



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM HISTÓRIA

**A PARCERIA FRUSTRADA:
JK E OS ESTADOS UNIDOS**

KASSIUS DINIZ DA SILVA PONTES

BRASÍLIA

2019

KASSIUS DINIZ DA SILVA PONTES

**A PARCERIA FRUSTRADA:
JK E OS ESTADOS UNIDOS**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília como requisito final à obtenção do grau de Doutor em História.

Linha de pesquisa: Política, Instituições e Relações de Poder.

Orientador: Prof. Dr. Francisco Monteoliva Doratioto

Brasília

2019

KASSIUS DINIZ DA SILVA PONTES

A PARCERIA FRUSTRADA:

JK E OS ESTADOS UNIDOS

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília como requisito final à obtenção do grau de Doutor em História.

Banca examinadora

Prof. Dr. Francisco Fernando Monteoliva Doratioto
(Orientador – Departamento de História da Universidade de Brasília)

Prof. Dr. Rogério de Souza Farias
(Instituto de Pesquisa em Relações Internacionais – IPRI – Ministério das Relações Exteriores)

Profª. Dra. Tânia Maria Pechir Gomes Manzur
(Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília)

Prof. Dr. Virgílio Caixeta Arraes
(Departamento de História da Universidade de Brasília)

Prof. Dr. Carlos Eduardo Vidigal (Suplente)
(Departamento de História da Universidade de Brasília)

Brasília, 12 de dezembro de 2019.

RESUMO

O objetivo deste trabalho é o de identificar e analisar, com base sobretudo em fontes primárias, os eixos centrais das relações entre Brasil e Estados Unidos durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), em suas dimensões política, econômica e militar. A principal hipótese de trabalho é a de que a aposta de JK na parceria com os Estados Unidos não atingiu os resultados esperados em razão da incompatibilidade de objetivos das políticas externas dos dois governos: o Brasil ambicionava a retomada das “relações especiais” que vigoraram durante a Segunda Guerra Mundial, com ampliação de empréstimos e assistência financeira, ao passo que a administração republicana de Dwight Eisenhower adotava discurso em defesa da ortodoxia econômica (abertura de mercados; redução da assistência externa; austeridade fiscal). Essas dificuldades estiveram refletidas também na falta de engajamento dos Estados Unidos na implementação da Operação Pan-Americana e na exigência de que o Brasil buscasse apoio do Fundo Monetário Internacional. Constata-se que no governo JK ficou patente o esgotamento das tentativas brasileiras de resgatar as “relações especiais”.

Palavras-chave: Política externa; Relações Brasil-Estados Unidos; Juscelino Kubitschek; Dwight Eisenhower; Operação Pan-Americana.

ABSTRACT

This study aims to identify and analyze, based mainly on primary sources, the most relevant aspects of the Brazilian-United States relations during the administration of Juscelino Kubitschek (1956-1961), in their political, economic and military dimensions. The main hypothesis is that Kubitschek's bet on the partnership with the United States did not achieve the expected results due to the incompatibility of foreign policy objectives: Brazil wished the resumption of the “special relations” that prevailed during World War II, with expanded financial assistance, while the Republican administration of Dwight Eisenhower emphasized the dissemination in Latin America of economic orthodoxy (open markets; reduced financial foreign assistance; and fiscal austerity). Those divergences were also reflected in the United States' lack of engagement in the implementation of the Pan American Operation and in the demand that Brazil should seek financial assistance from the International Monetary Fund. During Kubitschek's

government, it became evident the exhaustion of Brazilian attempts to reestablish “special relations” with the United States.

Key words: Foreign Policy; Brazilin-United States relationship; Juscelino Kubitschek; Dwight Eisenhower; Operation Pan-America.

LISTA DE SIGLAS

AHI-BSB – Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília
AHI-RJ – Arquivo Histórico do Itamaraty no Rio de Janeiro
BIRD – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial)
BNDE – Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CIES – Conselho Interamericano Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos
CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear
CPDOC/FGV – Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas
CEPAL – Comissão Econômica das Nações Unidas para a América Latina e o Caribe
CIA – *Central Intelligence Agency*
CNEN – Comissão Nacional de Energia Nuclear
CNPq – Conselho Nacional de Pesquisas
CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito
EXIMBANK – *Export-Import Bank*
ESG – Escola Superior de Guerra
FDR – Franklin Delano Roosevelt
FMI – Fundo Monetário Internacional
FOA – *Foreign Operations Administration*
FRUS – *Foreign Relations of the United States*
ISEB – Instituto Superior de Estudos Brasileiros
JK – Juscelino Kubitschek
NARA – National Archives and Records Administration
OCB – *Operations Coordinating Board*
OCIIA – *Office of the Coordinator of Inter-American Affairs*
OEA – Organização dos Estados Americanos
ONU – Organização das Nações Unidas
OPA – Operação Pan-Americana
PCB – Partido Comunista Brasileiro
PSD – Partido Social Democrático
PTB – Partido Trabalhista Brasileiro
PTN – Partido Trabalhista Nacional
OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
SUMOC – Superintendência de Moeda e Crédito

