Desenvolvimento e Multilateralismo: Um Estudo sobre a Operação Pan-Americana no Contexto da Política Externa de JK*

Alexandra de Mello e Silva

Para Gerson Moura, *in memoriam*

Introdução

Este artigo resultou de um longo trabalho de pesquisa sobre a política exterior do governo Juscelino Kubitschek (1956-60), e sua principal motivação foi a constatação da quase inexistência de reflexões mais profundas sobre a atuação diplomática brasileira naquele período – um vazio que a própria pesquisa terminou por preencher.¹ Contudo, restava ainda a lacuna de um estudo mais aprofundado sobre a “Operação Pan-Americana” (OPA), classificada de forma recorrente como a principal iniciativa diplomática do governo JK. As raras análises existentes a respeito da OPA pouco se concentravam sobre seus desdobramentos específicos, procurando inseri-la em uma perspectiva histórica da política externa brasileira, na qual a Operação é 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 desenvolvimentismo dos anos JK.²

Embora sem discordar, *a priori*, dessas interpretações, considerávamos que o tema merecia um estudo empírico e analítico mais apurado, que pudesse localizar as origens dessa iniciativa, suas formulações e pressupostos e os desdobramentos diplomáticos, para então situá-la no quadro mais geral da política externa. O resultado foi uma inversão do enfoque predominante nas

* Este artigo se baseia em minha dissertação de mestrado, defendida junto ao IRI/PUC-Rio em junho de 1992.

análises precedentes. Nesse sentido, a ênfase exclusiva sobre a Operação Pan-Americana foi revelando, sucessivamente, outras dimensões da atuação diplomática brasileira naquele período: a coexistência impossível entre autonomia e alinhamento; os conflitos e harmonias nas relações com os EUA; as tentativas de aproximação política com a América Latina; a emergência poderosa de uma diplomacia econômica e de uma diplomacia multilateral; e a relevância crescente da temática do desenvolvimento econômico.

A questão do quadro de referência teórico-metodológico colocou-se, desde o início, como uma dificuldade, tendo em vista que no Brasil os estudos sobre relações internacionais e política externa só muito recentemente se configuraram em um campo acadêmico específico, capaz de produzir reflexões teóricas próprias que fugissem ao caráter descritivo que caracteriza a “história diplomática” *stricto sensu*. Além disso, como chama a atenção Gelson Fonseca Júnior, uma análise dos primeiros esforços acadêmicos nesse campo revela que as opções metodológicas tenderam a se conjugar a opções políticas, em uma perspectiva em que o importante não era “a melhor teoria e sim a melhor política”.³ Nesse debate, Fonseca Júnior identifica dois modelos dicotômicos de análise da política externa, que têm, contudo, um elemento comum. Ambos enfatizam os *fatores externos* como variáveis explicativas da política exterior, subestimando, ou mesmo excluindo, a análise das variáveis internas. Seja no modelo da “nação incompleta”, cujo substrato teórico é dado pelas teorias do imperialismo e da dependência, seja no modelo do “baluarte do Ocidente”, construído a partir do paradigma realista, a política externa é vista como um conjunto de respostas a condicionamentos que se dão fora do âmbito – e, portanto, do controle – nacional. O foco analítico recai ora sobre as transformações estruturais do sistema capitalista, ora sobre os conflitos estratégicos e a evolução da bipolaridade, mas em ambos os casos as complexidades da ação diplomática terminam sepultadas pelo determinismo da dependência econômica ou pelo “realismo” das alianças político-militares.⁴

Contudo, essas interpretações terminaram por sofrer a “crítica dos fatos”, na medida em que a evolução contemporânea da política externa brasileira mostrou que tanto a inserção periférica, como a condição de país ocidental não implicavam nenhuma forma de alinhamento automático. Daí a necessidade de se resgatar a multiplicidade e complexidade de fatores, envolvendo os processos de formulação e implementação da política externa, que passam a ser sublinhados não apenas no âmbito do sistema internacional, mas também no plano interno.

Procurou seguir aqui a linha interpretativa sugerida por Gerson Moura, estabelecendo interações e distinções entre *estruturas* e *conjunturas*, de tal forma que a política externa não seja vista nem como um mero reflexo dos condicionamentos impostos pelo centro hegemônico, nem a partir do exame exclusivo das decisões do país subordinado. Assim, se as determinações estruturais estabelecem o campo de ação em que se move a diplomacia,

determinando seu alcance e limites, é necessário analisar também as conjunturas políticas, internas e externas, que conformam o processo mais imediato de tomada de decisões. É mediante esse exame que poderemos vislumbrar as margens de autonomia que se abrem à ação do Estado, onde as opções possíveis dependerão sempre de atos de vontade política.⁵

Os Condicionamentos Externos: EUA e América Latina sob a Guerra Fria

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 dessa 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 tendo em vista objetivos mundiais.

O projeto político-econômico perseguido pela diplomacia norte-americana no imediato pós-guerra poderia muito bem ser definido pelo que 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 entreguerras, poderia garantir a paz e a estabilidade mundiais. Em termos econômicos, 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. Como observa Malan, a posição dos EUA não pode ser explicada exclusivamente por uma “visão de estadistas”; tratava-se de um projeto fortemente associado ao crescimento e à internacionalização da economia americana, cuja demanda por mercados externos era crescente, seja em termos de exportações e investimentos ou de acesso a matérias-primas.⁶

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. Tal como estabelecido pela Doutrina Truman e pela 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

de fazer “concessões” às novas prioridades estratégicas (reconstrução europeia e asiática), embora reafirmando seus objetivos de longo prazo.

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

As diretrizes estabelecidas pelo governo Truman (1945-51) em sua política para a América Latina, que teriam continuidade durante a administração Eisenhower (1952-60), podem ser divididas em duas vertentes básicas. No plano estratégico, a região ocupava papel secundário no que se refere aos 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 político-militar, visando não apenas à exclusão de potências e “ideologias” estrangeiras, mas, sobretudo, à manutenção da coesão e do apoio político que o bloco latino-americano emprestava à política global dos EUA. Esse objetivo foi consolidado mediante a 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. Apesar das eventuais resistências (sobretudo por parte da Argentina), a consolidação dessa estrutura de relações políticas e militares foi obtida por meio de um relativo consenso, o que certamente ilustra o grau de adesão político-ideológica das elites latino-americanas aos pressupostos da Guerra Fria e ao papel de “defensor” do “mundo livre” que a potência americana se atribuía.

Mas, se esse consenso era possível nos planos político e estratégico, o mesmo não ocorria no âmbito 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 locais, 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”. Ao mesmo tempo, a ênfase do governo americano sobre o papel primordial a ser concedido ao capital privado pretendia evitar qualquer comprometimento seu com a ajuda econômica governamental à América Latina, uma vez que, neste aspecto, as atenções e recursos norte-americanos estavam e deveriam permanecer concentrados em outras regiões (Europa e Ásia), em virtude de sua prioridade estratégica.

Essa orientação se chocava, sob múltiplos aspectos, frontalmente, com as expectativas latino-americanas. Em primeiro lugar, havia esperanças bastante fortes no sentido de obter assistência econômica dos EUA, vista como uma continuidade natural do tipo de cooperação econômica inaugurado no hemisfério durante a Segunda Guerra, ou mesmo como um “prêmio” ao inequívoco apoio político-militar da maioria dos governos latino-americanos à causa aliada. Em segundo lugar, as respectivas visões (e as práticas governamentais a elas subjacentes) que os países da região mantinham a respeito do seu próprio desenvolvimento econômico diferiam em muito, e mesmo se opunham, daquela que os EUA buscavam impor.

As profundas divergências entre EUA e América Latina acerca da cooperação econômica iriam manifestar-se claramente nas principais conferências interamericanas que, seja durante os governos Roosevelt e Truman ou já na administração Eisenhower, se dedicariam ao tratamento das relações econômicas hemisféricas – como no caso das Conferências de Chapultepec (1945), Bogotá (1948), Washington (1951), Caracas (1954), Panamá (1956) e Buenos Aires (1957). Em todas essas reuniões, a atuação norte-americana pautou-se no sentido de insistir na eliminação de todas as formas de nacionalismo econômico, de estimular a iniciativa privada e de suprimir as barreiras comerciais, sobretudo em termos de tarifas que visassem à proteção de nascentes indústrias latino-americanas. Além disso, os EUA se opunham fortemente às duas principais reivindicações latino-americanas: a de participação na elaboração de políticas ou acordos cujo objetivo fosse a estabilização dos preços dos produtos primários exportados pela região sujeitos a fortes flutuações; e a criação de uma instituição financeira para o desenvolvimento econômico regional, papel que o governo americano julgava ser suficientemente preenchido pelo Eximbank (Banco de Exportação e Importação do Governo dos EUA) e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD).

