior. Nesse sentido, o lançamento da Doutrina Truman - que levou o presidente americano a solicitar ao Congresso um crédito de US\$ 400 milhões destinado à assistência econômica, técnica e militar à Grécia e à Turquia - representava um novo marco, no qual a ajuda externa deve ser analisada tanto em função dos objetivos estratégicos (contenção do comunismo) quanto de concepções mais amplas a respeito do desenvolvimento econômico e político de outras regiões do mundo.

É justamente este último aspecto o mais sublinhado por Robert Packenham em sua análise sobre os programas de ajuda externa dos EUA no pós-guerra. Para ele, estes programas devem ser entendidos a partir de três "abordagens" básicas, que revelam certas concepções dominantes entre os *policy makers* norte-americanos - seja em termos do Executivo ou do Congresso - acerca do papel que a ajuda externa pode cumprir na promoção do desenvolvimento econômico e do desenvolvimento político de outros países, e mais especificamente do Terceiro Mundo.<sup>11</sup>

A primeira destas abordagens, nascida historicamente com a Doutrina Truman, é a que ele denomina "*econômica*" (*economic approach*). Tratava-se de uma concepção em que a ajuda externa era vista como peça importante na promoção do desenvolvimento econômico, que por sua vez levaria necessariamente a um maior desenvolvimento político, entendido aqui fundamentalmente como o apoio e o fortalecimento de governos pró-americanos e anticomunistas. Neste caso, a ajuda norte-americana deveria ser fornecida primordialmente sob a forma de assistência ao desenvolvimento, através de instrumentos como empréstimos, dotações e assistência técnica.

Segundo Packenham, foi a "abordagem econômica" a que predominou nos programas de ajuda externa dos EUA entre 1947 e 1951. Inaugurada com a já citada assistência à Grécia e à Turquia, ela se estendeu à Europa, em 1948, com o Plano Marshall, e ainda a diversos países da Ásia (China, Coréia e outros) entre 1948 e 1951.<sup>12</sup> Como já foi assinalado anteriormente, o direcionamento geográfico desta assistência obedecia claramente aos interesses globais de segurança dos EUA, mas é importante observar que, nesse período, a ênfase recaiu sobre a *ajuda material* e a *cooperação técnica*.

A primazia dada à assistência técnica se manifestaria ainda no lançamento, em 1949, do programa do "Ponto IV", assim conhecido por se basear no quarto ponto do discurso inaugural de Truman ao Congresso naquele mesmo ano, enumerando os principais objetivos da política externa norte-americana. O Ponto IV anunciava um novo programa que tomasse os benefícios da ciência e do progresso industrial dos EUA acessíveis às regiões subdesenvolvidas, tendo por objetivo fundamental o estímulo ao desenvolvimento econômico daquelas regiões através da cooperação técnica nas áreas de saúde, administração pública, agricultura, mineração, desenvolvimento industrial e outras. Ele também assinalava o momento em que os programas de ajuda externa, deslocando-se progressivamente para o Terceiro Mundo em função da evolução dos conflitos estratégicos, chegaram à América Latina. Não obstante, David Green observa que, para este continente, seu valor em termos de desenvolvimento econômico era bastante limitado, uma vez que seriam necessárias grandes quantias de capital para transformar a assistência técnica em projetos de desenvolvimento em larga escala, e que não havia qualquer agência oficial norte-

americana (ou mesmo internacional) que pudesse tornar este capital acessível aos países latino-americanos.<sup>13</sup> A América Latina permanecia, portanto, como baixíssima prioridade no quadro global da ajuda externa dos EUA, o que pode ser facilmente verificado através das cifras que esta ajuda envolvia: entre 1946 e 1953, o continente recebeu um total de US\$ 1,3 bilhão em assistência externa (econômica e militar), ficando atrás da Europa (US\$ 29,4 bilhões), da Ásia Oriental (US\$ 6,9 bilhões) e do Sudeste Asiático (US\$ 3,7 bilhões), e à frente apenas da África (US\$ 7 milhões).<sup>14</sup>

A eclosão da Guerra da Coreia, em junho de 1950, favoreceu o fortalecimento de um novo tipo de visão sobre a ajuda externa dos EUA, que Packenham classifica como "*abordagem da Guerra Fria*" (*Cold War approach*). Nesta, a ajuda econômica era encarada claramente como um "instrumento da Guerra Fria", visando objetivos de segurança específicos, e o desenvolvimento econômico era visto apenas como objetivo incidental, desde que compatível com os interesses estratégicos. O principal instrumento desta ajuda deveria ser o "apoio à defesa" (*defense support*), e apenas secundariamente a assistência ao desenvolvimento.<sup>15</sup>

Segundo Packenham, foi esta a abordagem dominante durante toda a década de 50, numa linha de continuidade que se inicia ao final do governo Truman, perpassa toda a administração Eisenhower e só se interrompe com o início do governo Kennedy, em 1961. A primeira manifestação explícita desta ênfase na segurança foi uma mudança nas taxas relativas de ajuda econômica e ajuda militar dentro da ajuda total dos EUA: em 1949, a proporção era de 3/4 de ajuda econômica para 1/4 de ajuda militar; ao longo dos anos 50, as taxas se invertem, passando ao padrão de 2/3 de assistência militar contra 1/3 de ajuda econômica. A mudança se refletiu também nas cifras relativas à América Latina: se até 1952 a assistência militar dos EUA à região era bastante reduzida (US\$ 2 milhões), a partir de 1953 houve um crescimento constante e superior, em termos proporcionais, ao da ajuda econômica, chegando-se aos US\$ 53,7 milhões em 1960.<sup>16</sup>

Outra manifestação da nova tendência foi a promulgação, em 1951, do *Mutual Security Act* (MSA), que passou a centralizar, no plano legislativo, todas as atividades ligadas à ajuda externa, ficando de fora apenas o Export-Import Bank (Eximbank). Para a América Latina, o advento do MSA significou a assinatura de diversos acordos bilaterais de assistência militar, enquanto a ajuda diretamente associada ao desenvolvimento econômico permaneceu praticamente restrita à cooperação técnica autorizada pelo Ponto IV.

Nesse sentido, não é de se estranhar que a tendência à inversão nas taxas de ajuda externa concedida a países desenvolvidos e subdesenvolvidos não altere a posição relativa ocupada pela região. Durante o governo Eisenhower (1954-1960), o total da assistência econômica e militar dos EUA aos países subdesenvolvidos triplicou em relação à administração Truman (1946/1953), passando de uma média anual de US\$ 1,3 bilhões para US\$ 3,9 bilhões. Já a assistência aos países desenvolvidos decresceu na proporção inversa, passando de US\$ 3,8 bilhões anuais para US\$ 1,5 bilhão. Evidentemente, isto significou que o total absoluto concedido à região latino-americana também cresceu bastante (de US\$ 16 milhões para US\$ 500 milhões anuais), mas ainda assim a América Latina permaneceu em quarto lugar no quadro global das prioridades (atrás da Europa, Ásia Oriental e Sudeste Asiático).<sup>17</sup>

Por outro lado, o fato de que a abordagem "da Guerra Fria", consubstanciada no MSA, tenha sido dominante durante todo esse período não significou, como assinala Packenham, o desaparecimento de uma visão que enfocasse a ajuda externa sob o prisma prioritário do desenvolvimento econômico. Foi justamente a insatisfação com a excessiva

ênfase nos aspectos de segurança e na assistência militar, localizada principalmente no Senado norte-americano, que levou, em 1956/57, a uma série de comissões e relatórios patrocinados pelo governo com o intuito de reavaliar os programas de ajuda externa. O mais influente deles foi o relatório Millikan-Rostow, elaborado por uma equipe de cientistas sociais do MIT, e cuja base de avaliação era o argumento de que a assistência econômica deveria ser totalmente separada de outras formas de ajuda externa, e concedida aos diversos países segundo um critério estritamente econômico que avaliasse a capacidade de cada um de absorver o capital, isto é, de usá-lo efetivamente para o desenvolvimento. O resultado mais imediato dessa reavaliação foi a criação, em agosto de 1957, do *Development Loan Fund*, cujo objetivo era fornecer capital para projetos "economicamente sólidos" em países subdesenvolvidos, sob a forma de empréstimos com taxas de juros baixas e prazos de pagamento mais longos.

Entretanto, esses empréstimos só seriam colocados à disposição dos países latino-americanos a partir de meados de 1958. Ainda nesses anos de 1956/57, a América Latina parece haver sido novamente relegada a um segundo plano nas reavaliações oficiais sobre a ajuda externa. É o que nos revela um relatório sobre a América do Sul de março de 1957, preparado por encomenda do "Comitê Especial para o Estudo dos Programas de Ajuda Externa" (*Special Committee to Study the Foreign Aid Programs*), do Senado norte-americano, ao fazer um balanço de todas as modalidades de assistência fornecida pelos EUA aos países da região. O documento recomendava a continuidade dos programas de cooperação técnica e ajuda econômica à América do Sul, cuja forma e volume de créditos eram considerados satisfatórios. Frisando sempre que o principal motor do desenvolvimento econômico deveria ser o investimento privado, cabendo ao BIRD e ao Eximbank um papel apenas "suplementar", concluía-se: "Em última análise, a ajuda externa, não importa o seu volume, desempenhará sempre um papel secundário se comparada à utilização sábia dos recursos domésticos no progresso de uma economia. Ela tem maior utilidade como catalisadora do que como mera operação financeira."<sup>18</sup>

### **- A deterioração nas relações EUA/América Latina: primeiros sinais de mudança**

A partir de 1956, quando se inicia o segundo período presidencial de Dwight Eisenhower (reeleito em novembro desse mesmo ano), a política norte-americana para a América Latina passa a sofrer um crescente questionamento, anunciado, inclusive, na própria campanha eleitoral, com as severas críticas do candidato da oposição democrata, Adlai Stevenson. As origens desse questionamento podem ser melhor compreendidas se as situarmos em três níveis distintos, os quais, naturalmente, estão inter-relacionados e interagem:

1) a evolução da conjuntura internacional: a partir de 1955, o processo de desestalinização e a ascensão de Krushev, na URSS, trariam mudanças na política externa soviética que se refletiriam também nas relações com a América Latina. O início da política de "coexistência pacífica", em 1956/57, implicou uma maior ênfase na competição econômica e tecnológica entre as superpotências, cujo símbolo maior foi o espanto mundial em torno do lançamento do satélite soviético "Sputnik I" (1957). Como consequência, a URSS iniciou uma política de ajuda econômica aos países subdesenvolvidos, através de

acordos bilaterais e assistência técnica. Nesse sentido, cresceu o temor em certos círculos governamentais dos EUA de uma possível penetração econômica soviética no continente, tanto em termos de ofertas de ajuda econômica como de acordos comerciais atraentes para os países latino-americanos.<sup>19</sup>

2) a evolução da conjuntura política e econômica latino-americana: os anos 1955/1958 assistiriam a um processo de redemocratização em vários países latino-americanos (Argentina, Peru, Venezuela, Colômbia), com a queda de regimes autoritários e a eleição, pelo voto popular, de novos presidentes. Este processo contribuiu para desgastar ainda mais, junto à opinião pública e também aos governos latino-americanos, a imagem da administração Eisenhower (e dos EUA, em geral), que emprestara apoio político aos governos ditatoriais de Rojas Pinilla (Colômbia), Marcos Perez Jimenez (Venezuela) e Manuel Odria (Peru). Somava-se a isso, ainda, uma conjuntura econômica desfavorável: após o "boom" experimentado durante a Guerra da Coreia, as exportações latino-americanas apresentaram uma queda constante, dadas as oscilações drásticas nos preços dos produtos primários e a generalizada deterioração nos termos de troca entre produtos primários e manufaturados. Contudo, a orientação da política econômica interna e externa norte-americana atuava no sentido de agravar ainda mais este quadro, seja pela negativa em participar de acordos para a estabilização de preços de matérias-primas, seja pelas diversas quotas e restrições impostas à importação de uma série de produtos latino-americanos (petróleo, produtos agrícolas, zinco, chumbo, cobre e outros).

3) a existência de vozes divergentes, dentro da própria administração Eisenhower, em relação à ortodoxia da política econômica dos EUA para a América Latina e sua ênfase exclusiva no investimento privado e nos recursos domésticos. Esta divergência encontrava eco, sobretudo, nas figuras de Milton Eisenhower e C. Douglas Dillon. O primeiro, irmão do presidente, não ocupava nenhum cargo formal dentro do governo mas atuava como um de seus principais conselheiros para assuntos latino-americanos, enquanto o segundo foi nomeado subsecretário de Estado para Assuntos Econômicos em 1957. Ambos defendiam mudanças na política econômica que estabelecessem um maior compromisso com o desenvolvimento econômico e social latino-americano, visando inclusive evitar a propagação de idéias políticas radicais. Tais mudanças implicariam tanto a aceitação de antigas reivindicações latino-americanas como propostas novas, como a de realizar investimentos na área social. No extremo oposto, defendendo a ortodoxia dominante, colocavam-se o secretário do Tesouro, George Humphrey, e seu sucessor, Robert B. Anderson.<sup>20</sup> Simultaneamente, as divergências intra-administração encontravam apoios e resistências dentro do Congresso, numa discussão que envolvia não só a América Latina mas a ajuda externa para o Terceiro Mundo como um todo.

Contudo, o controle da política econômica permanecia até então em mãos da corrente ortodoxa, o que se refletiu nos poucos resultados, em termos do aprofundamento da cooperação econômica hemisférica, apresentados pela Conferência Interamericana de Chefes de Estado do Panamá (julho de 1956) e pela Conferência Econômica Interamericana (Conferência de Buenos Aires, agosto de 1957). A primeira apresentou como único resultado concreto a criação, por sugestão do presidente Eisenhower, de um Comitê Especial de Representantes Presidenciais das 21 Repúblicas Americanas junto ao Conselho da OEA (CIRP/OEA), com o objetivo de estudar medidas referentes à intensificação da cooperação econômica e técnica interamericana, particularmente no campo da utilização

pacífica da energia nuclear. Apesar da nomeação de Milton Eisenhower como representante dos EUA, na prática as atividades do CIRP se voltariam muito mais para a aplicação, nos países do continente, do programa norte-americano "Átomos para a paz".

Já a Conferência Econômica de Buenos Aires, cujo objetivo maior era firmar um "Convênio Econômico Geral" que unificasse todas as resoluções de conferências anteriores relativas à cooperação econômica, registrou, uma vez mais, as mesmas divergências entre a posição dos EUA e das delegações latino-americanas. Como consequência, não se conseguiu chegar a um consenso quanto ao anteprojeto do Convênio, e ao final a conferência aprovou apenas uma "Declaração de Buenos Aires", que mantinha os princípios genéricos de declarações anteriores. Apesar da decepção generalizada em relação aos resultados da reunião, esta obteve pelo menos três pequenos avanços, que já anunciam uma mudança na até então intransigente postura norte-americana: a anuência em participar de "estudos" sobre a necessidade de criação de uma instituição regional voltada para o desenvolvimento econômico; a concordância em aceitar medidas (inclusive acordos) visando a estabilização dos preços dos produtos primários; e a aceitação da importância da formação de uma zona de livre comércio latino-americana, recomendando-se a união de esforços entre CEPAL (que apresentara um estudo sobre o tema à conferência) e CIES nesse sentido.<sup>21</sup>

Entretanto, eram ainda mudanças bastante tímidas em relação à presença das demandas latino-americanas. Foi somente a partir de 1958 que uma sucessão de acontecimentos políticos revelou o real grau de deterioração nas relações entre EUA e América Latina, abrindo caminho para o surgimento de propostas que preconizassem uma revisão mais ampla destas relações.

## II - OS PRIMEIROS PASSOS DA OPA

### - Os antecedentes da política externa

O tema do desenvolvimento econômico tem tido uma presença marcante na política externa brasileira desde a década de 30, quando o país iniciou os primeiros esforços articulados - nos quais o Estado cumpre um papel fundamental - para superar a condição de economia primário-exportadora e implementar um processo de crescimento industrial voltado para o mercado interno. Desde então, a instrumentalização das relações internacionais de forma a colocá-las a serviço do desenvolvimento econômico tem sido um fator decisivo para a compreensão das formulações e encaminhamentos de nossa política exterior, mesmo quando esta instrumentalização esteve conjugada a diferentes opções de alinhamento político.

Esta questão esteve presente na "equidistância pragmática" de 1935 a 1942, em que a tentativa bem-sucedida de manter uma postura equidistante entre dois sistemas de poder então em formação - o norte-americano e o alemão - visava garantir uma margem de autonomia política que se traduzisse em ganhos econômicos para o país. Esteve novamente presente no processo de alinhamento aos EUA em 1942, que passou pela negociação do reequipamento econômico e militar nacional. Esteve presente mesmo no alinhamento

icondicional do governo Dutra (1946/1950), no qual a percepção (que se revelou equivocada) de uma relação "especial" com os EUA deveria implicar um tratamento igualmente especial às reivindicações brasileiras de auxílio econômico. Por fim, a questão do desenvolvimento econômico voltou à cena no segundo governo Vargas (1951/1954), quando se buscou reeditar um "alinhamento pragmático" nos moldes de 1942, reedição esta impossível uma vez que a configuração das relações de poder no plano internacional e regional não mais permitiria ao Brasil uma margem de autonomia tão expressiva.<sup>22</sup>

O governo JK se iniciou aparentemente sem novidades neste terreno. Os primeiros passos da política externa foram no sentido de reafirmar a solidariedade política aos EUA e à "causa ocidental", o que ficava patente, já em fins de 1956, na concordância brasileira em ceder a ilha de Fernando de Noronha para a instalação de um posto norte-americano de observação de foguetes teleguiados. Simultaneamente, no plano econômico, lançou-se uma ofensiva para assegurar a reativação no fluxo dos investimentos externos públicos e privados, paralisado pelos conflitos e a instabilidade política do final do governo Vargas, e recolocaram-se as reivindicações de auxílio econômico e financeiro no plano das relações bilaterais Brasil-EUA.<sup>23</sup> Como se sabe, o principal instrumento da política econômica de JK foi o Plano de Metas, cujo objetivo era acelerar e complementar o processo de industrialização substitutiva de importações através do investimento maciço nas áreas de infra-estrutura, bens intermediários e bens de capital. Dois fatores desempenhavam um papel fundamental neste processo. Em primeiro lugar, dando continuidade à trajetória iniciada em 30, a ação do Estado como planejador e condutor da arrancada industrial, fosse através do investimento público direto ou da atração e alocação dos capitais privados. Em segundo lugar, o recurso às fontes externas de investimento e financiamento, cujo instrumento principal foi a famosa Instrução 113 da Sumoc, herdada ainda do governo Café Filho, que criava condições extremamente favoráveis à entrada de capital estrangeiro e à posterior remessa de lucros. A necessidade de recorrer aos recursos externos era determinada, por um lado, pela insuficiência da poupança interna para atender ao grande volume de inversões preconizado pelo Plano de Metas, o que inclusive terminou por gerar um financiamento de origem inflacionária. Ao mesmo tempo, o país enfrentava desequilíbrios estruturais em seu balanço de pagamentos, devido à queda permanente nas receitas de exportação, e era forçado a recorrer ao endividamento externo de curto e médio prazo para assegurar a continuidade do processo de crescimento econômico e industrial. Portanto, era necessário atrair não apenas capitais privados mas também recursos públicos, tendo em vista que estes últimos adquiriam a forma de empréstimos de longo prazo e se dirigiam para setores de infra-estrutura - os chamados "pontos de estrangulamento", localizados no binômio "energia e transportes" - que não apresentavam interesse para a iniciativa privada.<sup>24</sup>

Assim, ajustando necessidades econômicas internas e externas, a agenda diplomática da política econômica externa de JK estabeleceria, a princípio, dois eixos principais: a negociação de acordos regionais e/ou internacionais que estabilizassem as cotações internacionais do café; e as reivindicações de ampliação e flexibilização dos empréstimos fornecidos pelas entidades internacionais de crédito público, particularmente o BIRD. Um exemplo deste último aspecto foi a postura assumida pelo Brasil durante a Conferência Econômica de Buenos Aires, quando defendeu a tese de que o BIRD deveria abandonar a ênfase quase exclusiva na reconstrução, concentrada na Europa e na Ásia, e dar mais atenção e recursos ao desenvolvimento econômico. Esta foi a ténica principal da atuação da delegação brasileira, que buscava assumir uma posição conciliatória em relação às enormes divergências entre EUA e América Latina, encampando algumas das reivindicações latino-

americanas - principalmente aquelas relativas à estabilização dos preços dos produtos básicos - mas deixando de lado outras, como a referente à criação de uma instituição financeira interamericana.<sup>25</sup>

Contudo, a partir de 1958 a agenda diplomática brasileira seria substancialmente ampliada tanto no plano econômico como político, num movimento cuja compreensão deve levar também em conta as transformações conjunturais nas relações interamericanas.