TIAR – Tratado Interamericano de Assistência Recíproca

UDN – União Democrática Nacional

URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Sumário

INTRODUÇÃO	1
I) OS ANTECEDENTES: OS ESTADOS UNIDOS E O BRASIL NO IMEDIATO PÓS-SEGUNDA GUERRA (1945-1955)	9
1.1 As relações Brasil-Estados Unidos até a Segunda Guerra (1902-1945)	10
1.2 A gestão Dutra: início do esgarçamento das relações bilaterais.....	16
1.3 O segundo governo Vargas: a barganha inviável	27
1.4 O interregno Café Filho (1954-1955) e as tentativas de reaproximação.....	46
II) JK E OS ESTADOS UNIDOS: O ESFORÇO PELO ALINHAMENTO (1956-1958).....	57
2.1 Os personagens, as ideias	58
2.2 Primeiras reações dos Estados Unidos à eleição de JK.....	74
2.3 A cooperação econômica: JK busca apoio à execução de seu Plano de Metas....	85
2.4 O Brasil quer mais: surgem resistências a novos desembolsos.....	96
III) FISSURAS EXPOSTAS: PRODUTOS DE BASE E COOPERAÇÃO MILITAR E NUCLEAR.....	106
3.1 A questão do petróleo.....	107
3.2 Mais uma fonte de atritos: o café	114
3.3 Os acordos sobre trigo e a busca de acesso ao mercado de açúcar	124
3.4 A cooperação militar: combate ao comunismo; base de Fernando de Noronha; reequipamento das Forças Armadas e OTAN.....	131
3.5 “Recebitas, não entreguistas”: a política nuclear de JK.....	151
3.5.1 Os antecedentes: o CNPq e a tese de compensações específicas	151
3.5.2 Marcha-à-ré? Nacionalismo, CPI do Átomo e as decisões do Conselho de Segurança Nacional.....	159

3.5.3 Reconpondo os laços: os acordos sobre reator de potência e prospecção de urânio	170
IV) A RELAÇÃO EM CRISE (1958-1961).....	180
4.1 A União Soviética acena para o Brasil: as negociações para a retomada das relações comerciais.....	182
4.2 Renovar o pan-americanismo ou pressionar os Estados Unidos? A Operação Pan-Americana.....	192
4.2.1 Gênese e objetivos da OPA	193
4.2.2 O debate sobre a OPA: simpatia no discurso, oposição na prática.....	204
4.2.3 As reuniões do Comitê dos 21 e o lançamento do “Plano Eisenhower”	224
4.2.4 A disputa Itamaraty x Presidência da República na formulação da OPA...	236
4.3 “O povo brasileiro está decidido a completar o seu desenvolvimento e nada o deterá”: a crise com o FMI	249
V) O ÚLTIMO ENSAIO DE APROXIMAÇÃO (1959-1961).....	263
5.1 O “perigo vermelho”: a Revolução Cubana	265
5.2 A visita de Eisenhower ao Brasil em 1960.....	276
5.3 Transição de poder: Jânio no Brasil, Kennedy nos Estados Unidos	282
5.5 O pós-1964: os Estados Unidos opõem-se à cassação de JK	306
CONCLUSÕES.....	320
FONTES	329

INTRODUÇÃO

A história das relações entre o Brasil e os Estados Unidos desafia rótulos e simplificações. Apesar da visão relativamente disseminada de que a pauta bilateral foi em geral conformada por contenciosos decorrentes do choque entre aspirações autonomistas do Brasil e tendências de subordinação aos Estados Unidos, o fato é que os dois países mantiveram relações basicamente cordiais durante a maior parte de sua história. A primeira metade do século XX foi, inclusive, um período de “relações especiais”, ainda que esse rótulo não reflita com precisão todos os matizes da realidade. Nos grandes conflitos globais – as duas guerras mundiais e a Guerra Fria –, os dois países também estiveram do mesmo lado. Ao longo das primeiras décadas do século passado, os Estados Unidos tornaram-se progressivamente o principal parceiro comercial e o maior investidor no Brasil, além de importante fonte de capitais e financiamentos, deslocando a presença quase que hegemônica de países europeus, notadamente a Grã-Bretanha.

Como seria de se esperar, essa densa teia de relações também enfrentou percalços. O período de bipolaridade engendrou, no pós-1945, uma rigidez ideológica que trouxe prejuízos para as relações bilaterais. Políticas “nacionalistas” eram vistas com desconfiança e os Estados Unidos deixaram de lado a política de “boa vizinhança” do período de Franklin Roosevelt para recorrer a formas variadas de interferência na política interna dos países do hemisfério.

O objetivo deste trabalho é o de identificar e analisar as linhas gerais da evolução das relações bilaterais durante o governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961), em suas dimensões política, econômica e militar.

O espírito associativo que caracterizou o relacionamento entre Brasil e Estados Unidos ao longo dos anos 40 (e que permitiu o envio de duas missões técnicas – Cooke e Abbink –, bem como a formação de uma Comissão Mista de apoio ao desenvolvimento econômico) passou por mudanças após a eleição de Dwight Eisenhower, em 1952. Reforçando uma tendência que emergira já durante o governo de Harry Truman (1945-1953), os Estados Unidos passaram a se mostrar mais reticentes em disponibilizar ajuda econômica à América Latina, concentrando sua atenção na Ásia e na Europa, regiões então mais afetadas pela Guerra Fria.

O Brasil, por sua vez, enfrentava em meados da década de 1950 grave deterioração de sua balança de pagamentos, com crescente dependência de

financiamento externo para gerir os gastos públicos e realizar ações voltadas à industrialização. Se do lado brasileiro predominava a insistência em obter ajuda econômico-financeira, nos Estados Unidos prevalecia o discurso de austeridade fiscal, de cooperação em temas militares, de busca de acesso a materiais estratégicos e de alinhamento no combate ao comunismo.

Esse contraste entre os objetivos de política externa se colocou já ao final da Segunda Guerra. Havia uma combinação de perda de importância relativa da América Latina (já devidamente vinculada aos Estados Unidos em temas de cooperação militar) e uma maior aversão do governo norte-americano, inclusive no Congresso, ao aumento de ajuda externa (princípio conhecido como *trade, not aid*).