O descontentamento latino-americano, por sua vez, se expressaria mediante a criação de um novo organismo – fora da jurisdição interamericana – voltado para o desenvolvimento econômico da região: a Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), fundada em 1948 como órgão especializado das Nações Unidas. Os EUA manifestaram desde o início sua oposição à criação da CEPAL, e tentaram assegurar que as funções por ela desempenhadas permanecessem atreladas ao Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES), incorporado à estrutura da OEA. 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 desenvolvimentistas implementados por alguns governos latino-americanos nos anos 50.

As divergências entre EUA e países latino-americanos quanto ao conteúdo e formas da cooperação econômica hemisférica não devem ser vistas apenas como um choque entre diferentes concepções de desenvolvimento econômico. A postura norte-americana, independentemente do peso das prioridades estratégicas, direcionava-se claramente no sentido de perpetuar um padrão de relacionamento econômico totalmente assimétrico, no qual as economias latino-americanas deveriam se manter basicamente como fornecedoras de matérias-primas necessárias ao consumo doméstico e à produção industrial americana, cujos bens manufaturados deveriam continuar importando. A própria pauta de comércio envolvendo EUA/América Latina, bem como a importância desta última em termos do comércio e do investimento externo norte-americanos (tratava-se do segundo maior mercado, atrás apenas da Europa) expressam e confirmam essa assimetria.⁷

No lado oposto, as resistências latino-americanas refletiam a tentativa de romper, ou ao menos redefinir, os termos desse relacionamento assimétrico, esforço esse que tinha como pano de fundo as transformações econômicas e sociais que a região vinha sofrendo desde os anos 30 – acentuadas ainda pela conjuntura do pós-guerra – e cujas características principais eram exatamente a perda de dinamismo do setor primário-exportador e a diversificação da estrutura produtiva.

De fato, vários países latino-americanos se encontravam, depois da 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. Refletindo esse processo, e acentuando-o ao mesmo tempo, a região enfrentava agudas transformações sociais e políticas, expressas no acelerado crescimento urbano, no aparecimento 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 *nacionalismo*, *populismo* e *desenvolvimentismo* seriam comuns a diversos países latino-americanos nesse período, expressando a ascensão de novas forças políticas e os programas governamentais que procuravam dar conta dessa nova realidade.⁸

A ascensão dos republicanos à Presidência dos EUA em 1952 não modificaria, como já se observou, as linhas básicas traçadas pela administração anterior em sua política hemisférica. A eclosão da Guerra da Coréia (1950-53) implicaria um recrudescimento da Guerra Fria, inaugurando uma nova etapa na política norte-americana de contenção. Como consequência,

reforçou-se ainda mais o elemento anticomunista no discurso e ação externa americanos, o que não deixou de se refletir nas relações com a América Latina e com o Terceiro Mundo como um todo.

Aqui, vale a pena considerar também um outro vetor relevante da política exterior dos EUA nesse período, relativo às prioridades e modalidades de ajuda externa. A condição de potência hegemônica ocidental assinalava uma nova etapa nos programas de ajuda externa norte-americanos e no papel que estes desempenhavam dentro das metas globais da política exterior, levando em consideração, neste caso, não apenas os objetivos estratégicos (contenção do comunismo), como também concepções mais amplas a respeito do desenvolvimento econômico e político de outras regiões do mundo.

É justamente este último aspecto o mais sublinhado por Packenham em sua análise sobre os programas de ajuda externa dos EUA no pós-guerra, construída a partir de três *approaches* básicos que revelariam as concepções dominantes entre os *policy-makers* norte-americanos sobre o papel da ajuda externa como instrumento de promoção do desenvolvimento econômico e político.⁹ Esse autor distingue, primeiramente, um *approach* “econômico”, predominante no período entre 1947-50, no qual os objetivos estratégicos da ajuda externa (estabilidade, pró-americanismo, contenção do comunismo) eram vistos a partir de uma estreita correlação com o desenvolvimento econômico, privilegiando-se mecanismos como a ajuda material e a cooperação técnica. O Plano Marshall é, certamente, um dos exemplos mais completos e bem-sucedidos da vigência desse *approach*, mas para os países subdesenvolvidos o marco fundamental seria o lançamento, em 1949, do programa do chamado “Ponto IV”.¹⁰ Este assinalava, entre outras coisas, o momento em que os programas de ajuda externa, deslocando-se progressivamente para o Terceiro Mundo, em consequência da evolução dos conflitos estratégicos, chegavam à América Latina. Não obstante, é importante observar que, para esse 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 de larga escala, além do que não havia nenhuma agência oficial norte-americana (ou mesmo internacional) que pudesse tornar esse capital acessível aos países latino-americanos.

Assim, no caso brasileiro, a formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos possibilitaria uma intensa cooperação técnica, com repercussões decisivas para o nosso desenvolvimento econômico futuro, sem que, contudo, fosse assegurado o financiamento para os projetos elaborados pela Comissão.¹¹ De fato, a América Latina permanecia como baixíssima prioridade no quadro global da ajuda externa norte-americana, ficando atrás da Europa, da Ásia Oriental e do Sudeste Asiático, à frente apenas da África.¹² A eclosão da Guerra da Coreia favoreceria a emergência de um novo tipo de abordagem que viria a se tornar dominante durante toda a década de 50, em uma linha de

continuidade que se inicia no governo Truman e perpassa toda a administração Eisenhower. No *cold war approach* a ajuda externa era encarada explicitamente como um “instrumento da Guerra Fria”, visando a objetivos de segurança específicos, em que o desenvolvimento econômico cumpria apenas papel incidental, desde que compatível com os interesses estratégicos. A nova ênfase na segurança e no “apoio à defesa” (*defense support*) acarretaria uma inversão nas taxas relativas de assistência econômica e assistência militar no âmbito da ajuda externa total norte-americana, inversão esta que atingiria também a América Latina. Se até 1952 a assistência militar dos EUA à região era bastante reduzida, a partir de então esta apresenta um crescimento constante e superior, em termos proporcionais, à ajuda econômica, que permanece praticamente restrita à cooperação técnica autorizada pelo Ponto IV.¹³

A Deterioração nas Relações EUA/América Latina: Primeiros Sinais de Mudança

A partir de 1956, quando se inicia o segundo governo de Dwight Eisenhower, 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. A origem desse questionamento pode ser melhor compreendida se a situarmos em três níveis distintos, os quais, naturalmente, estão inter-relacionados:

(a) *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”. Além disso, a URSS iniciou uma política de ajuda econômica aos países subdesenvolvidos, mediante acordos bilaterais e assistência técnica. Em consequência, cresceu o temor em certos círculos governamentais dos EUA quanto a 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;

(b) *a evolução da conjuntura política e econômica latino-americana* – os anos de 1955-58 assistiram a um processo de redemocratização em vários países do Continente (Argentina, Peru, Venezuela, Colômbia), com a queda de regimes autoritários e a eleição, pelo voto popular, de novos presidentes. Esse 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 a diversos

governos ditatoriais. Somava-se a isso uma conjuntura econômica desfavorável aos interesses da América Latina: após o *boom* experimentado durante a Guerra da Coréia, 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. Não obstante, a orientação da política econômica interna e externa norte-americana atuava no sentido de agravar ainda mais esse quadro, seja pela negativa de participar de acordos para a estabilização dos preços de matérias-primas, seja pelas diversas quotas e restrições impostas à importação de uma série de produtos latino-americanos;

(c) *a existência de vozes divergentes, dentro da própria administração Eisenhower, em relação à ortodoxia da política econômica norte-americana para a América Latina e sua ênfase exclusiva no investimento privado e nos recursos domésticos* – localizadas sobretudo no Departamento de Estado, essas vozes defendiam mudanças que estabelecessem um maior compromisso dos EUA com o desenvolvimento econômico e social latino-americano, visando, inclusive, evitar a propagação de idéias políticas radicais.¹⁴ Simultaneamente, as divergências intra-administração encontravam apoios e resistências no Congresso, em uma discussão que envolvia não só a América Latina mas a ajuda externa para o Terceiro Mundo como um todo.