#### **- A OPA em suas formulações iniciais: autonomia, desenvolvimento, multilateralismo**

Em fevereiro de 1958, o vice-presidente dos EUA, Richard Nixon, iniciou uma série de visitas a vários países latino-americanos, num roteiro que incluía Uruguai, Argentina, Paraguai, Bolívia, Peru, Equador, Colômbia e Venezuela. Tratava-se, como se vê, de um itinerário abrangendo a quase totalidade da América do Sul, do qual o Brasil ficava de fora por já estar incluído numa visita do secretário de Estado John Foster Dulles, nesse mesmo ano, e porque o mesmo Nixon já havia estado no país em 1956, comparecendo à posse de Juscelino Kubitschek. O objetivo imediato da viagem de Nixon era prestigiar a posse do presidente da Argentina, Arturo Frondizi, num gesto que procurava demonstrar o apoio norte-americano aos novos governos democráticos que se consolidavam na região e, dessa forma, neutralizar em parte a imagem anterior de apoio a ditaduras. Além disso, o Departamento de Estado se preocupava crescentemente com a propaganda e penetração econômica soviéticas, e, para contrabalançá-las, havia programado uma série de visitas para o ano de 1958 - além de Nixon, visitariam países latino-americanos John Foster Dulles e o próprio presidente Eisenhower.<sup>26</sup> Se, de um lado, isto evidenciava a percepção, por parte da administração norte-americana, da crescente deterioração nas relações com a América Latina, de outro, os instrumentos concebidos para reverter esse processo não revelavam nenhuma alteração política substancial. Como observam Zahniser e Weis, a percepção dominante em Washington era de que o problema nas relações entre EUA e América Latina era de "relações públicas", podendo ser sanado através de visitas de funcionários de primeiro escalão durante as quais as diretrizes da diplomacia e da política econômica dos EUA eram exaustivamente esclarecidas e reafirmadas.<sup>27</sup>

A viagem de Nixon não teria fugido a esse figurino não fosse pelos acontecimentos dramáticos que a marcaram em sua parte final. No Peru e sobretudo na Venezuela, o vice-presidente norte-americano teve que enfrentar fortíssimos protestos e manifestações populares, a ponto de o governo americano deslocar tropas para suas bases no Caribe com o objetivo de realizar uma "operação-resgate" caso fosse necessário. Não por acaso, as manifestações ocorreram exatamente nos países onde, além de uma série de pendências quanto às relações econômicas, havia também atritos e desgaste no plano político, devido ao apoio norte-americano a regimes ditatoriais recém-derrubados no Peru e na Venezuela. As primeiras reações oficiais dos EUA seguiram a linha tradicional de atribuir os protestos à "agitação comunista", mas isto não impediria que a viagem de Nixon tivesse repercussões mais profundas. Ao evidenciar o grau de deterioração a que haviam chegado as relações EUA/América Latina, ela serviu para reforçar, dentro do Executivo e do Congresso norte-americanos, uma postura que favorecia mudanças na política para o continente.

Simultaneamente, também do ponto-de-vista latino-americano abria-se um momento propício à renovação de suas próprias reivindicações de mudança que, como já vimos,

concentravam-se principalmente no terreno da cooperação econômica. Foi, portanto, neste contexto favorável que começou a se gestar a "Operação Pan-Americana". Em maio de 1958, ainda no calor dos incidentes envolvendo a passagem de Nixon pela Venezuela, Juscelino Kubitschek enviou a Washington Vitor Nunes Leal, chefe do Gabinete Civil da Presidência, como portador de uma carta sua a Eisenhower. Nesta, o presidente brasileiro prestava sua solidariedade em face das "agressões e dissabores" sofridos pelo vice-presidente norte-americano, mas aproveitava a oportunidade para lançar um questionamento quanto às relações interamericanas: "Permita-me Vossa Excelência que lhe adiante... que a hora soou de revermos fundamentalmente a política de entendimento deste hemisfério e procedermos a um exame do que se está fazendo em favor dos ideais pan-americanos em todas as suas implicações". Como reconhecia o próprio Kubitschek, não havia nenhum "plano detalhado", mas apenas "idéias" que ele poderia expor melhor adiante.<sup>28</sup>

Diante de termos tão genéricos, a reação dos EUA foi bastante cautelosa. Eisenhower respondeu a JK através de carta enviada por intermédio de Roy Rubbotom, secretário de Estado adjunto para Assuntos Interamericanos, que fez curta visita ao Brasil no início de junho de 1958 para acertar detalhes da vinda próxima de Foster Dulles. Concordando, em termos igualmente genéricos, com a proposta brasileira, o presidente norte-americano observava que, "como Vossa Excelência não adiantou um programa específico para fortalecer a compreensão pan-americana, parece-me que nossos governos devam entrar em entendimentos, no mais breve prazo possível, no tocante às consultas a serem dirigidas aos demais membros da comunidade pan-americana". Aproveitava também para adiantar uma possível agenda de conversações: "existe uma vasta gama de assuntos a serem discutidos e analisados, inclusive, por exemplo, o problema de uma execução mais completa da Declaração de Solidariedade da Décima Conferência Interamericana realizada em Caracas em 1954". A referência era significativa, pois dava desde logo o tom daquilo que os EUA continuavam considerando como tema prioritário no diálogo diplomático interamericano: as questões de segurança e a contenção regional do comunismo.<sup>29</sup>

Por outro lado, o fato de que o marco inicial da ofensiva diplomática brasileira tenha ocorrido através de uma troca de cartas em nível presidencial, num caso e no outro entregues por enviados especiais e passando por cima dos canais diplomáticos ordinários, é bastante revelador para a compreensão das origens da OPA. Elas estão localizadas na própria Presidência da República que, passando ao largo do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e de sua chancelaria, entrou em contato direto com a embaixada do Brasil em Washington e solicitou as providências necessárias para a entrega da carta de JK. Em telegrama ao embaixador brasileiro, Ernâni do Amaral Peixoto, o próprio Kubitschek fazia questão de frisar que se tratava de iniciativa que ele estava "pessoalmente dirigindo" e à qual atribuía "a maior importância", adiantando ainda que " tudo depende de uma revisão efetiva da política dos EUA para o continente".<sup>30</sup> Além disso, como assinalava posteriormente um relatório secreto elaborado pelo Departamento Político e Cultural do MRE, o método de consulta direta ao presidente norte-americano obedeceu a uma estratégia determinada, pela qual se procurava dar "um mínimo de dramaticidade e publicidade à iniciativa brasileira. Conduzida pelas vias diplomáticas ordinárias, a *démarche* se teria confundido com uma boa dúzia de advertências amistosas que, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, temos feito aos Estados Unidos da América."<sup>31</sup>

O conteúdo daquela revisão seria melhor precisado em 20 de junho de 1958, quando, em discurso perante os embaixadores das Repúblicas Americanas no Rio de Janeiro, transmitido para todo o país por cadeia de rádio e TV, Juscelino Kubitschek lançou

oficialmente aquela que passou então a chamar de "Operação Pan-Americana" (OPA). Os pressupostos e objetivos iniciais da OPA seriam ainda objeto de um outro discurso de JK, cerca de um mês depois, numa exposição para as Forças Armadas no Palácio do Itamarati. Em ambos os pronunciamentos, de conteúdo bastante semelhante, pode-se detectar claramente a ênfase em três aspectos básicos:

1º) a OPA, apresentada como expressão de um anseio de dar ao Brasil uma postura mais atuante e autônoma na política internacional; não se trata apenas de um anseio subjetivo, mas de uma pretensão apoiada nas condições objetivas (políticas, demográficas, econômicas) que o país teria atingido. O Brasil continua se vendo como parte da civilização ocidental, à qual se liga por laços de ordem cultural e material; e permanece aceitando os pressupostos da Guerra Fria (divisão bipolar do poder mundial e liderança dos EUA no Ocidente), mas quer assumir um papel mais ativo dentro da coligação que integra, e cujas responsabilidades e riscos assume. Nas palavras do presidente brasileiro: "Já não é possível continuarmos em atitude próxima ao alheamento, mais como assistentes do que participantes de um drama em cujas conseqüências estaremos envolvidos.(...) O não compartilharmos, senão simbolicamente, da direção de uma política, o não sermos muitas vezes ouvidos nem consultados - mas ao mesmo tempo estarmos sujeitos aos riscos dela decorrentes - tudo isso já não é conveniente ao Brasil. (...) Já atingiu este país um grau, no plano espiritual e material, que é forçoso reconhecer-se-lhe não apenas o direito, mas a obrigação de fazer-se ouvido. Não pode ele continuar aceitando passivamente as orientações e os passos de uma política com a qual não é cabível seja apenas solidário de modo quase automático, solidário por hábito ou simples conseqüência de posição geográfica".<sup>32</sup>

A busca de uma maior autonomia se expressaria principalmente nas relações com os EUA. Estas eram definidas, como sempre, em função de "laços indestrutíveis", apoiados nas "afinidades políticas e espirituais" e reforçados ainda pela importância das relações econômicas. Contudo, a "amizade" entre os dois países deveria pautar-se pelo reconhecimento de que o Brasil pudesse expressar livremente seus pontos de vista e eventuais desacordos: "Não há amizade sem diálogo. (...) Não queremos marchar na retaguarda incharacterística em matéria de política internacional. (...) Se a nossa solidariedade tem um valor positivo, a nossa opinião dever ter forçosamente o mesmo valor".<sup>33</sup>

2º) o objetivo central da OPA é definido como o combate ao subdesenvolvimento econômico da América Latina, visto como o principal problema do continente, inclusive em termos de segurança. Tal diagnóstico se baseava na constatação de que os grandes avanços tecnológicos mundiais não se repartiam igualmente entre os países, persistindo grandes desequilíbrios entre, de um lado, as nações "economicamente poderosas", "detentoras de recursos materiais e técnicos" e, por isso, capazes de atingir a "harmonia econômica e social", e, de outro, os países que, por não possuírem aqueles recursos para melhor explorar as suas próprias potencialidades internas, não conseguiram satisfazer as necessidades vitais de seus povos. Paralelamente, observava-se que, no plano estratégico, a atuação do "inimigo" se deslocava cada vez mais do confronto direto para uma estratégia de "penetração interna", fato este que era tanto mais preocupante tendo em vista o progresso material e tecnológico do bloco "totalitário" e seu possível efeito propagandístico. Assim, a OPA propunha uma associação entre desenvolvimento econômico e segurança. O subdesenvolvimento latino-

americano era visto como uma "chaga" que tornava o continente extremamente vulnerável à penetração do comunismo, e cuja eliminação deveria ser parte necessária da defesa coletiva ocidental. Tal como definia o presidente brasileiro, "a obra de revisão que vamos empreender deve necessariamente dirigir-se a um objetivo central da mais alta importância, qual seja, o combate ao subdesenvolvimento econômico que assola a América Latina. (...) Os países latino-americanos têm feito tudo a seu alcance para cooperar na tarefa de defesa do Ocidente, mas não estarão em condições de atuar com a necessária eficácia enquanto frações consideráveis de suas populações não forem libertadas do espectro da fome e da miséria. (...) Não se trata de mendigarmos precários auxílios, tendentes ao alívio momentâneo de situações insuportáveis. Trata-se de encarar de frente o problema do subdesenvolvimento em todos os seus aspectos, de caracterizá-lo perfeitamente, de apontar-lhe as causas e de dar-lhe remédio graças a providências concretas, cuidadosamente assentadas de comum acordo".<sup>34</sup> Reforçando sua linha de raciocínio, JK alertava para o fato de que o subdesenvolvimento não se resumia a uma "simples situação econômica", tendo também uma "definição política e ética" com importantes conseqüências para a segurança: "difícil é difundir o ideal democrático e proclamar a excelência da iniciativa privada no mundo, quando em nosso hemisfério predominam condições econômico-sociais, reflexos do subdesenvolvimento, conducentes ao estatismo".<sup>35</sup>

3º) a OPA é apresentada como uma iniciativa de caráter e objetivos multilaterais; ao Brasil coube o lançamento da proposta, mas "sem qualquer pretensão de assumir liderança no continente" e visando apenas dar expressão a "um sentimento que pertence a toda a América".<sup>36</sup> JK ressaltava que "o Brasil pretende apenas colaborar, na medida de suas forças, para um entendimento geral e efetivo entre os países irmãos do continente. Nada pleiteia para si, isoladamente, nem haverá nas gestões específicas da Operação iniciada cabimento para conversações bilaterais". A ênfase neste último aspecto servia de justificativa à generalidade das formulações iniciais da Operação, que só poderia apresentar propostas mais concretas mediante consultas e contatos entre todas as Repúblicas americanas. A única sugestão concreta era de que tais contatos deveriam se dar em reunião "do mais alto nível político do continente" - ou seja, uma conferência de chefes-de-Estado - na qual, ao contrário do que até então ocorria, se buscassem "soluções práticas, eficazes e positivas".<sup>37</sup>

Uma vez definido com maior precisão o conteúdo da revisão proposta pelo Brasil, a reação dos EUA evoluiu da cautela para a frieza. Evitando assumir compromissos que implicassem mudanças na orientação já traçada de tratar os problemas econômicos latino-americanos como uma questão prioritariamente doméstica, a ser resolvida através do investimento privado, o Departamento de Estado, pela voz do secretário Foster Dulles, tornou pública sua oposição à proposta de realizar uma conferência de chefes-de-Estado. Isso obrigou a um recuo brasileiro em relação a esta proposta específica, adotando-se então a estratégia de enfatizar o tema central da luta contra o subdesenvolvimento.<sup>38</sup>

Por outro lado, o aspecto multilateral da OPA evidenciava, desde logo, que o governo norte-americano não era o único interlocutor da proposta brasileira. Simultaneamente às gestões junto aos EUA, desenvolveu-se todo um trabalho de contatos políticos e diplomáticos com os países latino-americanos, tanto no nível de chancelarias como através da troca de mensagens presidenciais, buscando-se assegurar apoio para a Operação. JK enviou cartas a diversos chefes-de-Estado latino-americanos (Argentina, Paraguai, Chile, Honduras, Peru, Colômbia, Equador, Venezuela), obtendo manifestações de apoio explícito

à sua iniciativa. Além disso, neste esforço de aproximação política com a América Latina, houve uma estratégia deliberada de atrair a colaboração dos países de maior peso no continente, particularmente a Argentina.<sup>39</sup>

#### **- As resistências no Itamarati: a troca de ministros**

Como já foi assinalado, as origens da formulação e lançamento da OPA localizavam-se na Presidência da República, mais especificamente no grupo de assessores mais íntimos do presidente. Diversas fontes atribuem a "paternidade" da iniciativa a Augusto Frederico Schmidt, assessor político de JK desde a campanha, que gozava de grande prestígio junto ao presidente.<sup>40</sup>

O comportamento de Kubitschek e de sua assessoria direta em relação à correspondência com Eisenhower se repetiria no discurso de 20 de junho, quando mais uma vez adotou-se a estratégia de contactar diretamente os embaixadores brasileiros no exterior, passando por cima da secretaria de Estado do MRE. Assim, o então encarregado de negócios do Brasil em Buenos Aires, Mário Gibson Barbosa (na época à frente da embaixada, já que o posto de embaixador estava temporariamente vago), recebeu instruções diretas de JK para obter o apoio prévio do presidente argentino Arturo Frondizi ao referido discurso.<sup>41</sup> Simultaneamente, a imprensa registrava os "ressentimentos" do Itamarati pelo fato de não ter sido previamente consultado em ambos os episódios e pela ação paralela do presidente em assuntos de política internacional. As queixas partiam em grande parte do então chanceler José Carlos de Macedo Soares, que se sentia desprestigiado em suas funções.<sup>42</sup> Mas não se restringiam apenas à forma como havia sido lançada a iniciativa diplomática presidencial. Mais do que isso, eram divergências de conteúdo político, expressando as resistências de setores do Itamarati ao novo tratamento que a OPA procurava imprimir tanto às relações com os EUA como com os demais países latino-americanos, direcionando-as para um plano multilateral e para a temática comum do subdesenvolvimento.

Céticas quanto à possibilidade de se obterem resultados concretos, as vozes divergentes apontavam para o perigo de que, de um lado, a iniciativa brasileira viesse a criar obstáculos nas relações bilaterais com os EUA; e de outro, contribuísse para aumentar as desconfianças latino-americanas em relação a uma possível pretensão de liderança ou hegemonia brasileira no continente. Na verdade, o que se defendia, sobretudo, era a preservação do relacionamento com os EUA e sua manutenção dentro dos canais diplomáticos tradicionais, numa visão que continuava postulando ser esta a melhor forma de encaminhar os interesses externos do país, inclusive do ponto de vista econômico. O próprio Ernâni do Amaral Peixoto, embaixador do Brasil em Washington, comungava desta visão.<sup>43</sup> Aqui, deve-se observar que tanto Ernâni quanto o chanceler Macedo Soares não eram diplomatas de carreira, mas políticos de grande projeção e com inserção partidária. Ambos eram figuras preeminentes do PSD, partido que, juntamente com o PTB, fornecia sustentação política ao governo JK. Isto sugere, portanto, que as críticas à OPA não partiam apenas do Itamarati, envolvendo também grupos políticos e sociais mais amplos.