As relações com os Estados Unidos constituíram, nesse cenário, o eixo central da política externa de Kubitschek. O presente trabalho está estruturado em cinco capítulos, que seguem, grosso modo, as etapas do relacionamento bilateral no imediato pós-guerra e nos diferentes momentos do governo JK. No primeiro capítulo serão examinadas de forma panorâmica as relações no decênio 1945-1955. É nesse momento que vêm à tona divergências entre os países, mesmo em governos que a historiografia normalmente classifica de “alinhados” aos Estados Unidos, como os de Eurico Dutra (1946-1951) e Café Filho (1954-1955).

Os demais capítulos versarão especificamente sobre as relações Brasil-Estados Unidos no governo JK. Discernimos três etapas nesse relacionamento. A primeira, objeto do segundo e terceiro capítulos, vai de 1956 a 1958 e é caracterizada pelo esforço do Brasil em buscar convergências, tendo como horizonte a obtenção de contrapartidas financeiras. O exemplo maior dessa linha de ação foi o atendimento a demandas no campo militar – com o estabelecimento da base de mísseis em Fernando de Noronha – e, a despeito de diversos obstáculos, a cooperação no campo nuclear (da qual o Brasil foi beneficiário). A segunda etapa, objeto do quarto capítulo, vai de 1958 a 1959 e tem como traço distintivo um maior afastamento entre os dois países, com o lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) (vista com reticências pelos Estados Unidos), o agravamento da situação econômica brasileira, o restabelecimento de relações comerciais do Brasil com a União Soviética e a interrupção de negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI). O quinto capítulo tratará dos derradeiros esforços de aproximação no último ano dos mandatos de JK e de Eisenhower (1959-1960), da transição de governo nos dois países (com a eleição de Jânio Quadros no Brasil e de John Kennedy nos Estados Unidos), bem como dos contatos de Kubitschek

com as autoridades norte-americanas após o término de seu mandato, sobretudo no período imediatamente anterior e posterior à deposição de João Goulart em 1964.

Essas dificuldades no relacionamento entre Brasil e Estados Unidos fizeram com que progressivamente “o discurso da cooperação” fosse substituído pelo “discurso do conflito”¹. Tendo em conta esse contexto, a pesquisa realizada foi motivada pela seguinte pergunta: por que as relações entre Brasil e Estados Unidos continuaram deteriorando-se na segunda metade década de 1950, apesar dos contínuos esforços de JK em fortalecer as relações com o governo Eisenhower?

A principal hipótese de trabalho foi a de que a deterioração decorreria do esgotamento da opção de “alinhamento” aos Estados Unidos. Esse esgotamento teria resultado da combinação de três fatores centrais:

a) na dinâmica bilateral: incompatibilidade de objetivos das políticas externas dos dois governos (os Estados Unidos desvinculavam as vertentes política e econômica da relação bilateral; o Brasil associava as questões econômicas às de defesa e segurança). Além disso, o Brasil ambicionava restaurar as “relações especiais”², ao passo que os Estados Unidos desejavam “normalizá-la”, dispensando ao Brasil tratamento similar ao concedido a outros países do hemisfério (inclusive a Argentina);

b) no sistema internacional: uma bipolaridade que oferecia pouca oportunidade de “barganha”, pelo menos até o advento da Revolução Cubana, em 1959; e

c) na dimensão interna: um cenário de disputas ideológicas tanto no Brasil (“nacionalistas” *versus* “entreguistas”) como nos Estados Unidos (entusiastas e críticos da política para a América Latina; “modernizadores” e “liberais”), que criava ambiente pouco propício para entendimentos bilaterais.

A discussão da validade da hipótese de trabalho permitirá um tratamento mais aprofundado das diversas nuances da relação bilateral na década de 1950, o que por sua vez contribuirá para uma apreciação crítica da historiografia sobre o tema, que oscila entre as supostas tendências “imperialistas” dos Estados Unidos (respaldo a regimes

¹ ROUANET, Sergio Paulo. Contribuição de Sérgio Paulo Rouanet. In: *Miguel Ozorio de Almeida: um depoimento*. Brasília: FUNAG, 2009, p. 30.

² “Relações especiais” é um termo vago que é aqui utilizado principalmente como um referência às concessões que o Brasil conseguira extrair dos Estados Unidos ao longo da Segunda Guerra (como Volta Redonda e recursos na modalidade de *lend-lease*, que serão tratados no primeiro capítulo).

autoritários; oposição ao desenvolvimento econômico de países da região) e a alegada subserviência do Brasil aos desígnios de Washington.

O trabalho foi realizado principalmente por meio do recurso a fontes primárias. A pesquisa em arquivos diplomáticos no Brasil e nos Estados Unidos mostrou-se indispensável para conferir originalidade do estudo e para um tratamento aprofundado dos temas centrais da relação bilateral. Houve preocupação tanto com o aspecto descritivo e factual, a partir de eixos temáticos (cooperação política, militar, econômica), quanto com uma avaliação crítica de seu significado para a história da política externa brasileira. São esses critérios que vão nortear o tratamento de um *corpus* de fontes primárias vasto, que inclui, ademais do material de arquivo, jornais e revistas do período.

No Brasil, foi consultado o Arquivo Histórico do Itamaraty em Brasília (onde se encontra a maior parte dos documentos – expedientes telegráficos, memorandos e ofícios – das relações Brasil-Estados Unidos no período) e no Rio de Janeiro. Foi consultado também o acervo do Centro de Pesquisa e Documentação Histórica da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC), local em que estão depositados os documentos de alguns personagens importantes para as relações Brasil-Estados Unidos no século XX (como Getúlio Vargas, Oswaldo Aranha, Amaral Peixoto, Eugenio Gudin, Roberto Campos e Negrão de Lima).