Mas foi somente a partir de 1958 que uma sucessão de acontecimentos políticos revelou o grau de deterioração real nas relações entre EUA e América Latina, abrindo caminho para o surgimento de propostas que preconizavam uma revisão mais ampla dessas relações. Nesse mesmo ano, o vice-presidente americano Richard Nixon iniciou uma série de visitas a vários países latino-americanos, seguindo a linha proposta pelo Departamento de Estado de imprimir um caráter de “relações públicas” e “missão de boa vontade” a essa viagem. De fato, a má percepção, em Washington, quanto ao nível de desgaste sofrido pela administração Eisenhower, fez com que o *tour* do vice-presidente se transformasse em um verdadeiro fiasco. No Peru e, sobretudo, na Venezuela, ele teve de enfrentar fortíssimas 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. As primeiras reações oficiais dos EUA seguiram a linha tradicional de atribuir os protestos à “agitação comunista”, porém isso não impediu que a viagem de Nixon tivesse repercussões mais profundas, servindo para reforçar dentro do Executivo e do Congresso norte-americanos uma postura que favorecia mudanças na política para o Continente.¹⁵

Descortinava-se, portanto, uma conjuntura política favorável à retomada das reivindicações latino-americanas que, como já vimos, concentravam-se principalmente no terreno da cooperação econômica. Contudo, para entendermos por que foi o Brasil o principal protagonista desse processo, como formulador de uma proposta que catalisava e articulava as demandas latino-

americanas, é fundamental que consideremos também os fatores internos associados à implementação de nossa ação diplomática.

Os Antecedentes da Política Externa

O tema do desenvolvimento econômico tem ocupado lugar de destaque na política externa brasileira desde a década de 30, quando o País iniciou os primeiros esforços articulados 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 externas no sentido de colocá-las a serviço do desenvolvimento tem se configurado em um padrão histórico de conformação e implementação de nossa política exterior, mesmo que conjugado a diferentes gradações de alinhamento político.

Essa preocupação esteve presente na política de “equidistância pragmática” levada a efeito entre 1935 e 1942, em que a tentativa bem-sucedida de manter uma postura equidistante dos 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 com os EUA em 1942, que passou pela negociação do reequipamento econômico e militar nacional, e no alinhamento incondicional do governo Dutra (1949-50), cuja percepção (que se revelou equivocada) era de que uma relação “especial” com os EUA deveria implicar um tratamento igualmente especial para com as reivindicações brasileiras de auxílio econômico. Por fim, a questão do desenvolvimento econômico voltou à cena no segundo governo Vargas (1951-54), quando se buscou reeditar um “alinhamento pragmático” nos moldes do de 1942, reedição esta impossível, uma vez que a configuração do poder nos planos internacional e regional não mais permitiria ao Brasil uma margem de autonomia tão expressiva.¹⁶

O governo Kubitschek iniciou, aparentemente, sem apresentar novidades nesse terreno. Os primeiros passos da política externa desse período 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 de ceder a Ilha de Fernando de Noronha para a instalação de um posto de observação norte-americano de foguetes teleguiados. Simultaneamente, no plano econômico, lançou-se uma ofensiva para assegurar a reativação do fluxo de investimentos externos públicos e privados, paralisados desde o final do governo Vargas, e recolocaram-se as reivindicações de auxílio econômico no âmbito das relações bilaterais Brasil-EUA.

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 mediante investimento maciço nas áreas de infra-estrutura, bens intermediários e bens de capital. Dois fatores

desempenharam um papel fundamental nesse processo. Em primeiro lugar, a ação do Estado como planejador e condutor da arrancada industrial, via investimento público direto ou atração e alocação de capitais privados. Em segundo, o recurso às fontes externas de financiamento e investimento, cujo instrumento principal foi a famosa “Instrução 113”, da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc), herdada 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, principalmente, pela insuficiência de poupança interna para atender ao grande volume de inversões preconizado pelo Plano, o que inclusive terminou por gerar um financiamento de origem inflacionária. Ao mesmo tempo, o País enfrentava desequilíbrios estruturais em seu balanço de pagamentos, em consequência da queda permanente nas receitas de exportação, sendo forçado a recorrer ao endividamento externo de curto e médio prazos para assegurar a continuidade do 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.¹⁷

Assim, ajustando necessidades econômicas internas e externas, a agenda diplomática da política econômica externa de JK estabeleceu, 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 por entidades internacionais de crédito público, particularmente o BIRD.

Não obstante, a partir de 1958 essa agenda seria substancialmente ampliada, não apenas pela incorporação de novas demandas econômicas mas, sobretudo, pela sua articulação com um novo conteúdo político.

A OPA em suas Formulações Iniciais: Autonomia, Desenvolvimento, Multilateralismo

Em maio de 1958, aproveitando-se da conjuntura favorável criada pela repercussão negativa da viagem de Nixon, Juscelino Kubitschek enviou carta ao presidente Eisenhower na qual propunha uma revisão profunda das relações interamericanas e dos ideais do pan-americanismo. Apesar da resposta bastante cautelosa do chefe de Estado americano, o presidente brasileiro insistiu, dando conteúdo mais detalhado às idéias genéricas que havia apenas esboçado em sua primeira correspondência.¹⁸ Esse detalhamento foi feito em um discurso de JK aos embaixadores das Repúblicas Americanas no Rio de

Janeiro, e transmitido para todo o País por cadeia de rádio e TV, quando lançou oficialmente a *Operação Pan-Americana* (OPA). Os pressupostos e objetivos iniciais da OPA seriam ainda objeto de um outro discurso presidencial, em uma exposição para as Forças Armadas no Palácio do Itamaraty. Em ambos os pronunciamentos, de conteúdo bastante semelhante, pode-se identificar claramente a ênfase em três aspectos básicos:

(a) a OPA é apresentada como a expressão do anseio de dar ao Brasil uma postura mais atuante e autônoma no que se refere à política internacional. Não se tratava apenas de um desejo subjetivo, mas de uma pretensão apoiada nas condições objetivas (políticas, demográficas, econômicas) que o País já alcançara. O Brasil se via como parte da civilização ocidental e continuava aceitando os pressupostos da Guerra Fria (divisão bipolar do poder mundial e liderança dos EUA no Ocidente), porém procurava assumir um papel mais ativo dentro da coligação que integrava, e cujas responsabilidades e riscos assumia – a busca de uma maior autonomia se expressaria principalmente nas relações com os EUA. Estas são definidas, como sempre, em função de “laços indestrutíveis” apoiados nas “afinidades políticas e espirituais” e reforçados ainda pela importância das relações econômicas estabelecidas entre ambos. Contudo, a “amizade” entre os dois países deveria pautar-se pelo reconhecimento de que o Brasil já estava maduro para expressar livremente seus pontos de vista e eventuais desacordos;

(b) o objetivo central da OPA é definido como sendo o de combate ao subdesenvolvimento econômico da América Latina, visto como o principal problema do Continente, inclusive em termos de segurança. Tal diagnóstico baseava-se na constatação de que os grandes avanços tecnológicos mundiais não se repartiam igualmente entre os países, persistindo grandes desequilíbrios entre as nações “economicamente poderosas” e os países despossuídos dos recursos para 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 bastante preocupante, tendo em vista os progressos material e tecnológico do bloco comunista e seu possível efeito propagandístico. Assim, a OPA propunha uma estreita 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;

(c) 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”, visando apenas dar expressão a um sentimento que pertencia a toda a América. Nesse sentido, a Operação não contemplava espaço para nenhum tipo de conversação bilateral.¹⁹

Quanto a este último aspecto, a ênfase no multilateralismo 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 ao nível das chancelarias como da troca de mensagens presidenciais, buscando-se assegurar apoio para a Operação. Além disso, nesse esforço de aproximação política com a América Latina, houve uma estratégia deliberada de atrair a colaboração dos países com maior peso no Continente, particularmente a Argentina.²⁰

As Resistências Domésticas

O fato de o marco inicial da OPA ser uma troca de cartas entre presidentes – tanto em um caso como no outro entregues por enviados especiais, passando “por cima” dos canais diplomáticos ordinários – é bastante revelador para a compreensão das origens da iniciativa diplomática brasileira. Elas estão localizadas na própria Presidência da República que, passando ao largo do Ministério das Relações Exteriores e de sua Secretaria de Estado, entrou em contato direto com a embaixada do Brasil em Washington, solicitando as providências necessárias para a entrega da carta de JK. Diversas fontes atribuem a “paternidade” da iniciativa a Augusto Frederico Schmidt, assessor político informal de Kubitschek desde a campanha, e que gozava de grande prestígio junto ao presidente.²¹