As divergências se tornariam particularmente críticas tendo em vista a visita iminente do secretário de Estado americano, John Foster Dulles, ao Brasil. Iniciava-se então uma disputa dentro do governo brasileiro a respeito de como deveriam ser encaminhadas as

conversações com Dulles: o chanceler Macedo Soares, representando o MRE, inclinava-se pela ênfase nos temas bilaterais, enquanto a presidência da República optava por privilegiar a OPA e as questões multilaterais.<sup>44</sup> O impasse seria finalmente resolvido com o pedido de exoneração de Macedo Soares (alegando motivos de saúde) e sua substituição por Francisco Negrão de Lima, à época prefeito nomeado do Distrito Federal.<sup>45</sup>

Para efeito de composição política interna, a substituição ministerial permitiria a JK manter o esquema de divisão de cargos da aliança PSD/PTB, pelo qual o MRE deveria ficar sob controle do PSD. Além disso, ela dava ao presidente a oportunidade de "livrar-se" de um ministro destoante, herdado ainda do governo Café Filho, e de substituí-lo por um colaborador íntimo, seu correligionário ainda dos tempos da campanha para governador de Minas, e que apresentava melhores condições de se ajustar aos objetivos e ao estilo presidencial em matéria de política externa. Já em seu discurso de posse, Negrão de Lima deixaria claras as novas prioridades da diplomacia brasileira: "Assumo o Ministério das Relações Exteriores para executar a política externa do Brasil, tal como enunciada pelo senhor presidente da República, no memorável discurso de 20 de junho, no qual consubstanciou a denominada doutrina Kubitschek para a Operação Pan-Americana. Cumpre ressaltar que o Brasil pleiteia, fundamentalmente, uma posição menos contemplativa e mais atuante no quadro político do mundo. (...) Deixou bem claro o senhor presidente da República que a luta contra o subdesenvolvimento constitui o caminho para uma unidade de vistas para o fortalecimento da defesa comum. O subdesenvolvimento reinante neste hemisfério prejudica e compromete sensivelmente o prestígio da causa que desejamos todos defender. Zonas subdesenvolvidas são zonas perigosas, do ponto de vista estratégico e de qualquer outro".<sup>46</sup>

Entretanto, é importante observar que, apesar do confronto político entre a presidência e o primeiro escalão do MRE, isto não significou que não houvesse setores da diplomacia brasileira engajados na formulação da OPA. No pequeno grupo que assessorava o presidente, ainda nesta fase inicial, destacavam-se diplomatas como José Sette Câmara, subchefe do Gabinete Civil da presidência, e João Augusto de Araújo Castro, chefe do Departamento Político e Cultural do MRE, entre outros.<sup>47</sup> Assim, a substituição ministerial parece ter cumprido o papel de "limpar o terreno", eliminando os principais focos de resistência e abrindo caminho para que o Itamarati se engajasse plenamente na execução da Operação Pan-Americana.

### **- A visita de Foster Dulles: um "diálogo de surdos"**

Uma vez contornada a crise no MRE, o governo brasileiro pôde dar seguimento a sua estratégia de transformar a visita do secretário de Estado norte-americano numa oportunidade de difusão e propaganda das propostas da OPA, procurando ao mesmo tempo obter um maior comprometimento dos EUA no prosseguimento da Operação.

Como já foi assinalado, a visita de Foster Dulles era parte de uma estratégia mais ampla do Departamento de Estado em relação à América Latina. Mas havia também uma série de assuntos bilaterais a serem tratados entre Brasil e EUA. Pelo menos dois deles eram de grande importância para o governo brasileiro: o país solicitara empréstimos ao Fundo Monetário Internacional (FMI) e ao Eximbank, cujas negociações estavam em curso nos EUA; e tinha especial interesse em obter o apoio do governo americano para um acordo

entre produtores latino-americanos de café, com o objetivo de estabilizar os preços do produto. Na verdade, ambos os assuntos remetiam a um mesmo problema: as dificuldades que o Brasil vinha enfrentando, nos anos de 1957/58, para fechar seu balanço de pagamentos, devido principalmente à queda nos preços internacionais do café, responsável por cerca de 60% das receitas de exportação brasileiras.

Apesar da relevância dos temas, o governo brasileiro adotou uma orientação explícita de privilegiar a OPA e as questões multilaterais nos entendimentos com Dulles, colocando os assuntos bilaterais num plano secundário. A mesma orientação pode ser observada nos pronunciamentos oficiais seja do chanceler Negrão de Lima ou do presidente Kubitschek, nos quais se reafirmava, sempre com grande destaque, a tese de que o combate ao subdesenvolvimento deveria ser parte da estratégia de defesa do Ocidente.<sup>48</sup>

Contudo, este tom diferia em muito do que o secretário Dulles imprimia a seus próprios pronunciamentos, o que fazia com que as declarações públicas de EUA e Brasil se assemelhassem a um "diálogo de surdos", travado em linguagens visivelmente diferentes. A frieza do governo Eisenhower em relação à OPA ficava evidente no cuidado em evitar qualquer referência de maior destaque à Operação, e em fugir de qualquer associação entre as questões de segurança - entendidas como medidas de repressão ao comunismo - e os temas ligados à cooperação econômica. As divergências atingiram seu ponto mais crítico quando os dois países iniciaram os entendimentos para emitir uma declaração conjunta que coroasse a visita do secretário de Estado. Juscelino Kubitschek rejeitou uma minuta de declaração apresentada por Foster Dulles pelo fato desta não fazer nenhuma referência à OPA e ressaltar apenas a necessidade de maiores medidas de combate ao comunismo. Diante da iminência de não ser emitida qualquer declaração, Dulles recuou e concordou em assinar a "Declaração de Brasília" (JK levou Dulles para conhecer as obras da futura capital), que representava uma pequena vitória brasileira. Além dos tradicionais compromissos de defesa dos valores da civilização ocidental contra o "credo do comunismo ateu", a Declaração também fazia referência a dois objetivos da OPA: maior participação da América Latina na política internacional e combate ao subdesenvolvimento como "parte inseparável da segurança coletiva do Hemisfério".<sup>49</sup>

Outra pequena vitória também já havia sido obtida quando, poucos dias antes da chegada de Foster Dulles ao Brasil, o governo norte-americano emitiu sinais de que concordaria com a realização de uma reunião informal de chanceleres para discutir as relações interamericanas.<sup>50</sup> Isto obrigaria a uma reorientação na condução da OPA, que teve então de passar de uma etapa inicial, de formulações genéricas, para a apresentação de propostas concretas, não apenas no tocante aos objetivos como também aos instrumentos para levar adiante a Operação.

## **- A criação do Comitê dos 21**

Em 9 de agosto de 1958, ainda no rastro da visita de Foster Dulles, o Itamarati distribuiu às embaixadas das Repúblicas americanas acreditadas no Rio de Janeiro um *aide-mémoire*, no qual reafirmava os objetivos básicos da OPA e formulava propostas referentes ao encaminhamento da Operação. Procurando evitar que a oposição dos EUA à realização de uma conferência de chefes-de-Estado fosse classificada como "derrota", o documento esclarecia que nunca fora intenção do Brasil que tal conferência se realizasse sem que fosse

precedida de uma "cuidadosa preparação". Nesse sentido, sugeria que os governos americanos, através de suas embaixadas em Washington, iniciassem contatos e consultas informais visando a criação de um comitê de representantes especiais das 21 Repúblicas americanas - Comitê dos 21 -, cuja finalidade seria dar seguimento às discussões sobre a OPA, elaborando as bases de um acordo a ser discutido e aprovado numa reunião de alto nível. O *aide-mémoire* propunha ainda uma agenda básica para os trabalhos do Comitê, composta de seis tópicos: 1) estudo e adoção de medidas que favorecessem a aplicação de capitais privados em áreas subdesenvolvidas; 2) aumento do volume e facilitação das condições de empréstimo das entidades internacionais de crédito público, e criação de uma entidade interamericana de financiamento; 3) estudo e adoção de medidas para o fortalecimento das economias internas, principalmente no tocante ao combate à inflação e ao estímulo à poupança e investimentos; 4) estudo e execução de medidas para disciplinar o mercado dos produtos básicos; 5) estudos e medidas para o estabelecimento de mercados regionais latino-americanos; 6) ampliação e diversificação dos programas de assistência técnica.<sup>51</sup>

Paralelamente, o governo brasileiro desenvolvia um esforço, através da imprensa e dos canais diplomáticos bilaterais, para esclarecer os objetivos e finalidade do Comitê recém-proposto. Em telegrama do MRE às missões diplomáticas brasileiras nos EUA e América Latina, enviavam-se instruções sobre os esclarecimentos a serem feitos junto aos respectivos governos: "1º) o Comitê dos 21 não estaria funcionalmente vinculado à OEA, no sentido de que não seria convocado por ela nem teria caráter formal; 2º) o Comitê poderia trabalhar sem regimento interno a fim de dispor de ampla flexibilidade e não precisaria proceder a votações; 3º) o estabelecimento do Comitê visaria a evitar que diferenças de opiniões se cristalizem logo de início e a sua principal função seria a procura de um acordo básico, pelo menos sobre os aspectos mais importantes de cada item da agenda; 4º) alcançado este acordo básico, o assunto passaria à OEA, que convocaria uma reunião de alto nível, caso se chegue, como espera o Brasil, a conclusões de real importância para as relações interamericanas; (...) 5º) entregar à OEA, desde o começo, o estudo de problemas magnos sobre os quais não se tem certeza antecipada de êxito poria em risco o prestígio da Organização ao invés de aumentá-lo, como é desejo geral e especialmente do Brasil." Observava-se, porém, que a OEA poderia participar do Comitê através de seu secretário-geral e dos representantes das 21 Repúblicas americanas no organismo.<sup>52</sup>

Portanto, a estratégia brasileira era a de dotar o Comitê dos 21 de autonomia e flexibilidade de ação, procurando desvinculá-lo ao máximo da estrutura da OEA. Na verdade, por trás da justificativa de não comprometer o "prestígio da Organização" havia a preocupação de que, sendo desde logo submetida à OEA, a OPA pudesse sofrer um esvaziamento precoce, quer pela oposição norte-americana, quer pelo excessivo formalismo e burocratização que caracterizavam o funcionamento dos órgãos ligados àquela instituição. De resto, ambos os fatores se reforçavam mutuamente.<sup>53</sup>

Como era de se esperar, a estratégia norte-americana ia na direção oposta. Em conversas e negociações com a embaixada brasileira em Washington, o Departamento de Estado expressava sua preocupação de que a OPA se processasse dentro da OEA, procurando evitar paralelismos que pudessem resultar em compromissos indesejáveis. A proposta inicial dos EUA era a de realizar uma reunião informal de chanceleres, de curta duração, ao final da qual o exame dos temas constantes da agenda proposta pelo *aide-mémoire* brasileiro seria remetido ao CIES. Contra esta sugestão o embaixador Ernâni do Amaral Peixoto reagiu energicamente, observando que "entregar logo os assuntos ao CIES,

órgão de nível inferior ao próprio Conselho da OEA, (...) era uma maneira de livrar-se rapidamente da Operação".<sup>54</sup> Por outro lado, o mesmo Amaral Peixoto procurava sondar a posição norte-americana em relação à proposta de agenda, chegando à conclusão de que esta era favorável no tocante aos itens mais substantivos, como a criação de uma instituição interamericana de financiamento; a estabilização do mercado de produtos básicos; e ainda a criação de mercados regionais latino-americanos. Assim, as negociações caminharam no sentido de deixar a definição do processamento da OPA para a própria reunião informal de chanceleres, finalmente convocada através de um convite de Foster Dulles aos chanceleres latino-americanos.<sup>55</sup>

Ao mesmo tempo, o governo dos EUA emitia crescentes sinais de flexibilização em suas diretrizes para a cooperação econômica hemisférica. Ainda em agosto de 1958, C. Douglas Dillon, subsecretário de Estado para Assuntos Econômicos, anunciava durante sessão especial do CIES o apoio de seu país à criação de uma instituição financeira interamericana de desenvolvimento econômico, abrindo caminho para a constituição do futuro Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Outros sinais viriam com o anúncio do aumento das capacidades de empréstimo do Eximbank e do Development Loan Fund, sendo que no caso deste último os recursos se tornavam disponíveis também para a América Latina; e ainda com o apoio norte-americano ao aumento das capacidades de empréstimo do BIRD e do FMI. Estas mudanças já vinham sendo gestadas no interior da administração Eisenhower, mas foram aceleradas pela turbulência que marcou a viagem de Nixon, o desgaste político gerado a partir daí e a necessidade de os EUA oferecerem algum tipo de resposta à crescente pressão e insatisfação latino-americanas.<sup>56</sup> Embora não constituíssem uma resposta à OPA em especial - certamente, teriam ocorrido independentemente da iniciativa brasileira -, as mudanças na política norte-americana para o continente, anunciadas simultaneamente ao lançamento da Operação, davam ao governo brasileiro a oportunidade de apresentá-las como "conquistas" da OPA, sobretudo no caso do BID. De resto, esta posição não era de todo desconfortável para Washington: deixar que fosse apresentado como "conquista" aquilo que já estava previamente decidido era uma forma de conter, e ao mesmo tempo esvaziar, o impacto das reivindicações brasileiras, mantendo-as dentro de limites precisos e pré-definidos.

A estratégia norte-americana se revelaria particularmente proveitosa por ocasião da reunião informal de chanceleres americanos, realizada em Washington em 23/24 de setembro de 1958. Durante a reunião, o Brasil apresentou um novo *aide-mémoire*, no qual eram propostos novos temas como "hipóteses de trabalho" para a ação comum contra o subdesenvolvimento. Este documento por sua vez se baseava num outro, intitulado "Estudos Econômicos da OPA", elaborado por um Grupo de Trabalho do Departamento Econômico e Comercial do MRE, contando ainda com a colaboração do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE).<sup>57</sup> Neste último documento, traçava-se um diagnóstico bastante preciso das economias brasileira e latino-americana e de suas principais deficiências e desequilíbrios, elaborando-se a partir daí prognósticos e metas de crescimento econômico. O memorando apresentado em Washington se constituía, na verdade, num resumo destes estudos, cujas propostas incorporava. Assim, propunha-se a adoção de cinco pontos como objetivos da OPA, preconizando: 1) a fixação de uma renda *per capita* a ser atingida pelos países latino-americanos, visando a eliminação das disparidades entre as rendas *per capita* destes e dos países desenvolvidos; o objetivo era atingir-se uma renda de US\$ 480 até 1980 (a renda média da região, à época, era de US\$ 270); 2) a fixação de taxas de crescimento econômico, em termos de PNB, de forma a compatibilizar o aumento

populacional com a elevação da renda *per capita*; 3) a identificação dos principais pontos de estrangulamento das economias latino-americanas visando a sua eliminação, dos quais o mais premente era a limitação sobre a capacidade de importar, em função dos desequilíbrios no balanço de pagamentos; 4) a determinação do volume de recursos internacionais, públicos e privados, destinados a complementar as poupanças nacionais e compensar os desequilíbrios externos, tendo em vista a aceleração do processo de desenvolvimento; 5) o estabelecimento de linhas de ação para a obtenção dos objetivos previstos. Além disso, o documento fazia uma vigorosa defesa do modelo econômico desenvolvimentista, dando grande destaque a questões como a necessidade da "ação racionalizadora" do Estado; e a opção de crescimento econômico acelerado com ampliação do consumo e distribuição de renda. A argumentação chegava ao ponto de observar que tais práticas não eram de forma alguma estranhas "ao país democrático e desenvolvido por excelência que são os E.U.A., onde a racionalização do processo econômico se estende aos mecanismos de paridade de preços de dezenas de produtos, alcança formas de redistribuição da renda, inclusive com níveis fiscais que atingem a parte mais privilegiada da população de modo muito mais radical do que jamais posto em prática em qualquer país latino-americano, indo esse esforço de racionalização aos limites de uma complexa e enérgica política anticíclica."<sup>58</sup> Não se deixava, inclusive, de lembrar que, no caso brasileiro, já estava em execução um "sistema de programação racional (...), o qual teve suas raízes em uma cooperação inicial estreita com os E.U.A., através da Comissão Mista Brasileiro-Americana de Desenvolvimento Econômico".<sup>59</sup>

Naturalmente, era bastante improvável que o governo norte-americano pudesse assimilar as idéias e propostas deste *aide-mémoire*. Assim, sob alegações vagas quanto à necessidade de um "estudo mais elaborado", ele foi simplesmente posto de lado, não tendo sido sequer discutido durante a reunião. Em contrapartida, esta aprovou um comunicado conjunto que fazia referência explícita à OPA, sugerindo que os seis temas propostos pelo primeiro *aide-mémoire* brasileiro (de 9 de agosto) fossem tomados como agenda básica para a formulação de novas medidas de cooperação econômica; e propondo, para este fim, a criação de um Comitê de representantes das 21 Repúblicas americanas vinculado ao Conselho da OEA. As conclusões e recomendações do Comitê dos 21 seriam submetidas a este Conselho, o qual, juntamente com os demais organismos da OEA, procederia à ação necessária. O comunicado recomendava ainda a adoção imediata de "medidas concretas" referentes aos seguintes aspectos: estabelecimento de uma instituição interamericana para o desenvolvimento econômico, para o qual seria convocado, pelo CIES, uma comissão de especialistas visando a redação de convênio e estatutos; intensificação de esforços para a formação de mercados regionais na América Latina; e medidas bilaterais e multilaterais para a estabilização do mercado de produtos básicos.<sup>60</sup>

Apesar das avaliações oficiais do chanceler brasileiro Negrão de Lima, que apontavam a reunião como uma "triumfal consagração" dos objetivos da OPA, em outros setores governamentais não havia uma visão tão otimista.<sup>61</sup> Um balanço realizado pela embaixada brasileira em Washington observava que, do ponto de vista dos interesses brasileiros, a conferência havia fracassado em seus três objetivos principais: arrancar um compromisso político dos EUA em relação ao combate ao subdesenvolvimento; evitar que os trabalhos subsequentes fossem encaminhados ao CIES ou a qualquer outro órgão da OEA; e sugerir linhas gerais de ação tanto aos delegados latinos como americanos, para evitar dispersão de esforços e dar coordenação prévia aos trabalhos futuros. Através de hábeis "manobras", a delegação norte-americana havia conseguido impor sucessivas derrotas

ao Brasil, quer através de um comunicado conjunto inócuo, quer pela vinculação da OPA à OEA. Mais do que isso, os EUA haviam obtido uma hábil separação entre os aspectos políticos da Operação - cuja discussão foi encaminhada ao Comitê dos 21 - e as questões de financiamento, remetidas ao CIES e à criação do futuro BID. Naturalmente, tal divisão atuava no sentido de um esvaziamento prévio das atividades do Comitê. A mesma avaliação lamentava ainda que nada tivesse sido feito para aproveitar o corpo técnico da CEPAL, tendo prevalecido, também neste caso, a "clássica oposição norte-americana".<sup>62</sup>

De fato, do ponto de vista das realizações concretas a OPA permanecia na estaca zero. Apesar da criação do Comitê dos 21, sancionada pelo Conselho da OEA logo após a conferência, persistiam as dificuldades que envolviam a Operação, determinadas não apenas pelos limites impostos pelos EUA como também pela própria conduta do governo brasileiro, que parecia ainda não haver definido claramente objetivos e linhas de ação.

### III - A OPA EM COMPASSO DE ESPERA

#### - O Comitê dos 21 em Washington: um discurso brasileiro

No curto intervalo que se interpôs entre a criação do Comitê dos 21 e o início de sua primeira reunião, também em Washington, foi tomada uma medida de caráter interno: a criação da Comissão Brasileira da Operação Pan-Americana. Instituída por decreto presidencial, em 5 de novembro de 1958, a Comissão tinha por objetivo servir como um "órgão de consulta do governo, encarregado de propor diretrizes e linhas gerais de orientação, no que se refere à da diplomacia brasileira, no sentido de adotar medidas de caráter multilateral, tendentes ao combate ao subdesenvolvimento no Hemisfério".<sup>63</sup> Era presidida pelo ministro das Relações Exteriores e contava ainda com a participação do secretário-geral e dos chefes de Departamento do MRE; dos ministros da Fazenda, Viação e Obras Públicas, Agricultura e Educação; e de uma série de personalidades, tais como Oswaldo Aranha, Raul Fernandes, Francisco Campos, João Carlos Muniz, Pedro Calmon, D. Hélder Câmara, Roberto Campos e o general Nelson de Melo, entre outros.<sup>64</sup> De um lado, a composição governamental da Comissão lembrava vagamente a de um outro organismo criado logo no início do governo JK, o Conselho do Desenvolvimento (responsável pelo planejamento e execução do Programa de Metas), o que possivelmente evidenciava o desejo de dar maior planejamento e coesão à política externa, articulando-a à atuação de outros ministérios.<sup>65</sup> De outro, a inclusão do rol de "personalidades" tinha um caráter nitidamente propagandístico, buscando atrair o apoio da chamada "sociedade civil" para a OPA. Na prática, contudo, a Comissão Brasileira da OPA teria um papel puramente formal, sem qualquer interferência real na condução da Operação. Suas reuniões transformaram-se numa espécie de "pretexto" protocolar para a leitura de relatórios e a realização de discursos.