A consulta a arquivos nos Estados Unidos também constituiu indispensável instrumento de trabalho. O principal repositório foram os “National Archives and Records Administration” (NARA), em Washington, onde estão os expedientes trocados entre o Departamento de Estado e a embaixada no Rio de Janeiro. Outra ferramenta valiosa é a série “Foreign Relations of the United States” (FRUS), que compila expedientes diplomáticos selecionados do Departamento de Estado, e o conjunto de “histórias orais” de diversos personagens relevantes do período, depositadas em instituições como as Bibliotecas Presidenciais de Dwight Eisenhower e John F. Kennedy, bem como na Universidade de Columbia. Por fim, há um crescente número de material disponível nos arquivos da “Central Intelligence Agency” (CIA), desclassificados em razão do “Freedom of Information Act” (FOIA).

Nenhum estudo das relações entre Brasil e Estados Unidos pode desconsiderar o elevado grau de passionalidade (ou ideologização) que desperta. As sucessivas intervenções dos Estados Unidos na América Latina no século passado – inicialmente

em nome do corolário Roosevelt à doutrina Monroe, posteriormente a pretexto de combater o comunismo ou resguardar interesses econômico-comerciais – deram ensejo à predominância, em parte importante da literatura especializada, a interpretações assentadas numa concepção “imperialista”. De acordo com essa vertente, os países latino-americanos seriam dependentes e os Estados Unidos constituiriam o “centro hegemônico”, estabelecendo os limites para a inserção de países de nações ditas “periféricas” no sistema capitalista mundial³. Amparadas em maior ou menor grau nessa perspectiva esquemática, a produção existente sobre as relações entre Brasil e Estados Unidos na segunda metade da década de 1950 pode ser dividida, para fins didáticos, em duas correntes historiográficas principais:

- a) “negligência”: os Estados Unidos não apoiavam as demandas financeiras da América Latina por considerar haver outras regiões estrategicamente mais importantes no cenário da Guerra Fria. Essa corrente é majoritária na literatura de língua inglesa (Weis (1993); Rabe, (1988)), embora mais recentemente tenham surgido estudos que a matizam (Sewell (2015); Crandall (2011)). Isso não significa que os Estados Unidos não tinham estratégia para a América Latina. Ao contrário, tinham claro seus objetivos: promoção do livre comércio, proteção de investimentos, combate ao comunismo e preservação do sistema de segurança coletiva hemisférico. No entanto, o Brasil não tinha recebendo atenção suficiente a ponto de despertar reações enfáticas para que implementasse essas diretrizes.
- b) “imperialismo”: os Estados Unidos buscavam solapar deliberadamente os projetos de industrialização (e as aspirações autonomistas) para tornar a região uma reserva para suas empresas privadas, bem continuar tendo acesso facilitado a matérias-primas. Essa interpretação é muito presente em estudos no Brasil (v. nota de rodapé 2, *infra*). Seria em função dessas tendências imperialistas que os Estados Unidos não teriam apoiado, por exemplo, os

³ Cf.: AYERBE, Luis Fernando. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Editora UNESP, 2002; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Prólogo: Doces Ilusões, Duras Realidades. In: Moniz Bandeira, Luiz Alberto. *Brasil-Estados Unidos: a Rivalidade Emergente*. 3ª. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2011; MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003; MOURA, Gerson. *Autonomia na Dependência: A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

governos de Vargas (segundo mandato) ou de Juscelino Kubitschek.

Do lado brasileiro, a década de 1950 foi marcada por movimentos de “alinhamento”, de um lado, e de “busca de autonomia”, de outro, especialmente em função da ascensão do nacional-desenvolvimentismo no plano ideológico, com os estudos da Comissão Econômica para a América Latina, CEPAL, e do Instituto Superior de Estudos Brasileiros, ISEB. Esses movimentos contraditórios estariam presentes ao longo do governo JK (Gérson Moura (2002) fala, por isso, em “avanços e recuos”). Ainda que o período tenha sido marcado por um debate público entre correntes “entreguistas” e “nacionalistas”, seria um erro enquadrar o governo JK em qualquer desses rótulos.

A principal contribuição da tese será, dessa forma, propor uma interpretação que não se limite a essas duas correntes, que simplificam em demasia as complexas relações entre Brasil e Estados Unidos no período em apreço. O trabalho sustentará que ambas as perspectivas são reducionistas, já que ocorreu uma complexa combinação de fatores que explicam a dinâmica da relação bilateral. Conforme indicado na hipótese de trabalho, essas relações foram moldadas a partir de objetivos discrepantes de políticas externas; de um sistema internacional rígido; e da intensificação de dissensões ideológicas nos dois países, que poderiam gerar tensões entre movimentos de alinhamento e autonomia.

A maior parte das obras sobre as relações entre Brasil e Estados Unidos no período pós-Segunda Guerra concentra-se nos dois períodos Vargas (1930-1945 e 1951-1954) e nos anos relativos à Política Externa Independente (1961-1964). Não há obra em língua portuguesa ou inglesa dedicada exclusivamente a oferecer visão panorâmica das relações entre Brasil e Estados Unidos no período JK: o tema é tratado de passagem em trabalhos mais abrangentes de história de política externa. Falta por isso, um estudo que ofereça uma perspectiva orgânica das relações bilaterais, inclusive no que toca às inter-relações entre os principais dossiês temáticos. No período objeto do estudo, ganha relevo, na historiografia nacional, o breve estudo de Gerson Moura (2002). Caldas (1996), em obra mais ampla sobre a política externa de JK, indicou alguns dos aspectos das relações Brasil-Estados Unidos. Mello e Silva (1992) desenvolveu dissertação de referência sobre a Operação Pan-Americana. As demais obras sobre o período fazem parte de estudos mais gerais sobre a evolução da política externa brasileira, sem direcionar seu foco especificamente para o período JK (caso de Moniz Bandeira (2011) e Vizentini (2004)). A crescente produção de teses universitárias no Brasil sobre o

período JK (devotadas a temas como a OPA, relações com o FMI e cooperação nuclear) ajuda a suprir parte da lacuna ainda existente na literatura especializada.