A ação paralela da Presidência, que se repetiria uma vez mais no discurso de lançamento da OPA, terminou por levar ao confronto com o chanceler José Carlos Macedo Soares, culminando, por fim, na sua demissão e substituição por Francisco Negrão de Lima. Além das críticas pela forma como havia sido lançada a Operação (sem consulta prévia ao MRE), as divergências eram de conteúdo político, expressando as resistências de setores do Itamaraty ao novo tratamento que a OPA procurava imprimir tanto às relações com os EUA, como com os demais países latino-americanos. Céticas quanto às possibilidades de se obter resultados concretos, as vozes divergentes apontavam para o perigo de que, de um lado, a iniciativa brasileira viesse a criar obstáculos às 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 era a preservação do relacionamento com os EUA e sua manutenção nos canais diplomáticos tradicionais, em uma perspectiva que postulava ser esta a melhor forma de encaminhar os interesses externos do País, inclusive do ponto de vista econômico. Presente em setores mais tradicionais do Itamaraty, esta era uma visão que também se estendia a grupos políticos e sociais mais amplos – um exemplo são os “caciques” do Partido Social Democrata (PSD), dos quais o próprio chanceler Macedo Soares

e o embaixador brasileiro em Washington, Ernâni do Amaral Peixoto, eram eméritos representantes.²²

De fato, a OPA jamais logrou formar um consenso político interno, recebendo críticas “à direita” e “à esquerda” em uma polêmica que refletia não apenas as clivagens políticas internas do governo Kubitschek, mas, sobretudo, a crescente polarização entre distintas concepções quanto à condução da política exterior. Para os “americanistas”, a Operação era indesejável porque poderia obstruir o bom relacionamento com os EUA; para os “neutralistas”, ao contrário, o ponto fraco da OPA era justamente o não questionamento do alinhamento à potência americana.²³

Contudo, isso não significa que não houvesse setores da diplomacia brasileira engajados na formulação da OPA. No pequeno grupo que assessorava o presidente, ainda nessa fase inicial, destacavam-se diplomatas como José Sette Câmara, subchefe do Gabinete Civil, e João Augusto de Araújo Castro, chefe do Departamento Político e Cultural do MRE, entre outros.

Os Obstáculos Externos: O Difícil Diálogo com os EUA

A primeira reação do governo americano à OPA foi de absoluta frieza, claramente evidenciada quando da visita ao Brasil do secretário de Estado John Foster Dulles, ocorrida logo após o lançamento da Operação, em julho de 1958. A ênfase na segurança e no anticomunismo permanecia sendo a tônica da orientação de Washington, mas havia também crescentes sinais de flexibilização em relação à cooperação econômica hemisférica. Ainda em meados de 1958, os EUA anunciariam seu apoio à criação de uma instituição financeira interamericana para o desenvolvimento econômico, abrindo caminho para a constituição do futuro Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID). Outros sinais viriam, como o fim da oposição norte-americana a medidas para a estabilização dos preços dos produtos primários e à formação de mercados regionais latino-americanos e o apoio ao aumento da capacidade de empréstimo de entidades de crédito público como o Eximbank e o BIRD. Essas mudanças já vinham sendo gestadas no interior da administração Eisenhower, mas foram aceleradas pela turbulência que marcou a viagem de Nixon, pelo desgaste político gerado a partir daí e pela necessidade de os EUA oferecerem algum tipo de resposta à crescente pressão e insatisfação latino-americanas.²⁴ Embora tais medidas não constituíssem uma resposta à OPA em especial, o fato de terem sido anunciadas simultaneamente ao lançamento da Operação dava ao governo brasileiro a oportunidade de apresentá-las como “conquistas”, principalmente no caso do BID.

É também nesse contexto que se deve compreender a iniciativa do Departamento de Estado de convocar uma reunião informal de chanceleres, com o objetivo de discutir as relações interamericanas. Aproveitando a pequena brecha, o governo brasileiro teve de evoluir da generalidade das formula-

ções iniciais para a apresentação de propostas concretas, fosse no tocante ao encaminhamento ou aos objetivos da Operação.

No primeiro caso, a principal proposta brasileira era a de criação de um comitê de representantes especiais das 21 Repúblicas Americanas, cuja finalidade seria dar seguimento às discussões sobre a OPA e elaborar as bases de um acordo a ser discutido e aprovado em reunião de alto nível. Para o Brasil, o mais importante era que este novo organismo fosse dotado de flexibilidade e autonomia de ação, desvinculado ao máximo da estrutura da OEA, onde a supremacia norte-americana se exercia praticamente sem limites.

No segundo caso, o governo brasileiro procurou fixar uma agenda mínima que orientasse as discussões com vistas à adoção de novas medidas de cooperação econômica. Neste caso, a atuação da diplomacia articulava-se com os objetivos mais gerais da política econômica, produzindo-se a partir daí uma agenda fortemente desenvolvimentista. Assim, o Brasil buscava ampliar o grau e o alcance das já consolidadas reivindicações latino-americanas, acrescentando-lhes objetivos específicos, tais como: a identificação dos principais pontos de estrangulamento dessas economias, com destaque para as limitações à capacidade de importar tendo em vista desequilíbrios estruturais do balanço de pagamentos, e a determinação do volume de recursos internacionais, públicos e privados, necessário à superação dos desequilíbrios externos, de forma a assegurar a continuidade do desenvolvimento latino-americano.²⁵

A oposição dos EUA em relação ao alcance e ousadia das propostas brasileiras manifestou-se imediatamente. De fato, a reunião de chanceleres americanos, realizada em Washington em setembro de 1958, consagrou a criação daquele que passou a ser conhecido como “Comitê dos 21”, prevalecendo, contudo, a posição norte-americana de vinculá-lo ao Conselho da OEA, de forma a evitar paralelismos que pudessem resultar em compromissos indesejáveis. Da mesma forma, os EUA rejeitaram integralmente o “desenvolvimentismo” que o Brasil procurava imprimir à agenda de discussões do Comitê, limitando-a aos pontos que, de resto, já haviam sido incorporados pelas mudanças na política econômica hemisférica: estabelecimento de uma instituição financeira interamericana.

Na verdade, esse quadro não sofreria nenhuma modificação substancial durante as reuniões subseqüentes do Comitê dos 21, realizadas em Washington (novembro/dezembro de 1958) e Buenos Aires (maio de 1959). A atuação brasileira junto a esse fórum se orientava, primordialmente, no sentido de reforçar o caráter *político* da OPA, enfatizando a necessidade de uma associação entre *desenvolvimento econômico* e *segurança hemisférica*, com o objetivo de assegurar um compromisso político dos EUA com o combate ao subdesenvolvimento latino-americano. Já no que se refere às propostas específicas, o Brasil insistia naquilo que denominava de *approach* “global” do desenvolvimento latino-americano, defendendo a fixação de metas quantitati-

vas (taxas de crescimento da renda *per capita* e do Produto Nacional Bruto (PNB), volume de recursos internacionais etc...) em uma perspectiva de longo prazo.²⁶

A estratégia norte-americana seguia exatamente na direção oposta, procurando limitar as discussões a um campo estritamente técnico-econômico. Tomando como base uma agenda predefinida, os EUA limitavam o debate quanto a novas medidas de cooperação econômica a três pontos principais: (a) incremento no fluxo de capitais públicos (BID, Eximbank, BIRD) e “papel primordial” dos capitais privados; (b) ampliação e intensificação dos programas de cooperação técnica; (c) expansão do comércio internacional, aí incluídas as medidas para a estabilização dos preços de produtos básicos e o apoio à formação de mercados regionais, desde que estes não implicassem um desvio de comércio em relação aos EUA. Além disso, o governo americano descartava qualquer possibilidade de comprometimento com um plano global, multilateral e de longo prazo de desenvolvimento latino-americano, favorecendo claramente a manutenção de uma abordagem bilateral voltada para objetivos específicos.²⁷ As disparidades de orientação entre Brasil e EUA terminariam, inclusive, por levar as delegações dos dois países a atritos constantes, opondo o “linha dura” Thomas Mann (secretário de Estado adjunto para assuntos econômicos e chefe da delegação americana) a Augusto Frederico Schmidt (chefe da delegação brasileira).