Criada a Comissão, a OPA novamente se deslocou para o "front" externo com a realização, entre 17 de novembro e 12 de dezembro de 1958, da primeira reunião do Comitê dos 21. Já na abertura dos trabalhos, o chefe da delegação norte-americana, C. Douglas Dillon, estabeleceu em termos bastante objetivos a posição de seu governo, delimitando

desde logo o conteúdo da agenda e o campo de ação sobre os quais o Comitê deveria atuar. Dillon fixava a intensificação dos esforços de cooperação econômica interamericana em torno de três pontos principais:

1) incremento do fluxo de capitais, públicos e privados, para projetos de desenvolvimento: aqui, eram arroladas todas as recentes medidas tomadas pelos EUA no sentido de ampliar o volume de capitais públicos (BID, Eximbank, BIRD, FMI, *Development Loan Fund*) e repetiam-se, uma vez mais, os tradicionais conselhos sobre o "papel primordial" do capital privado. Além disso, o sub-secretário norte-americano fazia questão de frisar que os problemas enfrentados pelos países latino-americanos em seus balanços de pagamentos deveriam ser remetidos ao FMI, cuja função era justamente a de ajudar os governos a resolver estes problemas através de "empréstimos de estabilização" e "assessoria técnica".<sup>66</sup> Este era um ponto sensível para o Brasil, não apenas por causa da proposta brasileira, lançada na reunião de chanceleres, de que os desequilíbrios externos eram consequência inevitável da aceleração do desenvolvimento, e só poderiam ser corrigidos por intermédio do aumento no volume de investimentos públicos e privados internacionais, como também, e sobretudo, porque o Brasil enfrentava naquele momento uma aguda crise no balanço de pagamentos, que o levou a entabular tensas e prolongadas negociações com o FMI cujo ponto culminante seria a ruptura com o Fundo, em junho de 1959.<sup>67</sup>

2) ampliação da cooperação técnica, através da intensificação dos diversos programas, seja no plano bilateral ou através dos organismos multilaterais;

3) expansão do comércio internacional, o que deveria incluir tanto medidas visando a estabilização dos preços dos produtos básicos como o apoio à formação de mercados regionais, desde que estes não implicassem num desvio de comércio com os EUA.

Esta orientação, fixada em termos estritamente econômicos e bastante técnicos, contrastava fortemente com a estratégia adotada pela delegação brasileira, chefiada por Augusto Frederico Schmidt.<sup>68</sup> Ao contrário dos EUA, o Brasil buscava afirmar o caráter *político* da OPA, localizando-o na associação necessária entre desenvolvimento econômico e democracia. Tanto nas intervenções do chefe da delegação brasileira, como na mensagem inaugural enviada pelo presidente Kubitschek à reunião, defendia-se a tese de que a Operação era uma "idéia política", que visava a formulação de uma "doutrina de desenvolvimento" a qual deveria preceder os debates técnicos e econômicos. A ênfase no aspecto político objetivava, de um lado, forçar um compromisso mais explícito do governo americano com as formulações gerais da Operação, mas ao mesmo tempo promover uma maior unidade de pensamento e ação entre as delegações latino-americanas.<sup>69</sup>

As disparidades de orientação entre Brasil e EUA terminariam por levar a um atrito entre Augusto Frederico Schmidt e o delegado norte-americano Thomas Mann (secretário de Estado adjunto para Assuntos Econômicos) logo no início da reunião, tendo em vista a insistência deste último em encaminhar os debates para aspectos técnicos ligados à criação do BID. O fato gerou apenas protestos verbais de Schmidt como também uma mudança de postura da delegação brasileira, que abandonou os discursos de caráter geral e partiu para a formulação de propostas concretas.<sup>70</sup> Aqui, pode-se observar que o Brasil retomava as análises e propostas do memorando apresentado à reunião de chanceleres (de 22/09) - o

qual fora claramente rechaçado pelos EUA -, só que procurando adaptá-las aos limites da agenda aprovada naquela reunião, reforçados ainda pelo pronunciamento de Douglas Dillon.

Em longo discurso proferido por Augusto Frederico Schmidt, lançava-se novamente a proposição de que os objetivos do desenvolvimento econômico deveriam ser fixados em termos quantitativos, incluindo taxas de crescimento da renda *per capita* e do PNB, volume de recursos internacionais etc. Além disso, os seis itens da agenda eram analisados sob uma perspectiva articulada e nitidamente desenvolvimentista, em tudo contrastante com a abordagem "ortodoxa" que os EUA procuravam imprimir. Um exemplo é a análise brasileira do item III (combate à inflação e estímulo à poupança e investimentos), na qual a inflação era apresentada como consequência inevitável da aceleração do processo de desenvolvimento (desequilíbrios entre a estrutura de produção e uma demanda crescente e diversificada), não podendo, portanto, ser combatida apenas pela aplicação dos "remédios clássicos" de natureza fiscal e monetária.<sup>71</sup>

Entretanto, o que parece ter causado mais polêmica e impacto no discurso de Schmidt - sem dúvida, o acontecimento principal da reunião - foram algumas afirmações acerca do bloco comunista. Além de fazer prognósticos de que o crescimento da economia soviética a levaria a taxas de renda *per capita* e PNB superiores às dos EUA, o chefe da delegação brasileira alertava para a possibilidade de que tanto o Brasil como os demais países latino-americanos tivessem que aumentar suas exportações para "mercados não convencionais", como os da URSS e da China Continental, como alternativa à estagnação econômica e ao crescente protecionismo que os países ocidentais vinham impondo às importações de produtos latino-americanos.

O conteúdo polêmico destas afirmações foi ainda estimulado por um discurso de Juscelino Kubitschek na Escola Superior de Guerra, no Rio de Janeiro, pronunciado às vésperas do discurso de Schmidt. Em sintonia com seu delegado, o presidente brasileiro classificava a América Latina como o "elo mais fraco da coligação ocidental", e chamava a atenção para o fato de que, caso os EUA não modificassem a sua política, a região poderia se aproximar do bloco comunista, atraída pelos programas de auxílio soviéticos e por ofertas comerciais vantajosas.<sup>72</sup> Ambos os discursos geraram imediatos protestos e oposição interna, sob a acusação de que Schmidt, com o apoio de Kubitschek, estaria tentando "chantagear" ou dar um "ultimato" aos EUA, visando a obtenção de ajuda econômica.<sup>73</sup> Naturalmente, a oposição não vinha apenas do Brasil, mas também do governo americano que, apesar de não ter feito comentários oficiais sobre este ponto específico, encontrou meios - como se ver adiante - de manifestar o seu desagrado. Naquele momento, o episódio certamente contribuiu para "esfriar" ainda mais as relações entre as delegações brasileira e norte-americana.

Por outro lado, o próprio Schmidt, ao esclarecer à imprensa o conteúdo de seu discurso, deixava claro que não tivera a intenção de fazer nenhuma "ameaça", mas apenas de enunciar uma "realidade", qual seja, a da importância da conquista de novos mercados, inclusive os "não convencionais", para os países subdesenvolvidos.<sup>74</sup> Aqui, é importante observar que tais afirmações não ocorriam de forma isolada, inserindo-se num longo debate que, já desde o início do governo JK, mobilizava e polarizava distintos setores do governo e da sociedade acerca da conveniência do reatamento de relações comerciais e diplomáticas com a URSS, rompidas desde 1947. O resultado deste debate foi, segundo Gerson Moura, uma "fórmula de compromisso", pela qual o governo optava pelo reatamento comercial - que se concretizou em fins de 1959, através do envio de uma missão comercial brasileira a Moscou e da assinatura de um acordo -, mas se declarava contrário ao reatamento

diplomático. Assim, as afirmações do delegado brasileiro, reforçadas pelo pronunciamento presidencial, atuavam no sentido de fortalecer a posição daqueles que, dentro do governo, favoreciam o restabelecimento de relações comerciais com países do bloco comunista.<sup>75</sup>

Para além dos atritos entre delegações e da polêmica gerada pelo discurso brasileiro, um balanço geral da primeira reunião do Comitê dos 21 evidenciava o fato de que, no plano das realizações, a OPA pouco avançara, esbarrando uma vez mais nas muito bem delimitadas posições dos EUA acerca da cooperação econômica. O conteúdo geral da "Declaração Conjunta" emitida ao final da reunião revelava claramente este impasse, ao reproduzir exaustivamente recomendações que já haviam sido objeto de "comunicados" e "declarações" anteriores: apoio ao BID, estabilização dos preços dos produtos básicos, intensificação da cooperação técnica.<sup>76</sup> O único avanço registrado dizia respeito ao aspecto processual, com a criação de um Grupo de Trabalho, composto por 15 países, cuja função seria elaborar resoluções concretas que seriam discutidas e aprovadas na reunião seguinte do Comitê, a ser realizada em Buenos Aires. Na verdade, a proposta de criação do Grupo de Trabalho, apresentada pelas delegações do Brasil e Argentina, buscava dar uma "sobrevida" à Operação, assegurando a sua continuidade e orientando-a para discussões de caráter mais técnico, de tal forma que as formulações políticas pudessem ter um tempo maior de maturação.<sup>77</sup>

Não obstante, o governo brasileiro parecia ter plena consciência dos impasses que envolviam a sua iniciativa e da incerteza quanto ao seu futuro. Assim foi que, logo após o encerramento da reunião, JK mandou a Washington, como seu enviado pessoal, um certo "Major Borges", com o objetivo de sondar junto ao Departamento de Estado as razões das desavenças ocorridas no Comitê dos 21 e como se poderia contorná-las, para que as próximas reuniões se tornassem mais frutíferas. Durante encontro com Maurice Bernbaum, responsável pelo setor da América do Sul naquele Departamento, o enviado brasileiro recebeu recomendações bastante precisas: os EUA não estavam dispostos a assumir compromissos "vagos" e "indefinidos", que implicasse a fixação de objetivos "distantes" e "gerais". Nesse sentido, a OPA deveria se concentrar, "realisticamente", em temas "específicos" e "concretos", partindo da análise das condições econômicas de cada país, individualmente, e do volume de assistência que, dentro dos marcos da Operação, cada um poderia ou deveria receber dos EUA.<sup>78</sup> Na prática, isso significava manter a abordagem multilateral da OPA como uma espécie de "fachada" para a manutenção de programas bilaterais de assistência econômica. Esta ênfase no bilateralismo foi também detectada por Ernâni do Amaral Peixoto, em suas avaliações sobre os resultados da primeira reunião do Comitê dos 21. Ao relatar um encontro ocorrido entre ele, Augusto Frederico Schmidt e Thomas Mann, o embaixador brasileiro, reproduzindo declarações do funcionário americano, observava que os EUA não viam "a possibilidade de um plano geral para o desenvolvimento da América Latina", estando, porém, dispostos a "estudar bilateralmente os planos propostos por cada país, o que, dentro de um ponto de vista talvez egoístico, sempre me pareceu ser o mais conveniente ao Brasil".<sup>79</sup>

De resto, o próprio Bernbaum não se furtou a aproveitar o encontro para transmitir recados "bilaterais" ao governo brasileiro. Em primeiro lugar, expressou o visível desagrado do governo americano com as afirmações de Schmidt sobre as economias do bloco comunista. Em segundo, frisou (embora sem citar exemplos concretos) o problema das dificuldades de se prestar ajuda econômica a países que não exercitavam internamente a disciplina orçamentária adequada. Por fim, propôs que os países latino-americanos nomeassem como representantes no Grupo de Trabalho "economistas de destaque",

sugerindo, no caso brasileiro, os nomes de Lucas Lopes (ministro da Fazenda), Roberto Campos (presidente do BNDE) e João Batista Pinheiro (diplomata e diretor do BNDE). A referência se explicava, em parte, por se tratarem de nomes já conhecidos dos EUA, desde o trabalho na Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e as primeiras negociações econômicas do governo JK. O que é mais importante, naquele momento cresciam as pressões do Departamento de Estado sobre o governo brasileiro no sentido de que este concluísse um acordo com o FMI e aceitasse as medidas de estabilização impostas pelo Fundo, e tanto Lucas Lopes quanto Roberto Campos representavam o setor que, dentro do governo, defendia a implementação de tais medidas.<sup>80</sup> Portanto, o governo norte-americano procurava, deliberadamente, introduzir questões e problemas bilaterais nas negociações globais relativas à OPA, numa estratégia que seria repetida com outros países, visando o enfraquecimento do aspecto multilateral da Operação. Assim, um telegrama do delegado brasileiro Sérgio Correa da Costa ao MRE alertava "contra a tendência de altos funcionários norte-americanos no sentido de promover acordos bilaterais de financiamento com alguns países, de forma a enfraquecer a frente comum criada pela OPA."<sup>81</sup> O diplomata referia-se especificamente aos entendimentos com o Chile e a Argentina, sobretudo porque esta última havia acertado um acordo com o FMI.

#### - A criação do BID e os atritos entre Brasil e EUA

O Grupo de Trabalho (GT) reuniu-se no mesmo período (entre janeiro e abril de 1959) e local (Washington) que a comissão de especialistas convocada pelo CIES para elaborar os estatutos do Banco Interamericano de Desenvolvimento. A simultaneidade das reuniões terminou por relegar a um plano secundário os trabalhos do GT, na medida em que, compreensivelmente, os esforços e atenções dos EUA e dos países latino-americanos se concentravam na criação do BID.

Nas negociações para a redação dos estatutos do Banco, novamente se confrontaram os EUA e os países latino-americanos, frente aos quais o Brasil assumiu uma posição de natural liderança tendo em vista ser ele, juntamente com a Argentina, o maior acionista latino-americano da instituição. As principais divergências diziam respeito ao capital inicial do Banco (os EUA propuseram uma quantia de cerca de US\$ 850 milhões, enquanto o Brasil, desde o Comitê dos 21, considerava que o capital inicial mínimo deveria ser de US\$ 1 bilhão), e às formas de contribuição de cada país (com o Brasil defendendo a tese de que os países latino-americanos deveriam poder contribuir em moeda local, dada a escassez de moedas fortes com que se defrontava a maioria deles). Finalmente, chegou-se a uma fórmula conciliatória pela qual os países latino-americanos asseguraram um capital inicial de US\$ 1 bilhão, uma parte do qual seria reservada para *soft loans* pagáveis em moeda local.<sup>82</sup>

A conclusão e aprovação do convênio constitutivo do BID (que só entraria em funcionamento a partir de 1960) encerrava uma contradição para a OPA: se, por um lado, o governo brasileiro fazia questão de apresentar o Banco como uma inequívoca "conquista" da Operação, de outro esta "conquista" corria o risco de ser a primeira e também a última. O BID era o único resultado concreto que, dentro dos limites rígidos definidos pelos EUA, a OPA podia apresentar; uma vez resolvidas as questões técnicas ligadas ao seu estabelecimento, as discussões sobre a cooperação econômica interamericana voltavam à esterilidade inicial, da qual não escaparam as reuniões do GT.

A delegação brasileira, dessa vez chefiada pelo embaixador João Carlos Muniz, continuava insistindo no que ela mesma denominava de "*approach* global" do desenvolvimento, isto é, a fixação de metas quantitativas dentro de um plano de longo prazo.<sup>83</sup> A ostensiva e já manifesta oposição dos EUA levou a um novo atrito entre as duas delegações, com a divulgação, inclusive, de uma extensa nota de protesto assinada pelo MRE, vazada em termos bastante "duros".<sup>84</sup>

Por fim, os ânimos se acalmaram e as duas delegações chegaram a uma solução intermediária. Procurando uma fórmula de compromisso entre o seu "*approach* global" e a abordagem específica e bilateral favorecida pelos EUA, a delegação brasileira obteve a aprovação, pelo GT, de um projeto de resolução que determinava o estudo das condições econômicas de cada país, visando identificar os principais obstáculos ao desenvolvimento econômico e as medidas adequadas para acelerá-lo. Também por iniciativa brasileira, foi aprovado projeto de resolução que determinava à OEA que concedesse às crises econômicas o mesmo tratamento dado às crises políticas, facultando a cada Estado americano a convocação de uma reunião consultiva de chanceleres no caso de estar enfrentando uma crise econômica urgente, com vistas à busca de uma solução cooperativa. Além disso, o Grupo de Trabalho aprovaria outros 22 projetos de resolução, a maioria deles referentes a temas bastante específicos. Registre-se aqui que, seguindo o mecanismo processual estabelecido pela reunião de chanceleres de Washington, quando foi criado o Comitê dos 21, esses projetos deveriam ser discutidos e aprovados pelo Comitê, mas só se transformavam em resoluções efetivas mediante aprovação do Conselho da OEA. Tratava-se, portanto, de um longo caminho burocrático, onde a multiplicidade de instâncias de formulação e decisão (GT, Comitê dos 21, Conselho da OEA) contrastava com o conteúdo praticamente inócuo da maioria das resoluções, uma vez que nenhuma delas implicava qualquer mudança radical no tratamento das relações econômicas interamericanas.

A própria delegação brasileira reconhecia essa inocuidade, ao observar que uma análise dos projetos de resolução aprovados pelo GT demonstrava que "a área de acordo político era ainda por demais estreita para permitir a adoção de medidas de cooperação econômica imediatamente exequíveis". Diante de tal quadro, a estratégia de atuação do Brasil em Buenos Aires deveria se pautar por dois objetivos básicos: a aprovação das resoluções referentes ao programa de estudos e ao sistema de consultas em caso de crise econômica; e a retomada das discussões no plano político, que havia se diluído em função do caráter excessivamente técnico dos trabalhos do GT.<sup>85</sup>

### **- O Comitê dos 21 em Buenos Aires: um discurso cubano**

A monotonia em que haviam mergulhado os debates do Comitê dos 21 fez com que as principais "atrações" da reunião de Buenos Aires, realizada entre 28 de abril e 8 de maio de 1959, fossem duas personalidades cujo destaque nada tinha a ver com a OPA: Raul Prebisch e Fidel Castro.

Na qualidade de representante da secretaria executiva da CEPAL, o economista argentino realizou uma palestra em que destacava a importância da criação de uma zona de livre comércio como fator de estímulo à industrialização latino-americana.<sup>86</sup> O apoio à formação de mercados regionais era, como se sabe, uma das medidas preconizadas pela OPA, exaustivamente reafirmada em discursos, declarações conjuntas e projetos de

resolução. Contudo, o comparecimento de Prebisch não redundou em qualquer avanço no sentido de que se articulassem os trabalhos paralelos da CEPAL e da OEA neste terreno: enquanto a CEPAL, com o ativo apoio de alguns governos sul-americanos (inclusive o brasileiro), efetivamente promovia a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), os trabalhos do Comitê dos 21, enquadrados na camisa de força burocrática da OEA, permaneciam restritos a "estudos" e recomendações genéricas.