Há produção relevante sobre o período entre estudiosos norte-americanos, com destaque para as obras, também panorâmicas, de Hilton (1981); Alexander (1992); Weis (1993) e Rabe (1988). Mais recentemente, são indispensáveis os estudos de Sewell (2015) e a recente obra de Long (2017), que tem um dos capítulos dedicados à Operação Pan-Americana. A exemplo do que ocorre com a produção nacional, nenhum desses livros trata de maneira abrangente das relações Brasil-Estados Unidos no período JK, limitando-se a analisar aspectos bem delimitados ou a situá-las no contexto mais amplo das relações Estados Unidos-América Latina.

O recurso a fontes primárias como principal instrumento de trabalho foi fundamental para fugir da tendência a repetições de interpretações (ou mesmo de erros factuais), sem maior aprofundamento e crítica da documentação existente. A literatura disponível tende a manejar uma série de conceitos (“negligência”; “imperialismo”; “alinhamento”; “autonomia”) que podem auxiliar na interpretação do que ocorreu no período em estudo, mas que frequentemente não são claramente formulados ou problematizados. Isso resulta na tendência à utilização de conceitos de natureza descritiva com pretensões totalizantes, que buscam sintetizar em “fórmulas” as características principais do relacionamento entre Brasil e Estados Unidos. Fala-se, por exemplo, em “autonomia na dependência” ou “equidistância pragmática” (1935-1942); “alinhamento sem recompensa” (1946-1950); “alinhamento incondicional” (1946-1950); “transigência ilimitada” (1946-1950); “pragmatismo impossível” (1951-1954); “resistência moderada” (1951-1954); e “desenvolvimentismo associado” (1955-1961).

Não raro tais conceitos embutem juízos de valor sobre ações “positivas” e “negativas” para o Brasil. Numa relação complexa como aquela entre Brasil e Estados Unidos, é necessário que se tenha cautela com o recurso a expressões dessa natureza. Em alguns casos um eventual “alinhamento” poderá ter sido ditado pelos próprios interesses nacionais (exemplo disso é o período Rio Branco), podendo, dessa forma, ter contribuído para uma maior “autonomia” relativa do Brasil no cenário internacional. Em outros casos, o exercício de “barganha” ou a adoção de políticas “nacionalistas” no plano econômico estiveram também associados a alinhamento em outros aspectos, como o militar (exemplo disso é o segundo governo Vargas). É necessário, igualmente, ter em conta a assimetria de expectativas entre os dois países, já que na década de 1950 as relações com os Estados Unidos eram muito mais prioritárias para o Brasil do que o

contrário, já que Washington tinha de lidar com crescentes tensões em diversos pontos do planeta⁴. Por essa razão, o uso de conceitos gerais como os mencionados será realizado, ao longo do trabalho, de maneira crítica e cautelosa, com plena ciência das limitações de seu potencial para explicar adequadamente os diferentes aspectos do diálogo entre Brasil e Estados Unidos durante o governo de JK.

⁴ Exemplo disso é o fato de a obra mais recente sobre o governo Eisenhower, inclusive sua política externa (HITCHCOK, William I. *The Age of Eisenhower: America and the World in the 1950s*. New York: Simon and Schuster, 2018), mencionar o Brasil apenas uma vez, na página 453, ao tratar da visita do presidente norte-americano ao país, em 1960.

I) OS ANTECEDENTES: OS ESTADOS UNIDOS E O BRASIL NO IMEDIATO PÓS-SEGUNDA GUERRA (1945-1955)

A história das relações entre os Estados Unidos e a América Latina na primeira metade do século XX divide-se, grosso modo, em duas grandes etapas: num primeiro momento, o intervencionismo exacerbado de Washington e a disposição em lançar mão da força, na linha do que propunha o corolário Roosevelt à doutrina Monroe; em seguida, o discurso da cooperação e de “boa vizinhança”, ainda que permeado por episódios de franca interferência nos países do hemisfério⁵. Os atritos das primeiras três décadas do século geraram traumas e desconfianças que seriam sentidos de maneira aguda na década de 1950, período marcado pela ascensão do capitalismo industrial na região, pelo fortalecimento de nacionalismos e pela aspiração dos países latino-americanos em adquirir maior autonomia no cenário internacional.

Este capítulo tratará dos principais aspectos dessa evolução, chamando a atenção para os problemas centrais nas relações entre Brasil e Estados Unidos nas décadas que antecederam a ascensão de JK ao poder. A apresentação desses antecedentes ocorrerá em três seções. A primeira delas é dedicada à evolução das relações entre o Brasil e os Estados Unidos do início do século XX até a Segunda Guerra Mundial. Essa fase foi caracterizada pelo progressivo adensamento dos laços políticos e econômicos, iniciada ainda nos primeiros anos do regime republicano.

Em seguida, será apresentada a evolução das relações bilaterais na década posterior ao fim da Segunda Guerra (1945-1955), em que se explicita a crescente indisposição (ou incapacidade, a depender do ponto de vista) dos Estados Unidos de cooperarem com ações do governo brasileiro para o desenvolvimento econômico.

O objetivo central dessa exposição panorâmica é o de examinar como a relação bilateral passa por um refluxo a partir do final da Segunda Guerra Mundial, em razão de dois fatores principais: do lado dos Estados Unidos, a reversão da política de “boa vizinhança” e a ênfase em questões de defesa e segurança; do lado brasileiro, o esforço

⁵ Para uma visão ampla das relações entre os Estados Unidos e a América Latina no início do século XX, cf. SCHOULTZ, Lars. *In Their Own Best Interest: A History of the U.S. Efforts to Improve Latin Americans*. Cambridge: Harvard University Press, 2018; e SMITH, Peter H. *Talons of the Eagle – Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. New York/Oxford, Oxford University Press, 1996, p. 13-114.

em prol do modelo de industrialização e desenvolvimento econômico estabelecido nos anos 1930, que o Brasil esperava pudesse contar com franco apoio de Washington.