Por outro lado, os anos de 1958-59 foram certamente os que registraram os momentos de maior tensão no relacionamento bilateral entre Brasil e EUA. Como pano de fundo desses atritos figuravam as dificuldades financeiras enfrentadas pelo governo brasileiro em consequência dos constantes déficits no balanço de pagamentos, que levariam a tensas e prolongadas negociações com o FMI, e cujo ponto culminante seria a ruptura com este, em junho de 1959. Já no início desse mesmo ano, cresciam as pressões do Departamento de Estado no sentido de que o Brasil concluísse um acordo com o FMI e aceitasse as medidas de estabilização econômica impostas por essa instituição.²⁸ Assim, pode-se deduzir que a intransigência norte-americana no Comitê dos 21 provavelmente se reforçou à medida que o governo brasileiro emitia sinais de que não se submeteria às exigências do Fundo. Nesse sentido, os EUA adotaram uma estratégia deliberada, que seria repetida com outros países, de introduzir problemas e questões bilaterais nas negociações globais relativas à OPA, de forma a enfraquecer o aspecto multilateral da Operação.²⁹

De fato, o único resultado concreto que a OPA pôde apresentar nesse período foi a redação e aprovação do convênio constitutivo do BID, elaborado por uma comissão de especialistas, cujos trabalhos estavam subordinados ao CIES, passando, portanto, ao largo do Comitê dos 21. Diante do visível impasse a que haviam chegado as discussões, a estratégia brasileira no Comitê passou a orientar-se no sentido de ganhar tempo, concentrando-se em mecanismos processuais que, ao final de cada reunião, garantiam uma “sobrevida” à OPA,

mediante a criação de grupos de trabalho, subcomissões etc. Também nesse caso, reconhecia-se que o campo de ação política estava limitado não apenas pela oposição dos EUA como também pela falta de unidade latino-americana, o que se refletia na dificuldade de dar maior coesão aos trabalhos técnicos do Comitê.³⁰

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, em um processo cujo ponto culminante seria a expulsão de Cuba da OEA, em 1962. Por trás dos antagonismos entre os dois países estava a decisão do governo cubano de tomar uma série de medidas nos campos econômico e social (reforma agrária, expropriação e nacionalização de companhias estrangeiras) que atingiam diretamente os interesses econômicos norte-americanos na Ilha. Estava, sobretudo, a aproximação econômico-militar de Cuba e URSS, concretizada por ocasião 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. O acercamento de Cuba e URSS representava 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 em uma área vital para a sua segurança (o Caribe), passar à órbita soviética. Tratava-se, na verdade, de um desafio ao próprio sistema interamericano, nas formas, mecanismos e objetivos que este assumira no pós-guerra.

O impacto exercido pela Revolução Cubana sobre a política norte-americana para o hemisfério implicou, assim, não apenas um imenso volume de pressões diplomáticas e econômicas sobre Cuba, mas uma mudança de orientação que abrangia o conjunto da América Latina. Tal transformação era determinada, entre outras coisas, 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 desse país, os EUA procuraram forjar, no âmbito do sistema interamericano, um consenso político para uma ação coletiva contra Cuba.

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 concepção, que ganhará força total 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, na qual o desen-

volvimento 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, pode-se observar que ao final do governo Eisenhower já começavam a se delinear os traços básicos do que ele classifica como *explicit democratic approach*. Em contraste com a abordagem típica da Guerra Fria, 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*.³¹

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. 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.

Tratava-se de 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 soviética, serviam para comprovar a “correção” da tese brasileira, de que o subdesenvolvimento era um fator gerador de instabilidade política que comportava ameaças à segurança hemisférica. Estabelecia-se, portanto, uma nova conjuntura em que, pela primeira vez desde que fora lançada, 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 Itamaraty passaria por novas modificações, com a saída de Negrão de Lima e a entrada de Horácio Lafer. Ao contrário do que ocorrera anteriormente, dessa vez a substituição no MRE não implicou nenhuma mudança ou descontinuidade na condução da política externa, mantendo-se a OPA como uma de suas prioridades. O toque inovador na atuação do novo chanceler ficou por conta de uma ênfase particular na necessidade de se implementar as relações econômicas internacionais do País com vistas à expansão das exportações e à conquista de novos mercados, inclusive relegando a um segundo plano constrangimentos de ordem político-ideológica que haviam vigorado até então. A gestão de Lafer também levaria à frente várias medidas, iniciadas ainda com Negrão de Lima, destinadas a dar maior relevo e articulação às questões econômicas, de forma a coordenar a

atuação do Itamaraty com outros ministérios e capacitá-lo para atuar com maior eficácia seja no plano bilateral ou multilateral.³²

Entretantes, no ano de 1960, foi introduzido um acontecimento novo na agenda diplomática brasileira, a partir da programada visita do presidente Eisenhower. O *tour* do chefe de Estado americano incluía também idas à Argentina, Chile e Uruguai, tendo ocorrido poucas semanas após a assinatura do acordo comercial entre Cuba e URSS, em uma conjuntura na qual já se anunciavam mudanças na política norte-americana para a América Latina, ainda que essas não estivessem claramente delineadas.

Tal como já havia se dado durante a vinda de Foster Dulles, o Brasil adotou como estratégia concentrar sua atenção nos temas multilaterais, deixando a abordagem das questões bilaterais – de natureza realmente delicada, em virtude dos problemas decorrentes da ruptura com o FMI e das dificuldades financeiras brasileiras – a cargo do governo americano. Contudo, as diferenças entre as conjunturas de uma e outra visita ficariam evidentes na mudança de atitude dos EUA: da última 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.³³ Em relação à primeira temática, o governo americano manifestou claramente sua aprovação à retomada imediata das atividades do Comitê dos 21, embora continuasse rejeitando o *approach* global defendido pelo Brasil e optasse por uma abordagem bilateral no tocante aos programas de auxílio econômico. De fato, esse era um momento de indefinição na política global dos EUA para a América Latina, em que a persistência de divergências dentro da administração Eisenhower quanto aos rumos a seguir inibia qualquer compromisso com medidas mais amplas ou mudanças mais radicais.³⁴

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. Entretanto, a recusa era compreensível, tendo em vista a iminência da visita do presidente americano e o impacto negativo que a aceitação de semelhante convite poderia produzir, ainda que a posição brasileira em face do conflito EUA/Cuba fosse de cautela e conciliação. Assim, entre a preservação do apoio norte-americano e a possibilidade de dar um conteúdo “terceiro-mundista” ou neutralista à luta contra o subdesenvolvimento, o Brasil optou claramente pela primeira alternativa, opção esta que se torna tanto mais significativa quando se observa que o País participou como

observador da I e II Conferências de Solidariedade Afro-Asiática, realizadas em Bandung (1955) e no Cairo (1957). Neste caso, manifestava-se um evidente descompasso entre a atuação diplomática brasileira no plano internacional – onde o País se permitia uma postura mais autônoma, buscando maior aproximação ao Terceiro Mundo – e no plano regional – onde se procurava evitar qualquer posição que pudesse levar a um confronto direto com os EUA.

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, que se transformaria na Conferência da Costa Rica, para discutir o conflito entre EUA e Cuba. Aproveitando-se da conjuntura favorável, o Brasil propôs, com sucesso, a inclusão na agenda de um item referente à “relação de causalidade entre a intranquilidade política e social na América Latina e o subdesenvolvimento econômico”.³⁵ Dessa vez, todavia, a iniciativa de maior impacto não coube ao Brasil e sim à delegação norte-americana, que ao final da reunião anunciaria a intenção de seu governo de criar um fundo de aproximadamente US\$ 600 milhões destinado a projetos de desenvolvimento social na América Latina.

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 o mesmo pudesse ser apresentado como a principal medida a ser discutida e sancionada no terceiro período de sessões do Comitê dos 21, cuja realização já estava prevista para Bogotá.³⁶ 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 estabeleceu metas ambiciosas para sua atuação na terceira e última reunião do Comitê, ainda que se possa observar, também, uma maior ênfase brasileira nos aspectos puramente técnicos e econômicos. Assim, nossa delegação deveria concentrar seus esforços na aprovação dos seguintes pontos: (a) quantificação das metas do desenvolvimento latino-americano; (b) compromisso de assistência externa adequada; (c) abandono da tese de que a concessão de assistência deveria ser antecedida pelas medidas de estabilização preconizadas pelo FMI; (d) abandono da tese de que a assistência externa só deveria cobrir os gastos decorrentes de importações; (e) abandono da tese de que os países latino-americanos não poderiam acelerar seu desenvolvimento por incapacidade tecnológica de absorção rápida de recursos;

(f) abandono da idéia de que o desenvolvimento econômico deveria se basear principalmente no capital privado.³⁷

Surpreendente foi a receptividade dos EUA em relação às ambiciosas propostas brasileiras. De fato, ao contrário do que ocorrera em reuniões anteriores, em Bogotá as delegações americana e brasileira atuaram em um clima de entendimento e sintonia, a ponto de um observador classificar o trabalho das duas delegações como uma reedição “oficiosa” da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.³⁸ Como resultado desse trabalho conjunto, a terceira reunião do Comitê dos 21 produziu um documento final que representava uma total ruptura, por sua extensão e profundidade, com o conteúdo genérico e inócuo das “declarações” precedentes.