Já a presença do então primeiro-ministro cubano, que chefiava a delegação de seu país, era por si só motivo de grande interesse e expectativa, dado o imenso prestígio desfrutado pelo líder revolucionário, ainda naquele momento, como figura emblemática da luta antiditatorial em todo o continente. Fidel acabou por produzir o fato mais marcante da reunião ao pronunciar um longo e incisivo discurso, que a delegação brasileira classificou como um "retumbante êxito". Denunciando a instabilidade política da América Latina como um fator de reforço do subdesenvolvimento, o líder cubano assinalava que a região necessitava do auxílio norte-americano para fortalecer a causa democrática, e propunha a fixação da quantia de US\$ 30 bilhões, dividida em quotas anuais de US\$ 3 bilhões ao longo de dez anos, como soma mínima dos capitais públicos indispensáveis ao desenvolvimento econômico latino-americano. Diga-se de passagem, a própria delegação brasileira considerava tal cifra irreal, ainda que registrasse, com júbilo, que o pronunciamento do líder cubano levava a OPA "às suas últimas conseqüências".<sup>87</sup>

De resto, as posições das delegações do Brasil e dos EUA permaneciam as mesmas. A primeira, novamente chefiada por Augusto Frederico Schmidt, voltou a insistir no caráter político da OPA e na necessidade de se superarem as "iniciativas insuficientes e fragmentárias" até então adotadas em relação à cooperação econômica interamericana. Do lado oposto, os EUA continuavam imprimindo aos seus pronunciamentos um caráter eminentemente técnico, e descartavam qualquer possibilidade de se comprometerem com um plano global de ajuda econômica à América Latina.<sup>88</sup> Note-se ser este um momento em que as relações bilaterais entre os dois países atingiam o seu ponto mais tenso durante o governo JK, devido às dificuldades financeiras enfrentadas pelo Brasil e as já mencionadas pressões do Departamento de Estado no sentido de que o país adotasse as medidas de estabilização preconizadas pelo FMI. Uma medida dessas pressões pode ser dada pelo fato de que o secretário adjunto Thomas Mann, chefe da delegação norte-americana à reunião do Comitê dos 21, em seu retorno de Buenos Aires fez uma escala em São Paulo, durante a qual encontrou-se com JK. Numa inversão do que havia ocorrido durante a visita de Foster Dulles, o principal tema tratado no encontro não foi a OPA, mas os problemas financeiros do Brasil.<sup>89</sup> Assim, a intransigência norte-americana em relação às reivindicações brasileiras no Comitê dos 21 provavelmente se refoçou à medida que o governo brasileiro emitia crescentes sinais de que não se submeteria às exigências do Fundo.

Diante desse quadro, a atuação da delegação brasileira teve que se limitar ao empenho na aprovação dos projetos de resolução oriundos do GT. A reunião de Buenos Aires teria terminado com a emissão de mais uma "Declaração conjunta", que pouco acrescentava às anteriores, não fosse novamente o contraponto oferecido pela delegação cubana. Esta se recusou a assinar a declaração, sob o argumento de que era "excessivamente otimista" e continha "erros históricos", como a afirmação de que a criação do BID era obra do Comitê dos 21, quando na verdade se tratava de uma antiga reivindicação latino-americana. Procurando contornar o impasse, a delegação colombiana propôs que o documento fosse transformado num "comunicado final" e aprovado por unanimidade. A proposta foi igualmente recusada por Cuba, uma vez que o texto permanecia o mesmo. Após intensas

negociações e pequenas modificações no texto original, este foi finalmente aprovado por unanimidade.<sup>90</sup> Entretanto, as críticas cubanas não podiam, por si mesmas, produzir mudanças significativas nos resultados de uma reunião que se limitara a discutir e aprovar projetos de resolução técnicos e específicos.

Como já ocorrera em Washington, o único ganho político registrado em Buenos Aires foi a continuidade da OPA, garantida, uma vez mais, mediante um recurso processual pelo qual se criava uma nova subcomissão, dessa vez composta por nove países, encarregada de manter contato permanente com o Conselho da OEA até a próxima Conferência Interamericana - cuja realização já estava prevista para 1960, em Quito -, quando a Operação receberia a consagração final. Nesse sentido, antes mesmo da reunião de Buenos Aires o Brasil já propusera a inclusão do tema do desenvolvimento econômico na agenda da Conferência, mantendo-se fiel ao objetivo inicial de que a OPA recebesse o seu "coroamento" numa reunião de alto nível.

Mas a subcomissão era também um recurso para evitar a pura e simples extinção do Comitê dos 21, uma vez que se previa que aquela poderia sugerir a realização de um novo período de sessões do órgão. Portanto, a estratégia brasileira se orientava novamente no sentido de ganhar tempo, na expectativa de paulatinamente ampliar o campo de ação política, sobretudo entre as delegações latino-americanas.<sup>91</sup> De fato, o tempo terminou por ser favorável à OPA, mas as mudanças não viriam de uma maior coesão latino-americana, e sim de uma guinada substancial na orientação política dos EUA, determinada por um fato político novo que escapava aos cálculos (e ao controle) da diplomacia brasileira.

#### **IV - UM PONTO DE CHEGADA E DE PARTIDA**

##### **- O desafio cubano e as mudanças nas relações EUA/América Latina**

Nos primeiros meses de 1960, as relações entre o novo governo revolucionário cubano e os EUA entraram em acelerada deterioração, num processo cujo ponto culminante seria a expulsão de Cuba da OEA em 1962. Por três dos antagonismos entre os dois países estava a decisão do governo cubano de tomar uma série de medidas no campo econômico e social (reforma agrária, expropriação e nacionalização de companhias estrangeiras) que atingiam diretamente os interesses econômicos norte-americanos na ilha. Sobretudo, estava a aproximação econômica entre Cuba e URSS, concretizada através da visita do vice-presidente soviético Anastase Mikoyan a Havana no início de 1960, e da assinatura de acordos de comércio e ajuda econômica entre os dois países. Como observa Connel-Smith, a aproximação entre Cuba e URSS significava um desafio gravíssimo para os EUA, na medida em que abria a possibilidade (que efetivamente se concretizou) de um país pertencente à esfera de influência americana, e situado geograficamente numa área vital para a segurança norte-americana (o Caribe), passar à órbita de influência soviética.<sup>92</sup> O que estava sendo desafiado era o próprio sistema interamericano, nas formas, mecanismos e objetivos que este assumira no imediato pós-guerra (TIAR, OEA).

O impacto exercido pela Revolução Cubana sobre a política hemisférica norte-americana implicou assim não apenas um imenso volume de pressões diplomáticas e

econômicas sobre Cuba, mas numa mudança de orientação que abrangia o conjunto da América Latina. Tal mudança era determinada, de um lado, pela necessidade de os EUA buscarem o apoio latino-americano para a adoção de sanções bilaterais e multilaterais contra o governo cubano. Além da decisão de embargar totalmente as importações de açúcar cubano, os EUA buscaram forjar, dentro dos mecanismos do sistema interamericano, o consenso político para uma ação coletiva contra Cuba. Este foi o principal tema das discussões da VII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, realizada em agosto de 1960 em São José da Costa Rica, cuja declaração final condenava expressamente as tentativas de intervenção de "potências sino-soviéticas" nos assuntos interamericanos.<sup>93</sup>

Mas havia também uma percepção crescente de que era preciso evitar uma "nova Cuba", isto é, o reconhecimento de que, em parte, o desafio cubano tinha suas origens na omissão norte-americana em relação aos problemas da América Latina. Esta percepção, que ganhará toda força com a ascensão do democrata John Kennedy à presidência dos EUA, em 1961, já se anunciava claramente durante o último ano da administração Eisenhower. Tratava-se de uma abordagem nova da problemática latino-americana, onde o desenvolvimento econômico era visto sob um prisma mais amplo do que o *laissez faire* que havia predominado na orientação norte-americana desde 1945. Recuperando os três *approaches* formulados por Packenham para explicar as diferentes visões predominantes entre os *policy makers* americanos acerca do papel da ajuda externa, pode-se observar que ao final do governo Eisenhower já começavam a se delinear os traços básicos do *explicit democratic approach*. Em contraste com a abordagem típica da Guerra Fria, onde a ajuda externa era concebida em termos de objetivos de segurança precisamente definidos, o novo *approach* estabelecia todo um conjunto de relações causais entre *desenvolvimento econômico*, *desenvolvimento social* e *desenvolvimento político*. A estabilidade política, agora concebida claramente em termos de um compromisso com a *democracia representativa*, deixava de ser vista sob a ótica exclusiva da segurança e da contenção do comunismo, passando a incorporar os temas da *prosperidade econômica e social*.<sup>94</sup>

Certamente, esta não foi uma visão gestada apenas em função do impacto causado pela Revolução Cubana, tendo em vista que, como já vimos, a política dos EUA para a América Latina encontrava-se sob forte questionamento desde o início do segundo mandato de Eisenhower. O próprio Kennedy, ainda quando era senador, fora um porta-voz deste questionamento dentro e fora do Congresso norte-americano. Mas a dimensão do desafio cubano criava uma conjuntura política nova, à qual os EUA tinham de responder com rapidez, e atuava no sentido de fortalecer a posição dos que, dentro do governo, já defendiam mudanças radicais. Era o caso, por exemplo, de C. Douglas Dillon (que, não por acaso, se tornará secretário do Tesouro na administração Kennedy), que teve papel fundamental nas mudanças de orientação verificadas nos últimos meses da administração republicana, funcionando como uma espécie de "ponte" na transição entre os dois governos.

Como se pode notar, este era um contexto que abria amplas possibilidades para a revitalização da OPA, inclusive porque os rumos tomados pela Revolução Cubana, em sua crescente aproximação da órbita de influência soviética, serviam para comprovar a "correção" das teses brasileiras - ou seja, o subdesenvolvimento como fator gerador de uma instabilidade política que podia comportar ameaças à segurança hemisférica.

Criava-se, portanto, uma conjuntura nova em que pela primeira vez desde que fora lançada, em 1958, a OPA passaria a contar com a simpatia do governo norte-americano.

## **- A visita de Eisenhower: um momento de transição**

Em agosto de 1959, o comando do Itamarati passaria por novas modificações, com a saída de Negrão de Lima e a entrada de Horácio Lafer. Ao contrário do que ocorrera anteriormente, a nova substituição no MRE não implicou em qualquer mudança ou descontinuidade na condução da política externa. Empresário e deputado federal pelo PSD paulista, o novo chanceler era também um "homem de confiança" de JK, vice-líder da maioria no Congresso. Já em seu discurso de posse, Lafer deixava claro que a OPA continuava a ser "uma das preocupações centrais da chancelaria brasileira". O tom novo do discurso ficava por conta de uma ênfase particular na necessidade de se implementarem as relações econômicas internacionais do país com vistas à expansão das exportações e à conquista de novos mercados, inclusive pondo de lado constrangimentos de ordem político-ideológica que haviam vigorado até então. Nas palavras de Lafer: "De minha parte, proponho-me a dar especial relevo ao tema do desenvolvimento nas relações internacionais. É do nosso dever não ficarmos prisioneiros de um círculo limitado por nós próprios traçado e que nos impeça de expandir nossas exportações e recolher as colaborações que forem mais úteis ao desenvolvimento do Brasil. Sem esquecer um só problema de natureza política ou cultural, deverá este Ministério colocar-se cada vez mais ao serviço da conquista de mercados novos para as exportações brasileiras. (...) Não concordo que (...) fuçamos do intercâmbio com zonas cujos povos também precisam importar e exportar".<sup>95</sup>

Assim, o novo chanceler sinalizava claramente a favor do reatamento de relações comerciais com os países do bloco comunista, o que, como já vimos, se concretizaria em fins de 1959 e início de 1960. A gestão de Lafer também levaria à frente uma série de medidas, iniciadas ainda com Negrão de Lima, destinadas a dar maior relevo e articulação aos temas econômicos, procurando coordenar a atuação do Itamarati com outros ministérios e capacitá-lo a atuar com maior eficácia seja no plano bilateral ou multilateral. Podem-se citar, neste caso, a criação da Comissão de Coordenação e Planejamento da Política Econômica Exterior; e uma reforma administrativa no MRE que, entre outras inovações, acabou com a divisão funcional entre assuntos políticos e assuntos econômicos e comerciais, introduzindo o critério de divisão por áreas geográficas.<sup>96</sup>

Entrementes, o ano de 1960 introduziu um acontecimento novo na agenda diplomática brasileira, com a programada visita do presidente Eisenhower. Além do Brasil, o *tour* do chefe de Estado norte-americano incluía visitas à Argentina, Chile e Uruguai, na linha já traçada pelo Departamento de Estado de dar um caráter de "relações públicas" e "missões de boa vontade" a essas viagens. Mas a visita de Eisenhower aconteceu poucas semanas depois da assinatura do acordo comercial entre Cuba e URSS, o que terminou por lhe conferir um caráter distinto, em que já se anunciavam mudanças na política norte-americana para a América Latina, ainda que estas não estivessem claramente delineadas.

Do lado brasileiro, o adiamento por tempo indefinido da Conferência Interamericana de Quito levava o governo a propor, ainda em 1959, uma nova convocação do Comitê dos 21. Como a visita de Eisenhower fora precedida pela emissão de claros sinais, vindos de Washington, de que os EUA adotariam uma atitude mais simpática em relação à OPA, o governo brasileiro decidiu não tomar quaisquer iniciativas antes que se pudessem medir os resultados concretos das conversações com o presidente americano.<sup>97</sup>

Tal como já havia ocorrido durante a vinda de Foster Dulles, o Brasil adotou novamente a estratégia de concentrar sua atenção nos temas multilaterais, deixando a abordagem das questões bilaterais - que era realmente delicada, devido aos problemas

decorrentes da ruptura com o FMI e das dificuldades financeiras brasileiras - a cargo do governo americano. Contudo, as diferentes conjunturas de uma e outra visita ficariam evidentes na mudança de atitude dos EUA: dessa vez, o governo brasileiro encontrou um interlocutor extremamente receptivo, não apenas no apoio à OPA como também na disponibilidade para eliminar as áreas de fricção nas relações bilaterais.<sup>98</sup>

O sintoma mais evidente da total mudança de postura dos EUA em relação à OPA se manifestou numa nova "Declaração de Brasília", assinada por JK e Eisenhower e em tudo contrastante com a declaração de mesmo nome produzida pela visita de Foster Dulles. Além de um apoio explícito às propostas brasileiras, o documento reconhecia a "necessidade de iniciativas ainda mais fecundas" no campo do desenvolvimento econômico hemisférico, deixando aberto o caminho para que fossem retomadas as atividades do Comitê dos 21. O anúncio desta retomada, por sinal, viria através de um discurso de Eisenhower no Congresso brasileiro, quando o chefe de Estado revelou seu apoio à solicitação imediata de uma reunião da "Comissão dos Nove", com vistas à preparação de um novo período de sessões daquele Comitê.<sup>99</sup>

Também como resultado da visita de Eisenhower, ficou acertada uma viagem do chanceler Horácio Lafer aos EUA, realizada logo a seguir (março de 1960), durante a qual prosseguiram as negociações referentes à continuidade da OPA e à reativação das relações financeiras e comerciais bilaterais. Em discurso no Conselho da OEA, em Washington, Lafer apresentaria um novo "programa de prioridades" da OPA, a ser submetido aos chanceleres americanos, e que se resumia a cinco pontos: 1) aumento dos recursos financeiros destinados ao desenvolvimento econômico da América Latina, com ênfase particular na atuação do recém-criado BID; 2) programa técnico e financeiro para o desenvolvimento agrícola e industrial; 3) medidas de estabilização dos preços dos produtos básicos; 4) programa técnico e financeiro para a erradicação do analfabetismo; 5) criação de uma agência interamericana de investigações tecnológicas, destinada a estimular a produtividade e o desenvolvimento industrial latino-americano.<sup>100</sup>

Convém notar que esta nova agenda representava, em princípio, uma mudança de orientação da parte do governo brasileiro. Tratava-se, efetivamente, de uma agenda bem mais modesta e bem mais específica do que o "*approach global*" que vinha sendo defendido até então. Além disso, apesar da evidente boa vontade em relação à OPA, o governo americano continuava claramente a favorecer uma abordagem bilateral no tocante aos programas de auxílio econômico.<sup>101</sup>

De fato, aquele era um momento de indefinição na política global dos EUA para a América Latina, em que a persistência de divergências dentro da administração Eisenhower a respeito dos novos rumos inibia qualquer compromisso com medidas mais amplas ou mudanças mais radicais.<sup>102</sup> Uma vez mais o tempo jogava a favor da OPA, pois nos seis meses decorridos entre a viagem de Lafer aos EUA e a terceira e última reunião do Comitê dos 21, as diretrizes norte-americanas para o continente assumiram contornos mais definidos, ampliando substancialmente o campo de ação da diplomacia brasileira.

Por outro lado, também no início de 1960, antes mesmo da visita de Eisenhower, ocorreria um episódio bastante revelador dos condicionamentos político-ideológicos da Operação Pan-Americana. O governo cubano formulou um convite ao Brasil para que participasse de uma conferência de países subdesenvolvidos, reunindo estados latino-americanos, africanos e asiáticos, a ser realizada brevemente em Havana. Sob alegações vagas quanto à possibilidade de que essa reunião interferisse no encaminhamento da OPA, o chanceler Horácio Lafer recusou o convite, o que causou estranheza ao governo cubano,

pois este considerava que sua proposta se enquadrava plenamente no espírito da Operação.<sup>103</sup> Entretanto, a recusa era compreensível, tendo em vista a iminência da visita do presidente norte-americano e o impacto negativo que a aceitação de semelhante convite poderia produzir, ainda que a posição brasileira frente ao conflito EUA/Cuba fosse de cautela e conciliação. Assim, entre a preservação do apoio norte-americano ou a possibilidade de dar um conteúdo "terceiro-mundista" ou neutralista à luta contra o subdesenvolvimento, o Brasil deu uma clara preferência à primeira opção.

#### - O Comitê dos 21 em Bogotá: alcances e limites

Em julho de 1960, o Conselho da OEA decidiu convocar uma Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos para discutir o agravamento do conflito entre EUA e Cuba, que se transformaria na já citada Conferência da Costa Rica. Aproveitando-se da conjuntura favorável, o Brasil propôs, com sucesso, a inclusão na agenda da reunião de um item referente "à relação de causalidade entre a intranquilidade política e social na América Latina e o subdesenvolvimento econômico".<sup>104</sup>

A atuação brasileira na VII Reunião de Consulta foi no sentido de ressaltar ao máximo as teses e princípios da OPA, buscando extrair um apoio político explícito ao terceiro período de sessões do Comitê dos 21, cuja realização já estava prevista para Bogotá em setembro do mesmo ano. O ambiente favorável às propostas da delegação brasileira se expressou na aprovação de uma resolução que apoiava a Operação Pan-Americana e recomendava aos governos americanos o máximo empenho pelo êxito da reunião do Comitê. Mas a iniciativa de maior impacto, dessa vez, não viria da parte do Brasil, e sim dos EUA. Ao final da reunião, a delegação norte-americana anunciou a intenção de seu governo de criar um fundo de aproximadamente Us\$ 600 milhões destinado a projetos de desenvolvimento social na América Latina.<sup>105</sup>

Como observa Douglas Dillon (à época, subsecretário de Estado para Assuntos Econômicos, e um dos principais defensores do projeto), a criação daquele que ficou conhecido como Fundo de Desenvolvimento Social (*Social Progress Trust Fund*) sinalizava mudanças políticas importantes, pois significava uma total reversão na política até então adotada pelos EUA de não conceder recursos ao desenvolvimento dos países latino-americanos. Além disso, o governo americano empenhou-se em ter o Fundo rapidamente aprovado pelo Congresso, de forma que este pudesse ser apresentado como a principal medida a ser discutida e sancionada pelo Comitê dos 21.<sup>106</sup> Note-se que nessa época a candidatura oposicionista de Kennedy já havia sido lançada, e que um dos pontos fortes de sua campanha era a revisão global das relações EUA/América Latina.