A partir desse panorama, será possível ter uma visão mais clara de onde JK partiu em 1956 e com que problemas se defrontou no diálogo com os Estados Unidos já no início de seu mandato. O que se verá é que muitas das dificuldades com que se deparou vinham do período anterior, inclusive da gestão Dutra, normalmente tomada como o exemplo mais paradigmático (o que será matizado mais adiante) do “alinhamento automático” com Washington. A segunda metade dos anos 1950 foi caracterizada pelo malogro final – ao menos no período pré-1964 – das tentativas do governo brasileiro de dar materialidade às “relações especiais”⁶ que julgava ter com os Estados Unidos. Tratava-se não de um fenômeno localizado, mas da culminância de um longo período em que o Brasil tinha aspirações que em geral discrepavam dos objetivos estratégicos de Washington, centrados na projeção de interesses econômicos privados e no afastamento da já declinante influência europeia.

1.1 As relações Brasil-Estados Unidos até a Segunda Guerra (1902-1945)

As relações entre Brasil e Estados Unidos nas cinco primeiras décadas do século XX são caracterizadas por um contínuo movimento de aproximação. No início do século, os vínculos com a Europa ainda eram significativos, mas já se havia iniciado um processo de crescente vinculação aos Estados Unidos nos planos econômico e político.

Os impulsos de natureza imperial dos Estados Unidos durante a política do “big stick” ou da “diplomacia do dólar” são bem conhecidos e seus principais exemplos se situam nas diversas intervenções em países do Caribe e da América Central, como Cuba, Haiti e República Dominicana. No entanto, ao contrário do que ocorria com as nações centro-americanas e caribenhas, a latitude de ação de Washington com relação ao Brasil sempre foi mais restrita. Os constrangimentos decorriam do tamanho do Brasil, da distância entre os dois países e do fato de que o Rio de Janeiro se mostrou, pelo menos até meados do século passado, alinhado aos interesses de Washington nos

⁶ Termo usado em HILTON, Stanley. *The United States, Brazil and the Cold War, 1945-1960: End of the Special Relationship*. In: *The Journal of American History*, v. 68, n. 3, dez. 1981. Cf. também nota de rodapé 2.

temas que lhe eram mais sensíveis. O Brasil sempre teve, dessa maneira, uma margem mais ampla de liberdade – e de pragmatismo – em sua relação com os Estados Unidos.

Nessa relação entre duas grandes potências do hemisfério, os Estados Unidos não necessitaram, ao longo da maior parte das primeiras cinco décadas do século XX, realizar qualquer tipo de ameaça para trazer o Brasil ao seu campo de influência. Essa foi, no mais das vezes, uma opção estratégica da própria diplomacia brasileira, que via muitos mais benefícios do que desvantagens em preservar relações cordiais com o governo norte-americano. O Brasil diferenciava-se, nesse particular, dos outros grandes países da região, México e Argentina. O primeiro tinha de lidar muito mais diretamente com o peso do país vizinho e sofrera com guerras, intervenções diretas e perda de territórios no contexto do expansionismo norte-americano no século XIX. Já a Argentina buscou, ao longo de todo o período, conter a influência dos Estados Unidos, privilegiando seus tradicionais laços com a Europa. É importante lembrar também que o principal mercado para os produtos argentinos no começo do século XX era o Reino Unido, que adquiria trigo, lã, carnes e frutas – itens em que competia diretamente com os Estados Unidos no mercado mundial. Ao contrário do que ocorria com o Brasil, havia, dessa forma, “escassa complementaridade” nas relações econômicas entre Argentina e Estados Unidos⁷.

As relações com os Estados Unidos têm papel relevante na política externa brasileira desde a independência, em 1822. Ao contrário dos europeus, o país reconheceu rapidamente a independência do Brasil, o que contribuiu para a promoção de uma imagem positiva entre os brasileiros: tratava-se de uma nação jovem, em ascensão e interessada no fortalecimento dos vínculos entre os países das Américas. Em contrapartida, já em 1823 o Brasil viu com simpatia a formulação da “doutrina Monroe”, como forma de conter eventual tentativa de potências europeias em recolonizar o país⁸. Vale notar que o Império mantinha fronteiras com três potências europeias: França, Reino Unido e Países Baixos, metrópoles da Guina Francesa, Inglesa

⁷ MADRID, Eduardo; RAPOPORT, Mario e FIGALLO, Beatriz. El papel de Gran Bretaña y Estados Unidos en Argentina y Brasil: del siglo XIX al fin de la Segunda Guerra Mundial. Asociación Uruguaya de Historia Económica. 2011, p. 5 Disponível em: <http://www.audhe.org.uy/images/stories/upload/montevideo%202011.pdf>. Acesso em 09/01/2018.

⁸ Em discurso pronunciado em 1910 ao ex-candidato à presidência dos Estados Unidos, William Jennings Bryan, Rio Branco assinalou: “O primeiro país que aderiu à doutrina de Monroe foi o Brasil, pois nesse sentido o governo imperial passou instruções à sua legação em Washington, em 23 de janeiro de 1824”. Apud: PEREIRA, Manoel Gomes (org.). Obras do Barão do Rio Branco – Vol IX: Discursos. Brasília: FUNAG, 2012, p. 278.

e Holandesa, respectivamente. As possibilidades de fricção e disputas territoriais com nações do “velho continente” eram por isso um risco permanente, tornando natural no Brasil a simpatia pelo monroísmo.