A *Ata de Bogotá* subdividia-se em quatro partes distintas, que incluíam: (a) medidas de melhoramento social, inclusive apoio à realização de reformas agrária e tributária; (b) criação do Fundo de Desenvolvimento Social, a ser administrado pelo BID, cujos recursos estariam disponíveis para os países que se dispusessem a realizar “melhoramentos institucionais efetivos” com vistas a um “maior progresso social e desenvolvimento econômico mais equilibrado”; (c) medidas de desenvolvimento econômico, aí incluídas as principais propostas brasileiras; e (d) cooperação multilateral para o progresso social e econômico, visando à união de esforços entre CIES, CEPAL, BID e organismos especializados das Nações Unidas.³⁹

A *Ata*, portanto, contemplava amplamente as propostas da OPA, mas é importante registrar que a inclusão de medidas referentes ao desenvolvimento social foi uma iniciativa da delegação norte-americana. Na verdade, o desenvolvimento social era uma questão tratada de forma apenas superficial nas formulações e pronunciamentos diplomáticos brasileiros, com visíveis objetivos retóricos, mas sem nenhuma preocupação de 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 desenvolvidos), denunciando *relações internacionais desiguais*, a temática social remetia diretamente às relações de poder e às desigualdades internas.

Na verdade, a *Ata de Bogotá* se constituía não apenas em uma consagração da OPA, mas também em um preâmbulo da *Aliança para o Progresso*, principal iniciativa da administração Kennedy para a América Latina. Lançada em 1961, a nova ofensiva preconizava uma revisão radical da política norte-americana para o Continente, tendo por base objetivos de desenvolvimento

econômico de longo prazo, reforma estrutural e democratização política. Essas metas adquiriram forma concreta mediante a assinatura da *Carta de Punta del Este*, na qual os EUA se comprometiam a destinar um fundo de US\$ 20 bilhões ao desenvolvimento latino-americano por um período de dez anos, sendo que a aplicação desses recursos estava vinculada a um compromisso com a democracia representativa e à realização de reformas sociais.

O lançamento da *Aliança para o Progresso* significava 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. Vários assessores de Kennedy que participaram diretamente da formulação da *Aliança para o Progresso* reconhecem a importância e a influência da Operação Pan-Americana como proposta inovadora e como um alerta em relação aos “perigos” do subdesenvolvimento.⁴⁰

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, explicitando os alcances e limites da iniciativa brasileira. No primeiro caso, atingia-se o objetivo, coerentemente sustentado ao longo de toda a trajetória diplomática da Operação, de se obter um 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, isso não significa que a OPA deva ser vista apenas como uma conseqüência lógica e inevitável do desenvolvimentismo agressivo do governo JK. A própria conjuntura que cercou o seu lançamento, assim como suas origens e o conteúdo das formulações iniciais apontam claramente para uma *iniciativa política*, traduzida em um *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 OPA terminou por impor a necessidade de que esta formulasse uma agenda específica que orientasse os trabalhos e a ação diplomática. Aqui 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 político-diplomática*, que buscava reforçar o conteúdo político da Operação mediante a as-

sociação entre segurança hemisférica e desenvolvimento econômico. Em segundo, *uma dimensão técnico-econômica*, fortemente influenciada pelo pensamento e práticas econômicas desenvolvimentistas, que se ajustava às necessidades e objetivos das políticas econômicas interna e externa. Neste último caso, a OPA não só se beneficiou como também reforçou todo um processo de colaboração entre o Ministério das Relações Exteriores e setores da burocracia estatal vinculados às relações econômicas externas, em um 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 por meio da realização de estudos técnicos ou da participação nas delegações brasileiras nas reuniões do Comitê dos 21.⁴¹

Por outro lado, a OPA reintroduziu no quadro geral da política externa brasileira os temas do alinhamento e do desenvolvimento sob um novo prisma, 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 se concentrou na relação com os EUA, que passava a desfrutar 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 esse padrão, pois ainda assim a diplomacia brasileira orientava-se no sentido de utilizar instrumentos multilaterais para assegurar ganhos bilaterais na relação com os EUA, em uma postura de evidente competição com os demais países latino-americanos.

O multilateralismo foi, como já vimos, um dos principais aspectos afirmados pela OPA desde suas formulações iniciais, e não se constituía apenas em uma 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 desse trabalho diplomático, uma vez que não teria sido possível criar um organismo com essas características sem o suporte político mínimo não só dos EUA mas também dos demais Estados americanos.

A ênfase no multilateralismo significou a introdução de duas novas direções 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, como um esforço de aproximação da América Latina. Nesse último caso, a OPA inaugurou uma experiência de cooperação político-econômica sem precedentes, tendo por base a temática comum do subdesenvolvimento.

A coexistência permanente de dois interlocutores – EUA, de um lado, e América Latina, de outro – é também reveladora das ambigüidades da iniciativa

brasileira, que conjugava conservação e inovação. Se utilizarmos a tipologia construída por Jaguaribe, que opunha *americanistas vs. 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 no subdesenvolvimento.⁴² Não obstante, também podemos observar que *o americanismo prevaleceu sobre o neutralismo* nos momentos em que o alinhamento aos EUA, percebido como alinhamento ao mundo ocidental, poderia ser posto em xeque – como no episódio da recusa ao convite do governo cubano.

Essa dimensão também nos revela que as ambigüidades da OPA não são isoladas, inserindo-se no quadro mais global da política exterior do governo Kubitschek. O caráter ambíguo, às vezes indefinido, e mesmo contraditório desta última manifestou-se igualmente em outras situações, como na “fórmula de conciliação” encontrada para implementar o reatamento comercial com a URSS, ou ainda na postura crescentemente contraditória em face da descolonização africana.⁴³ Podemos igualmente observar que essa ambigüidade pressupõe 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 *aqueles mais estreitamente vinculados ao desenvolvimento econômico* – nos quais a atuação diplomática brasileira vai assumindo uma postura crescentemente crítica, autônoma e capaz de articular um discurso próprio.

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 no âmbito regional. De fato, no único momento em que se abriram possibilidades para que a OPA obtivesse ganhos reais, estes se deram mediante um reforço do alinhamento, em um contexto de questionamento do sistema interamericano imposto pelo desafio cubano.

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

(Recebido para publicação em maio de 1993)

NOTAS

- 1 A pesquisa, realizada a partir de um convênio entre o CPDOC/FGV e a Fundação Ford, foi coordenada pelo professor Gerson Moura. A esse respeito, ver Alexandra de M. e Silva e Maria Helena Versiani, *A Política Exterior do Governo Juscelino Kubitschek – Cronologia 1956/1960*, Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, 1987; Leticia Pinheiro, *Seis Momentos de Atuação do Brasil na ONU – O Governo Juscelino Kubitschek 1956/1960*, Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, 1987; Gerson Moura, “Avanços e Recuos: A Política Exterior de JK”, in Angela de Castro Gomes, org., *O Brasil de JK*, Rio de Janeiro, Ed. da Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, 1991; e, ainda, Alexandra de M. e Silva, “A Política Externa de JK: A Operação Pan-Americana”, Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-Rio, 1992.
- 2 No caso da primeira interpretação, ver Keith L. Storrs, “Brazil’s Independent Foreign Policy: Background, Tenets, Linkage to Domestic Policies and Aftermath”, Ph.D. Dissertation, Cornell University, 1973. Para uma análise que privilegia os aspectos econômicos, ver Pedro S. Malan, “Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964)”, in Boris Fausto, dir., *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo III, vol. 4, São Paulo, Difel, 1986.
- 3 Ver Gelson Fonseca Júnior, “Estudos sobre Política Externa no Brasil: Os Tempos Recentes (1950/1980)”, in *Gelson Fonseca Júnior e Valdemar Carneiro Leão, orgs., Temas de Política Externa Brasileira*, Brasília, Funag/IPRI-Ed. Ática, 1989.
- 4 A partir de uma distinção metodológica entre fatores externos e internos como variáveis explicativas das políticas externas latino-americanas, van Klaveren chama a atenção para a presença desse elemento comum em interpretações aparentemente dicotômicas, tais como o pensamento geopolítico e a teoria da dependência. Ver Alberto van Klaveren, “Análise das Políticas Externas Latino-Americanas: Perspectivas Teóricas”, in Heraldo Muñoz e Joseph Tulchín, eds., *A América Latina e a Política Mundial – Uma Perspectiva Latino-Americana das Relações Internacionais*, São Paulo, Convívio, 1987.
- 5 Ver Gerson Moura, *Autonomia na Dependência: Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira, 1980, cap. I.
- 6 Ver David Green, “The Cold War comes to Latin America”, in B. J. Bernstein, *Politics and Policies of the Truman Administration*, Chicago, Quadrangle Books, 1970; e Pedro S. Malan, “Relações Econômicas...”, *op. cit.*
- 7 Em 1955, a pauta de exportações da América Latina para os EUA era constituída por produtos como café, açúcar, petróleo, cobre, estanho e outros, ao passo que a pauta de importações incluía máquinas, automóveis, produtos alimentícios, equipamentos agrícolas e elétricos, têxteis, produtos químicos, ferro e aço. Os dados são de CPDOC/BDE 57.03.00 – Report on the United States Foreign Assistance Programs.
- 8 Para uma descrição detalhada desse processo, ver Fernando Henri-

que Cardoso e Enzo Faletto, *Dependência e Desenvolvimento na América Latina – Ensaio de Interpretação Sociológica*, Rio de Janeiro, Zahar, 1984.