Consciente das amplas possibilidades abertas pela nova conjuntura política, o Brasil pôs de lado a tímida agenda proposta meses antes pelo chanceler Horácio Lafer e estabeleceu metas bem mais ambiciosas para sua atuação no novo período de sessões do Comitê. A própria composição da delegação brasileira, chefiada novamente por Augusto Frederico Schmidt, revelava não apenas a importância concedida à reunião como também o desejo de estabelecer relações mais harmônicas com a delegação americana, e de conferir aos trabalhos um sentido técnico e pragmático. Ela incluía nomes como Roberto Campos, João Batista Pinheiro e Miguel Osório de Almeida, diplomatas com longa experiência internacional no trato de questões econômicas e que gozavam da simpatia norte-americana.

Essa ênfase numa atuação mais técnica e pragmática também se manifestava nos objetivos estabelecidos pelo Brasil, que deveriam se pautar pela aprovação dos seguintes pontos: 1) quantificação das metas do desenvolvimento latino-americano; 2) compromisso de assistência externa adequada, determinada a partir destas quantificações; 3) abandono da tese de que a concessão de assistência deveria ser antecedida das medidas financeiras preconizadas pelo FMI; 4) abandono da tese de que a assistência externa só deveria cobrir os gastos decorrentes da importação de bens; 5) abandono da tese de que os países latino-americanos não poderiam acelerar seu desenvolvimento por incapacidade tecnológica de absorção rápida de recursos; 6) abandono da idéia de que o desenvolvimento econômico deveria basear-se sobretudo no capital privado.<sup>107</sup>

Tratava-se, portanto, de um retorno ao conteúdo fortemente desenvolvimentista das propostas brasileiras iniciais, sendo que agora as metas mais gerais de ampliação e quantificação dos recursos públicos externos eram acrescidas de objetivos específicos, diretamente associados às necessidades da política econômica interna e externa, como no caso dos pontos 3 e 4.

Por sua vez, a receptividade dos EUA em relação às propostas brasileiras se manifestou logo no início da reunião através do pronunciamento de Douglas Dillon, chefe da delegação norte-americana. Classificando a OPA como um "objetivo irreversível" das Américas, o subsecretário frisava que a criação do Fundo de Desenvolvimento Social não deveria se constituir num substitutivo ao desenvolvimento econômico, e reconhecia a necessidade da expansão da assistência financeira americana aos países latino-americanos.<sup>108</sup> De fato, ao contrário do que ocorrera nas reuniões anteriores, em Bogotá as delegações americana e brasileira atuaram num clima de entendimento e sintonia, a ponto de o correspondente de um grande jornal brasileiro, que acompanhava de perto o trabalho das duas delegações, classificá-lo como uma reedição "oficiosa" da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.<sup>109</sup> Como resultado desse trabalho conjunto, a terceira e última reunião do Comitê dos 21 produziu um documento final que representava uma total ruptura com o conteúdo genérico e inócuo das "Declarações" precedentes, por sua extensão e profundidade.

A *Ata de Bogotá* subdividia-se em quatro partes distintas, que incluíam:

I. *Medidas de melhoramento social*: melhoramento das condições de vida rural e uso da terra, com ênfase particular numa distribuição mais equitativa da propriedade fundiária; melhoramento da habitação e instalações comunitárias; aperfeiçoamento do sistema de ensino e treinamento; melhoramento da saúde pública; mobilização dos recursos nacionais, através de reforma tributária que garantisse a canalização da renda para a área social.

II. *Criação de um Fundo Especial de Desenvolvimento Social*: a ser administrado pelo BID, cujo objetivo seria fornecer "recursos financeiros e assistência técnica, em termos e condições flexíveis(...), para apoiar os esforços dos países latino-americanos que estiverem dispostos a iniciar ou expandir melhoramentos institucionais efetivos e a adotar medidas para a eficaz utilização dos seus recursos próprios, com vistas à consecução de maior progresso social e desenvolvimento econômico mais equilibrado" (grifo nosso).

III. *Medidas de desenvolvimento econômico*: ampliação da assistência financeira dos EUA, Canadá, Europa Ocidental e entidades internacionais de crédito, com atenção especial aos seguintes aspectos: flexibilização das condições de empréstimo, inclusive com a

possibilidade de amortizações em moeda local; extensão do financiamento externo ao pagamento das despesas locais; ampliação dos empréstimos a longo prazo, tendo em vista a instabilidade das receitas cambiais dos países exportadores de produtos primários e os efeitos negativos do acúmulo excessivo de dívidas de curto e médio prazo.

IV. *Cooperação multilateral para o progresso social e econômico*: adoção de medidas visando, entre outros objetivos, a reforma da estrutura administrativa do CIES e da Secretaria da OEA, com vistas a uma melhor atuação no campo da cooperação econômica; coordenação efetiva das atividades do CIES, CEPAL, BID e organismos especializados das Nações Unidas.<sup>110</sup>

Como se pode notar, a Ata contemplava amplamente as propostas da OPA, seja no plano mais geral da associação necessária entre desenvolvimento econômico e segurança hemisférica - à qual se fazia uma longa menção nas considerações iniciais do documento -, como no plano das propostas concretas, plenamente incorporadas pelos itens III e IV. Mas, importante observar também que a inclusão de medidas referentes ao desenvolvimento social foi uma iniciativa da delegação norte-americana, que antes mesmo da reunião já anunciara sua intenção de dar um especial relevo a essa temática.<sup>111</sup>

Na verdade, o desenvolvimento social era uma questão tratada de forma apenas superficial nas formulações e pronunciamentos diplomáticos brasileiros, através de vagas referências aos males causados pelo subdesenvolvimento - miséria, doença, desemprego, analfabetismo. O objetivo era muito mais retórico, sem qualquer preocupação maior em fixar metas ou propostas específicas. Fiel à sua matriz desenvolvimentista, a OPA incorporava a concepção de que os frutos do desenvolvimento econômico se distribuíam automaticamente pela sociedade, de tal forma que progresso econômico e prosperidade social se tornavam sinônimos. De resto, para o governo brasileiro, como também para outros governos latino-americanos, a questão social era um tema mais incômodo, do ponto de vista do consenso político interno e externo, que o desenvolvimento econômico. Ao contrário deste último, abordado a partir de uma construção ideológica que localizava o "inimigo" no plano externo (os países centrais ou, numa versão mais radical, o "imperialismo"), denunciando *relações internacionais desiguais*, a temática social se remetia diretamente às *relações de poder e às desigualdades internas*.

Aqui, portanto, chegava-se a um ponto em que a *Ata de Bogotá* se constituía não apenas numa consagração da OPA, mas também num preâmbulo da *Aliança para o Progresso*, principal iniciativa diplomática da administração Kennedy para a América Latina. Lançada em março de 1961, a nova ofensiva preconizava uma revisão radical da política norte-americana para o continente, tendo por base os objetivos de desenvolvimento econômico de longo prazo, reforma estrutural e democratização política. Alguns meses depois, esses objetivos adquiriram forma concreta através da assinatura da Carta de Punta del Este, em que os EUA se comprometiam a destinar um fundo de US\$ 20 bilhões ao desenvolvimento latino-americano por um período de 10 anos, sendo que a aplicação desses recursos era vinculada a um compromisso, da parte dos respectivos governos latino-americanos, com a democracia representativa e a realização de reformas sociais que tornassem mais equitativa a distribuição dos frutos do progresso econômico.<sup>112</sup>

O lançamento da *Aliança para o Progresso* significou um claro esforço norte-americano no sentido de corrigir os erros do passado e fornecer à América Latina um modelo de desenvolvimento econômico e social alternativo ao perigoso exemplo oferecido

pela Revolução Cubana. Entretanto, como pudemos observar anteriormente, esta mudança de orientação política já vinha se gestando ao longo do último mandato de Eisenhower, simultaneamente às negociações ligadas à OPA. Vários assessores de Kennedy que participaram diretamente da formulação da Aliança reconhecem a importância e a influência da Operação Pan-Americana, como proposta inovadora e como um alerta em relação aos "perigos" do subdesenvolvimento.<sup>113</sup>

Nesse sentido, a *Ata de Bogotá*, ao mesclar recomendações referentes ao desenvolvimento econômico e ao desenvolvimento social, pode ser considerada como um ponto de chegada que era também um ponto de partida, expressando os alcances e os limites da iniciativa brasileira. No primeiro caso, atingia-se o objetivo, coerentemente sustentado ao longo de toda a trajetória diplomática da Operação, de obter-se um *firme compromisso político dos EUA com o combate ao subdesenvolvimento latino-americano*. No segundo, uma parte dessa substancial vitória política da diplomacia brasileira era diluída pelo fato de que a capacidade inovadora havia se transportado para o lado norte-americano, ao propor a associação entre desenvolvimento econômico, democracia política e reforma social.

## CONCLUSÕES

Como podemos observar, o lançamento da Operação Pan-Americana representou uma substancial ampliação da agenda econômica externa brasileira. Contudo, isto não significa que a OPA deva ser vista apenas como uma consequência lógica e inevitável do desenvolvimentismo agressivo do governo JK. A própria conjuntura que cercou o seu lançamento, como também suas origens e o conteúdo das formulações iniciais, apontam claramente para uma *iniciativa política*, traduzida num *ato de afirmação continental e internacional* do país. Esse caráter eminentemente político se revela, inclusive, na generalidade das formulações e na ausência de propostas concretas. Não obstante, o encaminhamento prático da proposta terminou, como já vimos, por impor a necessidade de que esta formulasse uma agenda específica que orientasse os trabalhos e a ação diplomática. Aqui, portanto, pode-se observar que a atuação brasileira assumiu duas dimensões que, embora distintas, não eram conflitantes e de fato se complementavam. Em primeiro lugar, uma dimensão política, que buscava reforçar o conteúdo político da proposta através da associação entre segurança, democracia e desenvolvimento econômico. Em segundo lugar, *uma dimensão técnica e econômica*, que se ajustava fortemente às necessidades e objetivos da política econômica interna e externa. Neste último caso, a OPA se traduziu em propostas e formulações específicas que incorporavam plenamente os pressupostos do pensamento econômico cepalino/desenvolvimentista: os conceitos de centro/periferia, a partir do desenvolvimento desigual e combinado da economia mundial; a tese da deterioração dos termos de troca como um reforço desse processo; a necessidade de cooperação internacional para assegurar a estabilização dos preços dos produtos básicos; a concepção de "pontos de estrangulamento" e o recurso ao capital público externo; as formulações acerca das origens dos desequilíbrios externos e da inflação; a forte rejeição das receitas "monetaristas" de solução destes problemas; a ênfase na industrialização e na necessidade de assistência técnica externa para a aquisição de tecnologia e aumentos de produtividade; o destaque dado à formação de mercados regionais latino-americanos; a importância do planejamento e da ação racionalizadora do Estado sobre o processo econômico.

Nesse sentido, a OPA tanto se beneficiou como reforçou todo um processo de colaboração entre os Ministérios da Fazenda e das Relações Exteriores, num contexto de crescente articulação entre aspectos econômicos e aspectos políticos na condução da política externa. Toda uma geração de "diplomatas-economistas" esteve ligada à OPA, quer através da realização de estudos técnicos ou da participação nas delegações brasileiras ao Comitê dos 21.<sup>114</sup>

Por outro lado, a OPA reintroduziu no quadro geral da política externa brasileira os temas do alinhamento e do desenvolvimento econômico sob um prisma novo, que é o do *multilateralismo*. Todas as tentativas anteriores, bem sucedidas ou não, de negociar o alinhamento político em troca de auxílio econômico haviam se dado em bases bilaterais. A partir de 1942, esse bilateralismo concentrou-se na relação com os EUA, que passava a desfrutar então da condição de potência hegemônica regional. A consolidação, no imediato pós-guerra, de um sistema interamericano, com foros multilaterais permanentes ou

regularmente convocados, não alterou este padrão, pois ainda assim a condução da diplomacia brasileira se orientava no sentido de se utilizar dos instrumentos multilaterais para assegurar ganhos bilaterais na relação com os EUA, numa postura de evidente competição com os demais países latino-americanos.<sup>115</sup>

O multilateralismo foi, como já vimos, um dos principais aspectos afirmados pela OPA desde suas formulações iniciais, e não se constituía apenas numa figura de retórica. Muito embora o interlocutor privilegiado do governo brasileiro fossem os EUA, houve todo um esforço diplomático no sentido de ampliar os contatos e obter o apoio das chancelarias latino-americanas. A própria criação do Comitê dos 21 é uma evidência do relativo sucesso deste trabalho diplomático, uma vez que não teria sido possível criar um organismo desse tipo sem o apoio político mínimo não só dos EUA mas também dos demais Estados americanos.

A ênfase no multilateralismo significou a introdução de duas direções novas na política externa brasileira, com desdobramentos importantes para sua evolução posterior. Em primeiro lugar, *como um instrumento em si de condução da ação diplomática* - isto é, a conjugação entre ação multilateral e relações bilaterais, particularmente no tocante aos temas econômicos. Em segundo lugar, como esforço de aproximação da América Latina. Nesse sentido, a OPA *inaugurou uma experiência de cooperação política e econômica regional* sem precedentes, tendo por base a temática comum do subdesenvolvimento.<sup>116</sup> Não por acaso essa experiência ocorreu simultaneamente aos primeiros esforços de integração comercial na América do Sul, dos quais o Brasil foi um ativo participante.

Por outro lado, a coexistência permanente de dois interlocutores - EUA de um lado, América Latina de outro - , também reveladora das ambigüidades da iniciativa brasileira, que conjugava inovação e conservação. Ao fazer uma análise sobre os impasses e contradições da política exterior nos primeiros anos do governo JK, Hélio Jaguaribe localiza duas concepções básicas e opostas que recortariam, tanto na sociedade como no Estado, as visões dominantes acerca da condução das relações internacionais do país.<sup>117</sup> Se utilizarmos a tipologia construída por Jaguaribe, que opunha *americanistas x neutralistas*, observaremos que a OPA buscou conciliar concepções e objetivos aparentemente inconciliáveis. De um lado, ela incorporava pressupostos tipicamente americanistas: a manutenção da solidariedade política aos EUA e a noção de uma suposta "complementaridade de interesses" políticos e econômicos entre os dois países. De outro, ela também incorporava pressupostos neutralistas, tais como a busca de maior autonomia na atuação internacional do Brasil; a aproximação da América Latina; e a ênfase na temática do subdesenvolvimento. Não obstante, também podemos observar *que o americanismo prevaleceu sobre o neutralismo nos momentos em que o alinhamento político e ideológico aos EUA, percebido como alinhamento à causa ocidental, poderia ser posto em xeque - como no caso das relações com Cuba.*

Este último aspecto também nos revela que as ambigüidades da OPA não são isoladas, inserindo-se no quadro mais global da política exterior de JK. O caráter ambíguo, às vezes indefinido e mesmo contraditório desta última se manifestou igualmente em outros aspectos, como na "fórmula de conciliação" encontrada para implementar o reatamento comercial com a URSS; ou ainda na postura crescentemente contraditória frente à descolonização africana. Assim, ao mesmo tempo em que participava como observador da II Conferência de Solidariedade Afro-asiática, realizada no Cairo em 1957, o Brasil se recusou a participar de um evento semelhante a conferência proposta por Cuba quando este podia implicar uma posição de confrontação direta com os EUA. Nesse caso, manifestava-se um descompasso

entre a atuação diplomática do país no plano internacional e regional, do qual a OPA, como principal iniciativa diplomática do governo JK, não podia escapar.<sup>118</sup>

Entretanto, podemos igualmente observar que dentro desta ambigüidade há um *processo de progressivo descolamento entre os aspectos da política externa mais diretamente ligados ao campo político-estratégico* - nos quais persiste o alinhamento aos EUA e às demais potências ocidentais - e *os aspectos mais diretamente ligados ao desenvolvimento econômico*, - nos quais a atuação diplomática brasileira vai assumindo uma postura crescentemente crítica, autônoma e capaz de articular um discurso próprio. Este processo pode também ser delineado através da atuação brasileira em foros multilaterais como a CEPAL, o ECOSOC e outros organismos especializados ligados à ONU. Mas a OPA é, sem dúvida, um espaço privilegiado para observar as tensões e contradições de tal processo, na medida em que ela conjugava questões políticas e questões econômicas.

Nesse sentido, é significativo que, dos três aspectos destacados nas formulações iniciais, o que mais se diluiu à medida que a proposta foi ganhando um encaminhamento concreto foi o da autonomia, que terminou por sucumbir ao peso real do alinhamento diante de uma configuração extremamente rígida das relações de poder em nível regional. De fato, no único momento em que se abriram possibilidades para que a OPA obtivesse ganhos reais, em termos políticos ou econômicos, esses ganhos se deram mediante um reforço do alinhamento, num contexto de questionamento das relações regionais de poder imposto pelo desafio cubano.

Ainda assim, foi justamente na capacidade de ter articulado num discurso coerente os temas da *autonomia*, do *desenvolvimento* e do *multilateralismo* que residiu a contribuição inovadora da política exterior de JK, que teve na Operação Pan-Americana seu ponto alto. Todos os três temas apontavam para um alargamento de horizontes que seria retomado posteriormente pela diplomacia brasileira.

## NOTAS

1. Ver David Green, "The Cold War comes to Latin America", in B.J. Bernshein, *Politics and policies of the Truman administration*.
2. Pedro S. Malan, "Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)", in Boris Fausto (dir.), *O Brasil republicano* (História Geral da Civilização Brasileira), tomo III, vol. 4.
3. Green, op. cit., p. 165.
4. Ver Samel L. Baily, *The United States and the development of South America - 1945/1975*, p. 45/48.
5. Green, op. cit., p. 156-157.
6. Connel - Smith observa que a atuação paralela entre CEPAL e CIES acaba resultando numa competição entre ONU e OEA em "campos chave da cooperação internacional". Ver, deste autor, *Los Estados Unidos y la América Latina*, p. 229, 233 e 251-252. Para uma análise sobre o pensamento da CEPAL e sua influência sobre as políticas econômicas de corte desenvolvimentista, ver também Octávio Rodriguez, *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*.
7. Os dados são de 1955, e estão em CPDOC/BDE 57.03.00 - Report on United States Foreign Assistance Programs, p.3.
8. Para uma descrição mais detalhada deste processo, ver Cardoso e Faletto, *Dependência e desenvolvimento na América Latina - ensaio de interpretação sociológica*, e Tulio Halperin Donghi, *História Contemporânea de América Latina*.
9. Green, op. cit., p. 183-184.
10. Ver Connel-Smith, op. cit., p. 238-239.
11. A principal preocupação de Packenham é mostrar como certas premissas da cultura e tradição política norte-americanas se transportam para as doutrinas sobre desenvolvimento econômico e desenvolvimento político, estabelecendo relações de causa e efeito entre ambos. Tais premissas, que ele denomina "tradição liberal", se baseiam numa interpretação seletiva acerca da própria experiência histórica dos EUA neste terreno, que apresenta características únicas. Contudo, a cultura política elabora estas características de transformá-las num modelo universal, que informa a percepção da sociedade americana

sobre si mesma e sobre o mundo exterior. Assim, os programas de ajuda externa teriam por base um dado modelo de desenvolvimento econômico e político cujas características são típica (e exclusivamente) norte-americanas: a associação entre crescimento econômico e desenvolvimento/estabilidade política; a ênfase no gradualismo e no reformismo; e a idéia de que o desenvolvimento deve ser, principalmente, uma tarefa da sociedade, com a menor interferência possível do Estado. Este modelo está presente em todos os três *approaches* recortados por Packenham, variando apenas as características que cada um enfatiza. Como reconhece o próprio autor, trata-se de uma análise que privilegia o *plano das ideologias e percepções*, remetendo a um aspecto secundário outros fatores explicativos (que ele não nega), como os objetivos estratégicos e os interesses econômicos. Uma vez que a nossa própria análise também privilegia estes fatores, já tratados na parte inicial do capítulo, consideramos que a abordagem de Packenham pode ser útil justamente por introduzir uma dimensão nova na compreensão global da política externa dos EUA. Isto não significa, por certo, reduzi-la apenas a esta dimensão. Ver Robert A. Packenham, *Liberal America and the Third World - Political development ideas in foreign aid and social science*, Princeton.