A despeito disso, o período que vai da independência até a proclamação da República, em 1889, tem como nota distintiva um certo distanciamento entre as duas nações. Bradford Burns classifica essa fase como sendo de “negligência amigável”⁹, termo que deve ser relativizado, haja vista a ocorrência de divergências em diferentes ocasiões. O Brasil via com desconfiança o expansionismo norte-americano que resultara na anexação do Texas e da Califórnia, bem com as pressões para abrir o Rio Amazonas à navegação internacional. Os Estados Unidos se ressentiam também do que consideravam reconhecimento brasileiro aos Confederados durante a Guerra Civil, ao manter abertos os seus portos aos estados secessionistas¹⁰.

Nesse período pré-republicano, o Brasil continuou, portanto, mantendo estreitas relações com os países europeus, inclusive com a principal potência da época, o Reino Unido. Mas mesmo o significado dessa influência deve ser colocado em perspectiva: ela não significava maior intimidade diplomática ou política. A diplomacia imperial estava naquele momento às voltas com os países vizinhos, numa agenda permeada por problemas de fronteira. Ao constatar a crescente presença dos Estados Unidos na cena internacional, Rio Branco teria capitaneado o primeiro grande paradigma do Brasil republicano¹¹, estabelecendo uma relação mais próxima com Washington de forma a fortalecer a posição do Brasil em face dos países vizinhos. Daí se designar esse modelo de atuação como “paradigma americanista”¹².

No entanto, a tese de Bradford Burns de que durante a gestão Rio Branco teria nascido uma “aliança não escrita” entre Brasil e Estados Unidos vem sendo cada vez mais matizada, já que as boas relações entre os dois países tiveram de fato início antes do período Rio Branco (com destaque para a atuação do diplomata Salvador de

⁹ BURNS, Bradford. *A Aliança Não Escrita: o Barão do Rio Branco e as Relações Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: EMC Editora, 2003, p. 8.

¹⁰ PEREIRA, Gabriel Terra. *A Diplomacia da Americanização de Salvador de Mendonça: 1889-1898*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009, p. 70; BURNS, Bradford, op. cit., p. 80.

¹¹ Conforme Rubens Ricupero, os três eixos centrais desse paradigma seriam a política territorial (definição de fronteiras por meio de negociação), as relações assimétricas de poder (especialmente com os Estados Unidos) e as relações de relativa igualdade ou simetria de poder (esforço de criar vínculos com os países vizinhos, talvez criando um subsistema de equilíbrio de poder). Cf. RICUPERO, Rubens. *A Diplomacia na Construção do Brasil*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017, p. 308-315.

¹² PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004, p. 19; ROSI, Bruno Gonçalves. Joaquim Nabuco, uma luz brasileira em Washington. In: *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. V. 6, n. 11, Jan/Jun 2017, p. 269.

Mendonça) e mesmo durante o início do século XX foram marcadas por algumas atribuições, como a falta de apoio dos Estados Unidos às propostas do Brasil na Conferência da Haia de 1907 e ao projeto de rearmamento das Forças Armadas brasileiras¹³.

Podemos citar como manifestações concretas da aproximação entre Brasil e Estados Unidos na gestão Rio Branco a aceitação tácita do “corolário Roosevelt” à doutrina Monroe (apoiando formalmente a independência do Panamá, que se separava, por ação norte-americana, da Colômbia) e a recusa em apoiar a doutrina Drago (que visava a proibir o uso da força na cobrança de dívidas), proposta pela Argentina¹⁴. Os Estados Unidos também mantiveram perfil baixo na disputa entre Brasil e Bolívia pelo território do Acre. Apesar das gestões do governo boliviano, Washington limitou-se a postular que os interesses legítimos de investidores norte-americanos no *Bolivian Syndicate* fossem preservados, o que acabou sendo contemplado nas negociações entre o Brasil e os representantes da corporação. Rio Branco soube explorar bem os receios norte-americanos de que a presença de um grupo econômico com virtual soberania sobre porção territorial na América do Sul pudesse abrir as portas para o estabelecimento de colônias europeias *de facto* na região, em explícita violação da doutrina Monroe.

Acrescente-se, a isso, o fato de que de 60% a 70% das exportações de café – produto que dominava a pauta de exportação brasileira – eram direcionados, no início do século XX, ao mercado norte-americano¹⁵, que no final do século XIX já havia se tornado o principal destino para os produtos brasileiros (além do café, também para a borracha e o cacau). Em 1912, os Estados Unidos adquiriam 36% das exportações brasileiras – o segundo colocado, o Reino Unido, comprava apenas 15%¹⁶. O fato de os Estados Unidos haverem se tornado o mais importante parceiro comercial brasileiro gerou insatisfação em Londres, cujo governo não tinha, porém, meios para reverter esse processo¹⁷.

¹³ BUENO, Clodoaldo. *A Política Externa da Primeira República*. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 145-167; SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *Juca Paranhos, o barão do Rio Branco*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018, p. 416-417 e 428-429.

¹⁴ MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil e Estados Unidos: a Rivalidade Emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989, p. 25.

¹⁵ *Ibidem*.

¹⁶ BURNS, Bradford, *op. cit.*, p. 84

¹⁷ SMITH, Joseph. Limits of Diplomatic Influence: Brazil versus Britain and the United States, 1886-1894. In: *History*, v. 92, n. 4 (308), 2007, p. 478.

A complementar a intensificação dos laços econômicos, os dois países decidiram, em 1905, elevar à categoria de embaixada suas respectivas representações diplomáticas. O primeiro embaixador brasileiro em Washington foi Joaquim Nabuco, que seria, ao lado de Rio Branco, um dos artífices da crescente aproximação entre os dois países. A decisão de Rio Branco de estabelecer a embaixada ocorreu, simbolicamente, apenas dois meses após Theodore Roosevelt anunciar o seu corolário à doutrina Monroe¹⁸.