- 9 Ver Robert Packenham, *Liberal America and the Third World – Political Development Ideas in Foreign Aid and Social Science*, Princeton, Princeton University Press, 1976.
- 10 O nome refere-se ao quarto ponto do discurso de posse de Harry Truman, quando este enuncia os objetivos da política externa dos EUA, quais sejam: I) apoio à ONU; II) recuperação da economia mundial; III) fortalecimento das nações “livres”; e IV) tornar o conhecimento técnico norte-americano disponível para as regiões subdesenvolvidas. O programa do “Ponto IV” tomaria forma legislativa através da promulgação, em 1950, do *Act for International Development*, que permitia o estabelecimento de comissões mistas para negociar objetivos de ajuda técnica e econômica. Malan assinala que apenas oito países (sendo sete latino-americanos, entre eles o Brasil) solicitaram a constituição daquelas comissões, o que revelaria a escassa repercussão do programa norte-americano. Ver Pedro S. Malan, “Relações Econômicas...”, *op. cit.*, pp. 68-9.
- 11 A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos instalou-se em 1951, funcionando até 1953. De seus trabalhos resultaram não apenas 41 projetos específicos, que priorizavam as áreas de energia e transportes, mas também um extenso diagnóstico das deficiências da economia brasileira. Os financiamentos para os projetos elaborados pela Comissão, que deveriam vir do Eximbank e do BIRD, terminaram prejudica-
- dos pelas mudanças no governo americano (ascensão de Eisenhower) e conflitos burocráticos entre o Eximbank e o BIRD. No entanto, suas recomendações tiveram influência decisiva na elaboração do Plano de Metas do governo JK. A esse respeito, ver Sérgio B. Vianna, *A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951/1954)*, Rio de Janeiro, BNDES, 1987; e ainda Maria Antonieta Leopoldi, “Crescendo em meio à Incerteza: A Política Econômica do Governo JK (1956/60)”, in Angela de Castro Gomes, org., *O Brasil de JK... op. cit.*
- 12 Entre 1946 e 1953, o Continente recebeu um total de US\$ 1,3 bilhão em assistência externa (econômica e militar), contra US\$ 29,4 bilhões concedidos à Europa; US\$ 6,9 bilhões à Ásia Oriental; US\$ 3,7 bilhões ao Sudeste Asiático; e US\$ 7 milhões à África. Os dados são de Samuel L. Baily, *The United States and the Development of South America – 1945/1975*, Nova Iorque, New Viewpoints, 1976, pp. 56-7.
- 13 Em 1949, três quartos da ajuda externa total dos EUA eram destinados à assistência econômica, e apenas um quarto à assistência militar. Ao longo da década de 50, essas taxas se invertem para dois terços de assistência militar contra um terço de ajuda econômica. Ver Robert Packenham, *Liberal America... op. cit.*, p. 49; e Samuel L. Baily, *The United States... op. cit.*, p. 74.
- 14 Nesse caso, as maiores divergências partiam 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. No extremo oposto, defendendo a ortodoxia dominante, colocavam-se o secretário do Tesouro, George Humphrey, e seu sucessor, Robert B. Anderson. A esse respeito, ver M.R. Zahniser e W.M. Weiss, "A Diplomatic Pearl Harbor? Richard Nixon's Good Will Mission to Latin America in 1958", *Diplomatic History*, vol. 13, nº 2, 1989.
- 15 *Idem*.
 - 16 Ver Gerson Moura, *Autonomia na Dependência... op. cit.*; O Alinhamento sem Recompensa: A Política Externa do Governo Dutra, Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, 1987, mimeo; Monica Hirst, O Pragmatismo Impossível: A Política Externa do Segundo Governo Vargas (1951/1954), Rio de Janeiro, CPDOC/FGV, 1990, mimeo; e Antônio Francisco da C. Silva Neto, "A Evolução do Conceito de Desenvolvimento e seu Reflexo na Política Externa Brasileira", *Cadernos do IPRI*, nº 2 – *Ensaio de História Diplomática do Brasil (1930/1986)*, Brasília, Funag/IPRI, 1989.
 - 17 Para uma análise detalhada da política econômica interna e externa do governo JK, ver Carlos Lessa, *15 Anos de Política Econômica*, São Paulo, Brasiliense, 1982; Maria Antonieta Leopoldi, "Crescendo em meio...", *op. cit.*; Pedro S. Malan, "Relações Econômicas...", *op. cit.*; e Luiz Orenstein e A. C. Sochaczewski, "Democracia com Desenvolvimento: 1956/1960", in Marcelo de P. Abreu, org., *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana – 1889/1989*, Rio de Janeiro, Campus, 1989.
 - 18 O texto das cartas trocadas por Juscelino Kubitschek e Dwight Eisenhower pode ser encontrado em Relatório do Ministério das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, MRE/Seção de Publicação do Serviço de Documentação, 1958, p. 4.
 - 19 Ver Operação Pan-Americana, vol. 1, Rio de Janeiro, Serviço de Documentação da Presidência da República, 1958, pp. 32-6; e CPDOC/EAP OPA I – Exposição do presidente da República às Forças Armadas sobre a Operação Pan-Americana, em 17/7/1958.
 - 20 Para uma exposição detalhada sobre a estratégia brasileira de atrair a colaboração dos demais países latino-americanos, e a atenção especial dada à Argentina, ver CPDOC/EAP OPA III – memorando secreto da embaixada brasileira nos EUA, s.l., s.d.; CPDOC/NL 58.05.28 adm – Operação Pan-Americana – esboço de um plano de trabalho – reunião de 4/7/1958; e CPDOC/NL 58.05.28 adm – Metodologia da Operação Pan-Americana.
 - 21 Essa informação é confirmada pelos depoimentos de Ernâni do Amaral Peixoto, à época embaixador do Brasil em Washington; Mário Gibson Barbosa, encarregado de negócios do Brasil em Buenos Aires; e ainda José Sette Câmara, subchefe do Gabinete Civil de JK. Ver, respectivamente, Aspásia Camargo *et alli*, *Artes da Política: Diálogo com Amaral Peixoto*, Rio de Janeiro, Nova Fronteira-CPDOC/FGV-UFF, 1986, p. 414; Mário Gibson Barbosa – Depoimento concedido à Letícia Pinheiro e Zairo B. Chei-

bub, Programa de História Oral do CPDOC/FGV, 1989; e José Sette Câmara – Depoimento concedido à Inês Cordeiro de Farias, Paulo Wrobel e Alexandra de Mello e Silva, Programa de História Oral do CPDOC/FGV, 1993.

- 22 Em seu depoimento, Sette Câmara observa que José Maria Alkmin, outro “cacique” do PSD, à época ministro da Fazenda, também temia que a OPA pudesse prejudicar as relações bilaterais com os EUA. A respeito da posição de Amaral Peixoto, ver Aspásia Camargo *et alli*, *Artes da Política...*, *op. cit.*, pp. 415-6. As críticas à Operação podem ser acompanhadas igualmente por intermédio dos editoriais dos principais jornais da época, tais como *O Estado de São Paulo* e *Correio da Manhã*. Ver, por exemplo, “A Carta e o Discurso”, *CM*, 24/6/1958, p.6; e “Servir e Desservir”, *ESP*, 24/6/1958, p.3. Uma análise feita à época por Jacob Gorender também registrava as divergências intragovernamentais, observando que o lançamento da OPA representaria a vitória de um certo segmento governamental, de visão mais pragmática, sobre os setores mais conservadores do Itamaraty. Ver Jacob Gorender, “Política Exterior em Crise”, *Estudos Sociais*, julho/agosto de 1958.
- 23 A distinção entre “americanistas” e “neutralistas” baseia-se na análise de Jaguaribe, que identificava as duas posturas como correntes antagônicas, localizadas tanto dentro como fora do Estado, que lutavam para estabelecer seu controle sobre a condução da política exterior. Ainda que seja problemático localizar as correntes em “estado puro”, principalmente no tocante às dis-
- putas intraburocráticas, consideramos que a tipologia de Jaguaribe é bastante útil, sobretudo quando se trata de situar o debate na sociedade civil. Ver Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*, Rio de Janeiro, MEC/ISEB, 1958.
- 24 Sobre as respostas imediatas da administração Eisenhower ao impacto causado pela viagem de Nixon, ver M.R. Zahniser e W.M. Weiss, “A Diplomatic Pearl Harbor...”, *op. cit.*; Samuel L. Baily, *The United States...*, *op. cit.*; e ainda Gordon Connel-Smith, *Los Estados Unidos y la América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1977.
- 25 Ver CPDOC/EAP OPA I – aide-memoire Operação Pan-Americana, 12/8/1958; CPDOC/EAP OPA I – Telegrama da Secretaria de Estado às missões diplomáticas brasileiras nos EUA, América Latina, ONU e OEA, 21/8/1958; e CPDOC/EAP OPA I – Ministério das Relações Exteriores dos Estados Unidos do Brasil – *aide-memoire*. Este último memorando, apresentado pelo Brasil durante a reunião informal de chanceleres em Washington, baseava-se em um extenso documento de trabalho elaborado pelo Departamento Econômico e Consular do MRE, com a ajuda de 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, Rio de Janeiro, MRE/Departamento Econômico e Consular, 1958.
- 26 Ver CPDOC/OA doc. of. OEA II – Palabras pronunciadas por el representante del Brasil, 19/11/1958;