12. Idem, ib., p. 4-5, 25-35 e 109-110.

13. Green, op. cit., p. 180.

14. Ver Baily, op. cit., p. 56-57.

15. Packenham, op. cit., p. 4-5 e 109-110.

16. Os dados são de Packenham, op. cit., p. 49 e Baily, op. cit., p. 74.

17. Ver Baily, op. cit., p. 56-57.

18. CPDOC/BDE 57.03.00, op. cit., p. 10. Alguns autores observam que setores mais "ortodoxos" da administração Eisenhower, que se opunham a uma política econômica mais liberal para a América Latina, apontaram as conclusões deste relatório como evidência da "correção" da política adotada até então. Ver Zahniser e Weis, "A diplomatic Pearl Harbor? Richard Nixon's goodwill mission to Latin America in 1958", in *Diplomatic History*, ano 13, nº 2, 1989.

19. Em 1958, o diretor da Agência Central de Inteligência, Allen Dulles, alertava para o fato de que a ofensiva econômica russa estaria substituindo a ameaça militar como "o mais sério desafio" que os EUA teriam de enfrentar em tempos de paz. Para este e outros temores no interior da administração Eisenhower a respeito da presença econômica soviética, ver Zahniser e Weis, op. cit., p. 166. A respeito das mudanças na política exterior soviética, ver Connel-Smith, op. cit., p. 252; Baily, op. cit., p. 76, e ainda Kinder e Hilgemann, *The Penguin Atlas of World History - Vol. II: From the French Revolution to the present*.

20. A respeito destas divergências, ver Zahniser e Weis, op. cit., p. 166-168; e Baily, op. cit., p. 76.

21. A concordância em aceitar medidas de cooperação para a estabilização dos preços dos produtos básicos é expressa na própria "Declaração Econômica de Buenos Aires", em seu parágrafo terceiro; já as recomendações em relação ao financiamento do desenvolvimento econômico e à formação de uma zona de livre comércio latino-americana são feitas sob a forma de resoluções avulsas, aprovadas pelo plenário da Conferência. Contudo, deve-se observar que a última recomendação não tem qualquer efeito prático, pois será a CEPAL que continuará a coordenar, sozinha, a montagem de um sistema multilateral de pagamentos e ajustes comerciais que desembocará, em 1960, na criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). Assim, confirma-se a nossa observação anterior sobre a ausência de articulação entre as atividades da CEPAL e de organismos da OEA. Ver "Aprovados os 4 pontos para o desenvolvimento econômico americano", CM 31/08/57, p. 1 e 4; e "Aprovada a Declaração Econômica de Buenos Aires", ESP 03/09/57, p. 1. Para uma avaliação crítica de diplomatas latino-americanos quanto aos poucos resultados da Conferência, ver "Fria Acolhida à Declaração Econômica de Buenos Aires", CM 06/09/57, p. 1 e 4. Sobre a participação da CEPAL nas atividades de fundação da ALALC, ver também Silva e Versiani, *A política exterior do governo Juscelino Kubitschek - Cronologia 1956-1960*.

22. A esse respeito, ver Gerson Moura, *Autonomia na dependência: a política externa brasileira de 1935 a 1942*, e *O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra*; Mônica Hirst, *O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951/1954)*, e Antônio Francisco da C. Silva Neto, "A evolução do conceito de desenvolvimento e seu reflexo na política externa brasileira", in *Cadernos do IPRI nº 2*.

23. No princípio de 1956, JK fez uma visita aos EUA e à Europa, na qualidade de presidente eleito. Durante encontro com Eisenhower, ele expôs suas expectativas de que o governo americano concedesse auxílio financeiro ao desenvolvimento econômico brasileiro. Também nesse ano, Lucas Lopes (à época, presidente do BNDE) chefiou uma missão econômica brasileira nos EUA, com os mesmos objetivos. Ver Moniz Bandeira, *Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)*, e Lucas Lopes, *Memórias do desenvolvimento*.

24. Para uma análise detalhada da política econômica interna e externa do governo JK, ver Carlos Lessa, *15 anos de política econômica*; Maria Antonieta P. Leopoldi, "Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956/60)", in Gomes (org.), *O Brasil de JK*; Orenstein e Sochazewski, "Democracia com desenvolvimento: 1956/1961", in Abreu (org.), *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana - 1889-1989*.

25. Ver "Atitude do Brasil salvou a reunião de Buenos Aires do malogro", ESP 25/08/57 - p. 1; e "Grande esforço do Brasil para tornar profícua a Conferência Econômica", CM 28/08/57 - p. 9 e 14.

26. A viagem de Eisenhower terminou adiada para 1960. Para uma descrição detalhada dos objetivos, incidentes e conseqüências da viagem de Nixon, ver Zahniser e Weis, op.cit.

27. Idem, ib.,p. 165.
28. *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*, 1958, p. 4.
29. Idem, p. 6. Mais de um autor ressalta o tom anticomunista da resposta de Eisenhower. A esse respeito, ver Connel-Smith, op.cit., p. 255; e Bandeira, op.cit., p. 382.
30. Telegrama de Juscelino Kubitschek a Ernâni do Amaral Peixoto, em 26/05/58, CPDOC/EAP - OPA I.
31. Ver Metodologia da Operação Pan-Americana (secreto), Departamento Político e Cultural, 15/07/58, p. 2 - CPDOC/NL 58.05.28 adm. Apesar de não estar assinado, é bastante provável que o documento tenha sido redigido por João Augusto de Araújo Castro, que à época era chefe do referido Departamento do MRE e esteve associado desde o início à formulação e lançamento da OPA, como se ver adiante.
32. *Operação Pan-Americana - vol. I*, p. 32.
33. Exposição do Presidente da República às Forças Armadas sobre a "Operação Pan-Americana", em 17/07/58, p. 10-11, CPDOC/EAP - OPA I.
34. Idem, p. 1-4 e 7-8.
35. *Operação Pan-Americana - vol. I*, p. 35.
36. Exposição do Presidente..., op.cit., p. 6.
37. *Operação...*, op.cit., p. 32-33 e 36.
38. Ver "Negativa a reação dos EUA ao discurso de Kubitschek", ESP 22//06/58, p. 1; e Telegrama da secretaria de Estado a Ernâni do Amaral Peixoto, em 12/07/58, CPDOC/EAP - OPA I.
39. Em memorando sem assinatura, produzido pela embaixada brasileira em Washington, sugeria-se a seguinte linha de ação: "Para a Operação Pan-Americana que se está desenvolvendo ou para qualquer atuação de impacto amplo na política externa dos Estados Unidos da América, nas Nações Unidas ou em relação a outras áreas é indispensável que o Brasil se esforce por obter a coordenação e estreita colaboração entre os países da América Latina, colaboração que vá além do campo dos projetos bilaterais. Pelo menos na América do Sul isto não parece impossível na presente fase histórica desde que tal cooperação íntima seja buscada a partir de perfeita confiança e entendimento com a Argentina, para promover interesses gerais e comuns da região (combate ao subdesenvolvimento, promoção da democracia, maior influência na política mundial) e de forma que não prejudique e tanto quanto possível favoreça os interesses hemisféricos e globais dos Estados Unidos da América e do sistema geral interamericano. A operação pan-americana, também uma oportunidade para tentar a organização dessa cooperação íntima na América do Sul e estudar o método, ou o mecanismo, para tal fim." CPDOC/EAP OPA III, s.d., s. 1. A

respeito dos contatos políticos e diplomáticos com os países latino-americanos, ver também CPDOC/NL 58.05.28 adm - Operação Pan-Americana - esboço de um plano de trabalho - Reunião de 4/7/1958; CPDOC/NL 58.05.28 adm - Metodologia da Operação Pan-Americana, op.cit.; e Silva e Versiani, op.cit.

40. Esta informação é confirmada pelos depoimentos de Ernâni do Amaral Peixoto, embaixador do Brasil em Washington (1956/59); Mário Gibson Barbosa, encarregado de negócios do Brasil em Buenos Aires (1956/59); e Sérgio Correia da Costa, chefe do Serviço Econômico da América do Departamento Econômico e Comercial do MRE (1958/59) e amigo pessoal de Schmidt. Ver, respectivamente, Aspásia Camargo, e outros, *Artes da política - diálogo com Amaral Peixoto*, p. 414; Mário Gibson Barbosa, Entrevista concedida a Leticia Pinheiro e Zairo Cheibub, Programa de História Oral do CPDOC/FGV, 1989; e Sérgio Correia da Costa, Entrevista concedida à autora em 15/01/92. O papel de Augusto Frederico Schmidt como "mentor" da OPA também não passou despercebido, à época, a observadores de fora do governo, inclusive a imprensa. Ver Paulo Motta Lima, "Os pedaços de mau caminho da Operação Schmidt - Kubitschek", *Revista Brasiliense*, nº 18, jul./ago. 1958.

41. Gibson relata que foi convocado para vir ao Rio por um telegrama de José, Sette Câmara, subchefe do Gabinete Civil da presidência da República; ao chegar, foi direto ao Palácio do Catete para encontrar-se com JK, sem se apresentar antes ao Itamarati, como seria de praxe. Ele relata ainda que mais tarde, quando foi ao Itamarati, pôde constatar que nem o chanceler Macedo Soares, nem o secretário-geral do MRE, Décio de Moura, tinham conhecimento prévio do discurso presidencial. Entrevista concedida a Leticia Pinheiro e Zairo Cheibub, op.cit.

42. Logo após o discurso de JK, os dois principais diários do país - *Correio da Manhã* e *O Estado de São Paulo* - publicam editoriais com duras críticas ao lançamento da OPA, de conteúdo muito semelhante. Ambos os jornais criticam a iniciativa por não ter sido precedida de uma consulta às chancelarias americanas, pondo de lado os canais diplomáticos habituais, e ainda por não se ter prestigiado o Itamarati na condução da política externa. Ver "A carta e o discurso", CM 24/06/58, p. 6; e "Servir e desservir", ESP 24/06/58, p. 3. A este respeito, ver também "O presidente antecipa pontos principais de seu discurso", ESP 15/06/58, p. 8; e "Precipita-se a reforma parcial do Ministério", ESP 20/06/58, p. 36.

43. Camargo, op.cit., p. 415-16; ver também "O presidente antecipa...", op.cit. Uma análise feita à época por Jacob Gorender também registra estas divergências, observando que o lançamento da OPA representaria a vitória de um certo segmento governamental, de visão mais pragmática, sobre os setores mais conservadores do Itamarati. Ver "Política Exterior em crise", *Estudos Sociais*, jul./ago. 1958.

44. Em documento confidencial e sem assinatura, encaminhado à embaixada brasileira em Washington, reconhece-se que a posição do presidente da República a favor de uma abordagem multilateral contrariava "opiniões dentro do seu próprio gabinete ministerial, onde se notam preferências acentuadas para o encaminhamento das posições no plano bilateral". Tópicos para a exposição oral do presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira ao

senhor Foster Dulles, CPDOC/EAP - OPA I. Sobre a posição de Macedo Soares, ver também "O presidente antecipa...", op.cit.

45. Junto com Macedo Soares, saia também o secretário-geral do MRE, Décio de Moura (1956/58), substituído por Antônio Mendes Viana (1958/59).

46. "Tendência do Itamarati para renovar a linha mestra da política externa", ESP 06/07/58, p. 6.

47. Gibson relata que assistiu ao grupo trabalhando no Palácio do Catete, quando foi encontrar-se com JK. Dele faziam parte também outros diplomatas, como João Paulo Rio Branco e Alfredo Valadão. Entrevista op.cit.

48. Ver *Síntese cronológica*, 1959, p. 13-14 e 17-18.

49. O embate entre JK e Dulles é relatado por Moniz Bandeira, tendo por base o depoimento concedido pelo próprio Kubitschek ao autor. Ver Bandeira, op.cit., p. 383-84. Para o texto da "Declaração de Brasília", ver *Síntese cronológica*, op.cit., p. 19-21.

50. Ver "Item certo da agenda de Foster Dulles: combate mais eficiente ao comunismo", CM 01/08/58, p. 10 e 18.

51. *Aide-mémoire* Operação Pan-Americana, 12/08/58, CPDOC/EAP OPA I. Por sua linguagem e conteúdo, pode-se observar que este *aide-mémoire* foi visivelmente inspirado no já citado "Metodologia da OPA", produzido pelo Departamento Político e Cultural do MRE. Ver também "O presidente da República reafirma o êxito da OPA", CM 13/08/58, p. 4 e 6.

52. Telegrama da Secretaria de Estado às missões diplomáticas brasileiras nos EUA, América Latina, México, ONU e OEA, em 21/08/58, CPDOC/EAP OPA I.

53. Segundo Celso A. de Souza e Silva, a criação do Comitê dos 21 tinha por objetivo evitar que a OPA fosse entregue ao "maquinismo burocrático" do CIES, instituindo-se um "mecanismo novo, flexível, sem peias processuais e com liberdade de ação e iniciativa". Ver "Operação Pan-americana: Antecedentes e Perspectivas", *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano III, nº 9, mar. 1960. Note-se que o autor, diplomata de carreira, era oficial de gabinete de Negrão de Lima em 1958, tendo participado também, em 1959, das delegações brasileiras no Comitê dos 21.

54. Ver Telegramas de Henrique Valle à secretaria de Estado, em 22-27/08/58; e telegrama de Ernâni do Amaral Peixoto à Secretaria de Estado, em 31/08/58, CPDOC/EAP OPA I.

55. Telegramas de Ernâni do Amaral Peixoto à secretaria de Estado, em 04/09/58, CPDOC/EAP OPA I.

56. Ver Zahniser e Weis, op.cit., p. 186-88. Sobre as respostas imediatas da administração Eisenhower ao impacto causado pela viagem de Nixon, ver também Connel-Smith, op.cit., p. 254 - 56; e Baily, op.cit., p. 75-77.

57. Este grupo era composto por Sérgio Correia da Costa e Miguel Osório de Almeida (primeiro secretário da embaixada em Washington), entre outros diplomatas. Incluía também um grupo de técnicos do BNDE. Ver *Estudos econômicos da Operação Pan-Americana - tomo I: Tendências básicas das economias brasileira e mundial no período 1958-1980*, novembro 1958.

58. Ministério das Relações Exteriores dos Estados Unidos do Brasil, *Aide-mémoire*, p. 11-12, CPDOC/EAP OPA I.

59. Idem, p. 13-4. Trata-se de uma óbvia referência ao Plano de Metas. A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos foi criada em 1951, dentro dos mecanismos de cooperação técnica previstos pelo Ponto IV. De seus trabalhos, entre 1951/53, resultaram não apenas 41 projetos específicos, que priorizavam a área de energia e transportes, mas também um extenso diagnóstico sobre as deficiências da economia brasileira. Os financiamentos para os projetos previstos pela Comissão, que deveriam vir do Eximbank e do Banco Mundial, terminaram prejudicados pelos conflitos nas relações Brasil/EUA ao final do segundo governo Vargas. Mas suas recomendações tiveram influência decisiva na elaboração do Plano de Metas de JK. Ver Leopoldi, op.cit., e ainda Guido Mantega, *Desenvolvimento e política econômica: os anos 50*.

60. Ver "Organização de um Instituto de Fomento Interamericano", ESP 25/09/58, p. 2; e "Dulles reconheceu os erros da política de Washington", ESP 25/09/58, p. 1.

61. Telegramas de Negrão de Lima a Juscelino Kubitschek, em 24 - 26/09/58, CPDOC/EAP OPA I.

62. Projeto de carta sobre a OPA para o presidente (provavelmente assinado por Miguel Osório de Almeida), CPDOC/EAP OPA I.

63. *Síntese cronológica - 1958 II*, 1959, p. 182.

64. Esses dados são de Francisco Cavalcanti, *A Operação Pan-Americana - relatório preliminar de pesquisa*, p. 26.

65. O Conselho do Desenvolvimento foi criado em 01/02/56, e era formado pelos ministros, chefes das Casas Civil e Militar e pelos presidentes do Banco do Brasil e do BNDE. Também tinham assento no Conselho os Grupos de Trabalho e os Grupos Executivos responsáveis pela formulação e execução setorial das metas. A esse respeito, ver Leopoldi, op.cit.

66. CPDOC/OA doc. of. OEA II - Palabras pronunciadas en La Segunda Sesión, celebrada el 18/11/58, por el señor C. Douglas Dillon.

67. Nos anos de 1957/1960, os déficits na balança de pagamentos brasileira foram de, respectivamente, US\$ 180, US\$ 253, US\$ 154 e US\$ 410 milhões. Os dados estão em Leopoldi, op.cit., p. 82.
68. Além de Schmidt, a delegação era composta de nove diplomatas, entre os quais José Sette Câmara, Mozart Gurgel Valente, Paulo do Rio Branco, Celso Souza e Silva e Italo Zappa. CPDOC/OA doc. of. OEA II - Lista Provisional de Representaciones.
69. Ver CPDOC/OA doc. of. OEA II - Mensaje del Presidente Juscelino Kubitschek, em 17/11/58; CPDOC/OA doc. of. OEA II - Palabras pronunciadas por el representante del Brasil, em 19/11/58, e CPDOC/EAP OPA II - Comitê dos 21. Projeto de Instruções à Delegação Brasileira (Setor Econômico), 13/11/58 - p. 7.
70. Ver "Teria havido sério choque entre o Brasil e os EUA na Comissão dos 21", CM 23/11/58, p. 1 e 10; "Divergências entre os EUA e o Brasil na Comissão dos 21", CM 25/11/58, p. 1 e 12; e "Relatório otimista de Schmidt sobre a OPA", ESP 09/01/59, p. 36.
71. CPDOC/OA doc.of. OEA II - Discurso pronunciado por el señor Augusto Frederico Schmidt, em 28/11/58.
72. Citado Bandeira, op.cit., p. 388.
73. Ver "As metas brasileiras do pan-americanismo", ESP 27/11/58, p. 3; e "Aprendiz de feiticeiro", CM 28/11/58, p. 6.
74. "Esclarecimentos de Schmidt sobre o seu último discurso", ESP 30/11/58, p. 12.
75. Como setores favoráveis ao reatamento comercial e diplomático, Moura destaca forças políticas (PTB e esquerda), parcelas do empresariado e os Ministérios da Fazenda e da Agricultura. Entre os setores contrários, destacam-se o alto clero, os grandes jornais, o empresariado e os estamentos diplomático e militar. Ver "Avanços e recuos: a política exterior de JK", in Gomes, op.cit.
76. CPDOC/OA doc. of. OEA - Declaracion de la Comission de los 21, aprobada em 12/12/58.
77. CPDOC/OA doc.of. OEA I - **Resumo do Segundo Relatório da Delegação do Brasil à Comissão Especial do Conselho da OEA, de 27/04 a 08/05/59.**
78. CPDOC/EAP OPA II - Not for Publication. Infelizmente, não conseguimos localizar a identidade completa deste enviado. A única informação fornecida pelo documento é de que ele ficaria em Washington por quatro meses, instalado nos escritórios da delegação brasileira junto à OEA. O caráter confidencial do encontro sugere que poderia tratar-se de um diplomata ou militar disfarçado sob codinome.
79. CPDOC/EAP OPA II - Washington, 26/12/58, p. 2.