- CPDOC/OA doc. of. OEA II – Discurso pronunciado por el señor Augusto Frederico Schmidt, 28/11/1958; e CPDOC/EAP OPA II – Comitê dos 21. Projeto de instruções à delegação brasileira, 13/11/1958.
- 27 Ver CPDOC/OA doc. of. OEA II – Palabras pronunciadas por el señor Douglas Dillon, em 18/11/1958; e CPDOC/EAP OPA II – Not for publication.
- 28 O Fundo recomendava ao Brasil a aplicação de 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 (que sucedeu Alkmin no Ministério da Fazenda), estava 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. Ver Maria Antonieta Leopoldi, “Crescendo em meio...”, *op. cit.*
- 29 Ver CPDOC/EAP OPA II – Not for publication; e CPDOC/EAP OPA II – Telegrama de Sérgio Correa da Costa à Secretaria de Estado, em 19/1/1959.
- 30 Ver CPDOC/OA doc. of. OEA I – Resumo do segundo relatório da delegação do Brasil à Comissão Especial do Conselho da OEA, 27/4 – 8/5/1959.
- 31 Na verdade, esse novo *approach* se aplicava ao conjunto do Terceiro Mundo, tendo se expressado mais fortemente nas iniciativas norte-americanas para a América Latina.
- Ver Robert Packenham, *Liberal America... op. cit.*, pp. 59-75 e 109-10.
- 32 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 consulares, introduzindo o critério de divisão por áreas geográficas.
- 33 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 L. A. Moniz Bandeira, *Presença dos Estados Unidos no Brasil (Dois Séculos de História)*, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1973, p. 400.
- 34 Ver “Atravessamos uma Fase de Decisões Fatais, Disse Ele no Congresso”, *O Estado de São Paulo*, 25/2/1960, p.6; “Divulgada Ontem Nota Conjunta do Brasil e dos EUA”, *O Estado de São Paulo*, 20/3/1960, p. 12. Douglas Dillon relata as divergências entre os Departamentos de Estado e do Tesouro, que só seriam solucionadas mediante a intervenção pessoal de Eisenhower em meados de 1960. Ver Douglas Dillon, “The Prelude”, in Ronald Scheman, ed., *The Alliance for Progress – A Retrospective*, Nova Iorque, Praeger, 1988.

- 35 Relatório do Ministério das Relações Exteriores, Rio de Janeiro, MRE/Seção de Publicação do Serviço de Documentação, 1960, p. 10.
- 36 Ver Douglas Dillon, "The Prelude...", *op. cit.*
- 37 Relatório do Ministério das Relações Exteriores..., *op. cit.*, pp. 5-6.
- 38 O observador é Frederico Heller, correspondente de *O Estado de São Paulo*. Ver "Significado da Atitude Norte-Americana e do Novo Estilo de Dillon", *ESP*, 8/9/1960, p. 1; e "Encerrada a Reunião de Bogotá", *ESP*, 14/9/1960, p. 1.
- 39 CPDOC/Arquivo Clemente Mariani – Ata de Bogotá. Medidas de Melhoramento Social e Desenvolvimento Econômico dentro do Quadro da Operação Pan-Americana.
- 40 Ver os depoimentos de Douglas Dillon, Arthur Schlesinger Jr. e Lincoln Gordon, in Ronald Scheman, ed., *The Alliance for...*, *op. cit.* Sobre as origens e desdobramentos da Aliança para o Progresso, ver, também, Samuel L. Baily, *The United States...*, *op. cit.*
- 41 Podem-se citar os nomes de Miguel Osório de Almeida, Roberto Campos e João Batista Pinheiro, entre outros.
- 42 Ver Hélio Jaguaribe, *O Nacionalismo na...* *op. cit.*, pp. 221-96. Note-se que sua análise é anterior ao lançamento da OPA.
- 43 O debate acerca da conveniência de reatar relações com a URSS, rompidas desde 1947, envolveu diversos segmentos da sociedade civil e da burocracia estatal, tendo persistido ao longo de todo o governo JK. A "fórmula de conciliação" consistia em implementar o reatamento de relações comerciais (concretizado em 1960), postergando, contudo, o reatamento político-diplomático. A esse respeito, ver Gerson Moura, "Avanços e Recuos...", *op. cit.* Sobre a postura do Brasil em relação à descolonização africana, ver Leticia Pinheiro, "Ação e Omissão: A Ambigüidade da Política Brasileira frente ao Processo de Descolonização Africana (1946/1960)", Dissertação de Mestrado, IRI/PUC-Rio, 1988.

Resumo

Desenvolvimento e Multilateralismo: Um Estudo sobre a Operação Pan-Americana no Contexto da Política Externa de JK

Este artigo se baseia em um estudo detalhado sobre a Operação Pan-Americana (OPA), principal iniciativa diplomática do governo Juscelino Kubitschek (1956-60), tendo como pano de fundo o contexto mais amplo da política exterior brasileira naquele período. Como fio condutor da análise, buscou-se articular, de um lado,

os condicionamentos externos que balizavam o campo de ação da diplomacia brasileira, sobressaindo-se, neste caso, as relações de poder no interior do subsistema interamericano e as divergências entre EUA e América Latina quanto às diferentes prioridades concedidas à segurança e ao desenvolvimento econô-

mico. Ao mesmo tempo, procurou-se delinear os fatores internos associados ao lançamento da OPA, com atenção especial às formulações políticas, aos conflitos intragovernamentais e às demandas originadas da política econômica.

Por fim, destaca-se os alcances e limites da iniciativa brasileira, ressaltando o seu caráter inovador ao articular os temas do *desenvolvimento* e do *multilateralismo* em um discurso coerente de política externa.

Abstract

Development and Multilateralism: A Study on the Pan-American Operation in the Context of JK's Foreign Policy

This article is based on a detailed study of the Pan-American Operation (OPA), the principal diplomatic initiative of the Juscelino Kubitschek government (1956-60), in the context of Brazil's foreign policy in the period. As guidelines for the analysis, the author has attempted, on one hand, to link the external conditioning factors which set bounds for the Brazilian diplomacy, pointing out the power relations in the inter-American sub-system, as well as the divergences between the United States and Latin

America on the different priorities given to security and economic development. On the other hand, the article has sought to outline the internal factors associated with the launching of the OPA, with a special emphasis on political formulation, intra-governmental conflicts and on demands originating from the economic policy. Finally, it points out the attainments and limitations of the Brazilian initiative, emphasizing its novelty while linking the themes of development and multilateralism into a coherent foreign policy discourse.

Résumé

Développement et Multilateralité: Une Etude sur l'Opération Pan-Américaine dans le Contexte de la Politique Externe de J.K.

Cet article s'appuie sur une étude détaillée de l'Opération Pan-Américaine (OPA), principale initiative diplomatique du gouvernement de Juscelino Kubitschek (1956-60), ayant comme toile de fond le contexte de la politique extérieure brésilienne de cette période. Comme fil conducteur de l'analyse, l'auteur cherche à articuler d'un côté, les conditionnements externes qui ont défini le champ d'action de la diplomatie brésilienne, soulignant, dans ce cas, les relations de pouvoir dans le noyau du sous-système inter-américain et les divergences entre les États Unis et l'Amérique Latine par

rapport aux différentes priorités accordées à la sécurité et au développement économique. En même temps, l'article cherche à décrire les facteurs intérieurs associés au lancement de l'OPA, en dédiant une attention spéciale aux formules politiques, aux conflits intra-gouvernementaux et aux demandes originaires de la politique économique. En dernier lieu, l'auteur souligne les portées et limitations de l'initiative brésilienne, remarquant son caractère innovateur par l'articulation des thèmes du développement et de la multilateralité dans un discours cohérent sur la politique extérieure.