80. O Fundo recomendava ao Brasil que aplicasse medidas de estabilização monetária, incluindo a restrição do crédito e a realização de uma reforma cambial, com vistas à contenção da inflação e à eliminação dos desequilíbrios externos. O "Plano de Estabilização Monetária" elaborado por Lucas Lopes ia na linha das medidas preconizadas pelo FMI, mas sua aplicação foi prejudicada pela clara opção do governo JK pela continuidade do crescimento econômico em detrimento da estabilização, o que terminou por levar ao afastamento de Lopes e Roberto Campos. A esse respeito, ver Leopoldi, op.cit.

81. CPDOC/EAP OPA II - Telegrama de Sérgio Correia da Costa à Secretaria de Estado, em 19/01/59.

82. O representante brasileiro na comissão de especialistas que elaborou os estatutos do Banco foi Cleanto de Paiva Leite. Ver "Banco Interamericano já tem estatuto pronto", CM 09/04/59, p. 1 e 11; CPDOC/EAP OPA III - Declarações do delegado brasileiro na sessão de 14/01/59; e "Negociações sobre o Banco Interamericano", CM 22/02/59, p. 1.

83. CPDOC/OA doc.of. OEA I - Resumo do Segundo Relatório da delegação do Brasil à Comissão Especial do Conselho da OEA.

84. Ver "O Itamarati teme o malogro da reunião de Buenos Aires", ESP 12/03/59, p. 48.

85. CPDOC/OA doc. of. OEA I, op.cit., p. 2-4.

86. Ver "OPA - Primeira semana da segunda reunião dos 21", CM 05/05/59, p. 14.

87. "Fidel Castro define magistralmente a OPA", CM 03/05/59, p. 1; ver também CPDOC/OA doc. of. OEA I, op.cit., p. 7.

88. A delegação brasileira era composta por Sérgio Correia da Costa, José Sette Câmara, João Batista Pinheiro, Mozart Gurgel Valente, Miguel Osório de Almeida, Paulo Nogueira Batista e Celso Souza e Silva, entre outros. CPDOC/OA doc. of. OEA I, op.cit. Ver também "Fundo de milhões de dólares para ajudar a América Latina", CM 01/05/59, p. 1 e 15; e "Advertência de Mann aos 21: os EUA não farão Plano Marshall", ESP 01/05/59, p. 2.

89. Ver Silva e Versiani, op.cit., p. 65.

90. Ver "Cuba recusou assinar o comunicado final do Comitê dos 21", CM 09/05/59, p. 1 e 10; e "Superada a crise, aprovou-se o comunicado final dos 21", ESP 09/05/59, p. 2.

91. CPDOC/OA doc. of. OEA I, op. cit., p. 4-5.

92. Ver Los Estados Unidos y la América Latina, op.cit., p. 18.

93. Ver "Declaração de São José da Costa Rica", in Gestão do ministro Lafer na pasta das Relações Exteriores (de 4 de agosto de 1959 a 31 de janeiro de 1961), p. 105. Sobre as

- mudanças na política dos EUA para a América Latina, ver também Connel-Smith, op.cit., p. 264; e Baily, op.cit., p. 78.
94. Na verdade, este novo *approach* se aplicava ao conjunto do Terceiro Mundo, tendo se expressado mais fortemente nas iniciativas norte-americanas para a América Latina. Ver Packenham, op.cit., p. 59-75 e 109-110.
95. Ver *Gestão do ministro...*, op.cit., p. 83-84.
96. A Comissão foi criada em fevereiro de 1959, com o objetivo de coordenar as atividades dos diversos órgãos da administração federal que tratavam de questões econômicas externas, visando a uma formulação unitária das diretrizes da política econômica financeira e comercial exterior. Já o projeto de reforma do MRE foi enviado pelo Executivo ao Congresso Nacional em maio de 1959, sendo aprovado em 1961. Ver *Gestão do ministro Lafer...*, op.cit., p. 37-38; e *Síntese Cronológica - 1959 I*, 1959 - p. 327-28.
97. Ver "Kubitschek elogia a vinda de Eisenhower ao Brasil", ESP 10/01/60, p. 8; e "O Brasil propõe: ritmo mais lento na direção da OPA", ESP 02/02/60, p. 44.
98. Durante as conversações com JK, Eisenhower sugeriu que o Brasil retomasse as negociações com o FMI, sem que isto implicasse necessariamente a aceitação das medidas rígidas impostas pelo Fundo. Assim, sob os auspícios do Departamento de Estado, o governo brasileiro reatou suas relações com o Fundo em maio de 1960, obtendo de imediato a liberação de um empréstimo de US\$ 47 milhões. Ver Bandeira, op.cit., p. 400. Sobre a estratégia brasileira em relação aos contatos com o presidente norte-americano, ver "Conversações sem problemas específicos", ESP 23/02/60, p. 44.
99. Ver "*Texto integral da Declaração de Brasília*", ESP 24/02/60, p. 40; e "Atravessamos uma fase de decisões fatais, disse ele no Congresso", ESP 25/02/60, p. 6.
100. Ver "Lafer: cinco pontos do programa prioritário para acelerar a OPA", CM 19/03/60, p. 1.
101. Ver "Divulgada ontem nota conjunta do Brasil e dos EUA", ESP 20/03/60, p. 12.
102. Douglas Dillon relata as divergências entre os Departamentos do Estado e do Tesouro, que só seriam solucionadas através da intervenção pessoal de Eisenhower em meados de 1960. Ver "The Prelude", in Scheman (ed.), *The Alliance for Progress - a retrospective*.
103. Ver "O Brasil não participará da reunião de Havana", ESP 27/01/60, p. 36; "Cuba insistirá junto ao Brasil sobre a reunião", ESP 28/01/60, p. 5; e "Cuba apela para o Brasil reconsiderar sua decisão", CM 30/01/60, p. 1.
104. Ver *Relatório do Ministério das Relações Exteriores - 1960*, p. 10.
105. *Gestão do ministro Lafer...*, op.cit., p. 19-25 e 35.

106. Ver "The Prelude", in Scheman, op.cit., p. 64-66.
107. *Relatório do Ministério...*, op.cit., p. 5-6.
108. Ver "Conferência de Bogotá: modificações importantes", ESP 07/ 09/60, p. 1.
109. O correspondente é Frederico Heller, de *O Estado de São Paulo*. Ver "Significado da atitude norte-americana e do novo estilo de Dillon", ESP 08/09/60, p.1; e "Encerrada a Reunião de Bogotá", ESP 14/09/60, p. 1.
110. CPDOC/Arquivo Clemente Mariani. Ata de Bogotá - Medidas de Melhoramento Social e Desenvolvimento Econômico dentro do Quadro da "Operação Pan-Americana".
111. Ver "Reunião Econômica da América Latina", CM 03/09/60, p. 1 e 10.
112. Sobre as origens e desdobramentos da Aliança para o Progresso, ver Arthur Schlesinger Jr., "Myth and reality"; e Lincoln Gordon, "The Alliance at birth: hopes and fears", in Scheman, op.cit. Ver também Baily, op.cit., p. 264-65.
113. Ver os depoimentos de Douglas Dillon, Arthur Schlesinger Jr. e Lincoln Gordon, in Scheman, op.cit.
114. Esta colaboração ocorria principalmente através do trabalho conjunto entre Itamarati e BNDE, sendo que este último desempenhou um papel fundamental na execução do Plano de Metas. Entre os "diplomatas-economistas", todos eles ocupando cargos no BNDE, que tiveram seus nomes associados à OPA, podemos citar Miguel Osório de Almeida, José Sette Câmara, João Batista Pinheiro e Roberto Campos.
115. Esta foi uma estratégia adotada explicitamente no início do segundo governo Vargas, condicionando a atuação brasileira na IX Conferência Interamericana, em Washington. A esse respeito, ver Hirst, op.cit..
116. A criação da CEPAL, em 1948, também possibilitou esta cooperação, com repercussões inclusive sobre a própria OPA. Mas deve-se notar que a atuação da CEPAL se limitava ao campo econômico.
117. Ver *O nacionalismo na atualidade brasileira*, p. 221/296. Note-se que a análise de Jaguaribe é anterior ao lançamento da OPA.
118. Sobre os descompassos da política externa do período em relação a este e outros aspectos, ver Leticia de A. Pinheiro, *Ação e omissão: a ambigüidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana (1946/1960)* e Moura, "Avanços e recuos: a política exterior de JK", in Gomes, op.cit.

## BIBLIOGRAFIA E FONTES

### FONTES PRIMÁRIAS

#### Arquivos Privados

- Coleção Biblioteca Dwight Eisenhower - BDE, FGV/CPDOC
- Arquivo Clemente Mariani - FGV/CPDOC
- Arquivo Ernâni do Amaral Peixoto - EAP , FGV/CPDOC
- Arquivo Negrão de Lima - NL, FGV/CPDOC
- Arquivo Osvaldo Aranha - OA, FGV/CPDOC

#### Publicações oficiais

- *Artigos e entrevistas sobre a Operação Pan-Americana*. Rio de Janeiro, MRE/Seção de Publicações.
- *Estudos econômicos da Operação Pan-Americana - tomo I: Tendências básicas das economias brasileira e mundial no período 1958-1980*. Rio de Janeiro, MRE/Departamento Econômico e Consular, 1958.
- *Gestão do Ministro Lafer na Pasta das Relações Exteriores (de 4 de agosto de 1959 a 31 de janeiro de 1961)*. Rio de Janeiro, MRE/ Departamento de Imprensa Nacional, 1961.
- *Operação Pan-Americana*. 7 vol., Rio de Janeiro, Serviço de Documentação da presidência da República, 1958.
- *Relatório do Ministério das Relações Exteriores*. 5 vol., Rio de Janeiro, MRE/Seção de Publicação do Serviço de Documentação, 1956/1960.
- *Síntese Cronológica*. Rio de Janeiro, Presidência da República, 1956/1960.

## **Jornais**

- *O Estado de São Paulo*, 1956/1960 - ESP
- *Correio da Manhã*, 1956/1960 - CM

## **Entrevistas**

- *Cleanto de Paiva Leite* (depoimento). Rio de Janeiro, Programa de História Oral CPDOC/FGV, 1986.
- *Mário Gibson Barbosa* (depoimento). Rio de Janeiro, Programa de História Oral do CPDOC/FGV, 1989.
- *Sérgio Corrêa da Costa* - entrevista concedida à autora em 15/01/1992.

## **FONTES SECUNDÁRIAS**

- ABREU, Alzira Alves e BELOCH, Israel (coord.). *Dicionário histórico biográfico brasileiro 1930-1983*. Rio de Janeiro, Forense Universitária - CPDOC/FGV-Finep, 1984.
- BAILY, Samuel L. *The United States and the development of South America - 1945/1975*. New York, New Viewpoints, 1976.
- BANDEIRA, L.A. Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973.
- BENEVIDES, Maria Victória. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política (1956/1961)*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1979.
- CAMARGO, Aspásia e outros. *Artes da política - diálogo com Amaral Peixoto*. Rio de Janeiro, Nova Fronteira - CPDOC/FGV-UFF, 1986.
- CARDOSO, F.H. e FALETTO, E. *Dependência e desenvolvimento na América Latina - Ensaio de interpretação sociológica*. Rio de Janeiro, Zahar, 1984.
- CARDOSO, Miriam L. *Ideologia do desenvolvimento - Brasil: JK/JQ*. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.
- CAVALCANTI, Francisco. *A Operação Pan-Americana - relatório preliminar de pesquisa*. Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, dat., s.d.

- CERVO, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo, Ática, 1992.
- CHAVES NETO, Elias. "A base norte-americana em Fernando de Noronha", *Revista Brasiliense*, nº 11, maio/jun. 1957.
- \_\_\_\_\_. "O pan-americanismo do Sr. Juscelino Kubitschek", *Revista Brasiliense*, jul./ago. 1958.
- \_\_\_\_\_. "O presidente Kubitschek e o Fundo Monetário Internacional", *Revista Brasiliense*, jul./ago. 1959.
- CHEIBUB, Zairo Borges. *Diplomacia, diplomatas e política externa: aspectos do processo de institucionalização do Itamarati*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1984, dissertação de mestrado.
- CONNEL-SMITH, Gordon. *Los Estados Unidos y la América Latina*. México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- COSTA, Licurgo. *Uma nova política para as Américas - doutrina, Kubitschek e OPA*. São Paulo, Livraria Martins Ed., 1960.
- DILLON, C. Douglas. "The Prelude", in SCHEMAN, Ronald L. (ed.), *The Alliance for Progress - a retrospective*. New York, Praeger, 1988.
- DONGHI, Tulio Halperin. *História contemporânea da América Latina*. Madrid, Alianza Editorial, 1970.
- FONSECA JR., Gelson. "Estudos sobre política externa no Brasil: os tempos recentes (1950-1980)", in FONSECA JR. e LEÃO, Valdemar Carneiro (org.), *Temas de política externa brasileira*. Brasília. FUNAG/IPRI, São Paulo, Ática, 1989.
- GORDON, Lincoln. "The Alliance at birth: hopes and fears", in SCHEMAN, Ronald L. (ed.), *The Alliance for Progress - a retrospective*. New York, Praeger, 1988.
- GORENDER, Jacob. "Política exterior em crise", *Estudos Sociais*, nº 2, jul./ago. 1958.
- GREEN, David. "The Cold War comes to Latin America", in BERNSTEIN, B.J., *Politics and policies of the Truman administration*. Chicago, Quadrangle Books, 1970.
- HIRST, Mônica. *O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951/1954)*. Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, 1990.
- JAGUARIBE, Hélio. *O nacionalismo na atualidade brasileira*. Rio de Janeiro, MEC/ISEB, 1958.

- KINDER e HILGEMANN. *The Penguin Atlas of World History - vol. II: from the French Revolution to the present*. London, Penguin Books, 1988.
- LAFER, Celso. *The planing process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's Target Plan - 1956/1961*. Phd dissertation, Cornell University, 1970.
- LEOPOLDI, Maria Antonieta P. "Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956/60)", in GOMES, Ângela de C. (org.), *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1991.
- LESSA, Carlos. *15 anos de política econômica*. São Paulo, Brasiliense, 1982.
- LIMA, Paulo Motta. "Os pedaços de mau caminho da Operação Schmidt-Kubitschek", *Revista Brasiliense*, nº 18, jul./ago.1958.
- LOPES, Lucas. *Memórias do desenvolvimento*. Rio de Janeiro, Centro de Memória da Eletricidade no Brasil - Memória da Eletricidade, 1991.
- MALAN, Pedro S.: "Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)", in FAUSTO, Boris (dir.) *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo III - vol. 4, São Paulo, Difel, 1986.
- MANOR, Paul. "Le Tiers Monde dans la politique extérieure du gouvernement Kubitschek", *Relations Internationales*, nº 23, automne 1980.
- MANTEGA, Guido. *Desenvolvimentismo e política econômica no Brasil: os anos 50* (relatório de pesquisa no 22) São Paulo, EAESP/FGV, 1982.
- MARTINS, Luciano. *Politique et développement économique: structures de pouvoir et système de décisions au Brésil - 1930/1964*. Paris, PhD dissertation, Université de Paris René Descartes, 1973.
- MOURA, Gerson. "A revolução de 1930 e a política externa brasileira: ruptura ou continuidade", in *A Revolução de 30 - Seminário Internacional*. Brasília, Edit. Universidade de Brasília, 1982.
- \_\_\_\_\_. *Autonomia na dependência: política externa brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro, Nova Front ira, 1980.
- \_\_\_\_\_. "Avanços e recuos: a política exterior de JK", in GOMES, Ângela de C. (org.), *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1991.
- \_\_\_\_\_. *O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra*. Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, 1990.

- ORENSTEIN, Luiz e SOCHACZEWSKI, Antonio Claudio. "Democracia com desenvolvimento: 1956/1961", in ABREU, Marcelo de P. (org.): *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro, Campus, 1989.
- PACKENHAM, Robert A. *Liberal America and the Third World - political development ideas in foreign aid and social science*. Princeton, Princeton University Press, 1976.
- PEREIRA, Osny Duarte. "Inconstitucionalidade do ajuste para a cessão da ilha de Fernando de Noronha", *Revista Brasiliense*, nº 11, maio/jun. 1957.
- PINHEIRO, Leticia de A. *Ação e omissão: a ambigüidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana (1946-1960)*. Rio de Janeiro, disse tação de mestrado - PUC/RJ, 1988.
- \_\_\_\_\_. *O Brasil e a descolonização africana 1956/1960* (relatório de pesquisa). Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, 1986.
- \_\_\_\_\_. *Seis meses de atuação do Brasil na ONU - o governo Juscelino Kubitschek 1956/1960*. Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, 1987.
- PINTO, Luís Bastian. "A política exterior do Brasil na América Latina", *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano II, nº 8, dez. 1959.
- RODRIGUEZ, Octavio. *Teoria do subdesenvolvimento da CEPAL*. Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1981.
- SCHLESINGER Jr., Arthur. "Myth and reality", in SCHEMAN, Ronald L.(ed.). *The Alliance for Progress - a retrospective*. New York, Praeger, 1988.
- SILVA, Alexandra de M. e VERSIANI, Maria Helena. *A política exterior do governo Juscelino Kubitschek - cronologia 1956-1960*. Rio de Janeiro, CPDOC/FGV - Fundação Ford, 1987.
- SILVA, Celso Antônio de S. "Operação Pan-Americana: antecedentes e perspectivas", *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano III - nº 9, mar. 1960.
- SILVA NETO, Antônio Francisco da C. "A evolução do conceito de desenvolvimento e seu reflexo na política externa brasileira", *Cadernos do IPRJ nº 2 - Ensaios de história diplomática do Brasil (1930-1986)*. Brasília, FUNAG/IPRI, 1989.
- STORRS, Keith L. *Brazil's independent foreign policy: background, tenets, linkage to domestic policies and aftermath*. PhD Dissertation, Cornell University, 1973.
- TORRES, Garrido. "Operação Pan-Americana, uma política a formular", *Revista Brasileira de Política Internacional*, jun. 1960.

UPTON, T. Graydon. "The early days of the IDB: a personal reminiscence", in SCHEMAN, Ronald L.(ed.). *The Alliance for Progress: a retrospective*. New York, Praeger, 1988.

VALLE, Henrique: "Alguns aspectos das relações Brasil-Estados Unidos", *Revista Brasileira de Política Internacional*, dez. 1961.

ZAHNISER, M.R., e WEIS, W.M. "A diplomatic Pearl Harbor? Richard Nixon's Good Will Mission to Latin America in 1958", *Diplomatic History*, ano 13 - n° 2, 1989.