Após a morte de Rio Branco, em 1912, o Brasil continuou alinhado à política de Washington. Os Estados Unidos passaram a exportar mais para o Brasil, tornando-se o principal fornecedor de manufaturas, um de seus principais investidores e também o seu principal credor externo. A década de 1920 foi aquela em que o Brasil buscou colocar-se na linha de frente de grandes questões globais, participando da Primeira Guerra Mundial e ambicionando um assento permanente na Liga das Nações. Foi também o momento em que a política externa brasileira voltou-se cada vez mais para as Américas, em detrimento da Europa. Os Estados Unidos sobrepujaram a Inglaterra não apenas como importadores de produtos brasileiros, mas também aumentaram suas exportações a ponto de se tornarem o principal fornecedor para o Brasil. A falta de um chanceler à altura de Rio Branco não significou, contudo, um alinhamento automático às demandas de Washington. Esse período foi marcado por alguns dissensos, tais como as críticas do governo norte-americano à política de valorização do café, a recusa brasileira em aderir ao Pacto Briand-Kellog de Renúncia à Guerra e a opção por não assinar Tratado de Amizade, Comércio e Direitos Consulares que contemplaria a cláusula de nação mais favorecida¹⁹. Em síntese, apesar de generalizações como a de que o período teria sido de “alinhamento automático”, o pragmatismo continuou a ser uma das molas-mestras da diplomacia brasileira, já que o governo brasileiro não hesitou, quando necessário, em contrariar pleitos de Washington se estes afetassem negativamente as aspirações políticas ou econômicas do Brasil.

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder em 1930 trouxe mudanças significativas nas variáveis que conformavam as relações bilaterais. As transformações por que passou a economia brasileira, especialmente a intensificação do processo de

¹⁸ BUENO, Clodoaldo, op. cit., p. 155.

¹⁹ GARCIA Eugênio. *Entre América e Europa: a Política Externa Brasileira na década de 1920*. Brasília: Editora da UnB/FUNAG, 2006, p. 294 e 584.

industrialização, tornaram o período que vai de 1930 a 1945 uma etapa pioneira: embora o Brasil ainda tivesse nos Estados Unidos o seu principal mercado, Vargas vislumbrou a possibilidade de que outras parcerias pudessem ser estabelecidas e aprofundadas. A principal delas seria com a reemergente Alemanha, que passou a ter crescente participação no comércio exterior brasileiro a partir de meados da década de 1930, adotando política agressiva de aumento de vendas e importação de matérias-primas. A estratégia varguista de diversificar parcerias – ou de estabelecer uma “equidistância pragmática” – foi resultado dessa conjuntura externa propícia. Num mesmo ano – 1934 –, por exemplo, o Brasil assinou tanto o Tratado de Comércio com os Estados Unidos quanto o Acordo de Compensação com a Alemanha²⁰. A melhor definição da barganha de Vargas está presente em seu diário pessoal: o Brasil deveria buscar com as grandes potências “uma fórmula que constitua uma promessa, sem importar propriamente em um compromisso”²¹. Seria fundamental obter benefícios de ambos os lados, sem vincular-se ou alinhar-se automaticamente a eles.

Em 1939, quando da eclosão da Segunda Guerra Mundial, o governo brasileiro optou, inicialmente, pela neutralidade. O bloqueio naval britânico engendrou drástica redução no comércio com a Alemanha: de 25% em 1938, a participação alemã nas importações brasileiras caiu para 1,8% em 1940. Já a fatia norte-americana seguiu a tendência oposta: de 24,2% em 1938, atingiu 51,9% em 1940²². A estratégia varguista de obter benefícios tanto do comércio com os alemães quanto das trocas com os Estados Unidos via-se, dessa forma, ameaçada.

A proximidade da guerra acelerou os esforços dos Estados Unidos em trazer o Brasil para sua órbita de influência. O nordeste brasileiro, por sua proximidade da África, tornou-se ponto nevrálgico para a defesa dos interesses dos países aliados durante a Segunda Guerra. Além disso, o Brasil dispunha de grandes reservas de matérias-primas e minerais estratégicos importantes para o esforço de guerra. Esses fatores levaram Roosevelt a optar por não resistir à barganha de Vargas, realizando concessões de maneira a consolidar o alinhamento brasileiro com os interesses de Washington – a principal delas foi a concessão dos créditos necessários para a instalação da usina de Volta Redonda, tal como pleiteava o Brasil.

²⁰ MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil e Estados Unidos: a Rivalidade Emergente*, cit., p. 27.

²¹ VARGAS, Getúlio. *Diário – Volume II (1937-1942)*. São Paulo: Siciliano, 1995, p. 206.

²² CERVO, Amado L. e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2ª. ed. Brasília: Editora da UnB, 2002, p. 257.

Outro fato digno de nota foi a constituição, em 1942, da chamada “missão Cooke”, a primeira concebida para identificar gargalos na economia brasileira e propor projetos de desenvolvimento. Dois objetivos centrais da missão eram examinar formas de expandir a produção industrial doméstica (inclusive de produtos antes importados dos Estados Unidos) e adaptar as fábricas locais ao uso de matérias-primas alternativas. A concessão de empréstimos sob a modalidade de *lend-lease*²³ também permitiu que o Brasil tivesse acesso facilitado a armas e equipamento. As transferências para o Brasil no âmbito desse programa totalizaram US\$ 332 milhões, tornando o país o seu quinto maior beneficiário durante a Segunda Guerra Mundial²⁴.

Como se vê, ao longo da guerra, e especialmente após o rompimento das relações com o Eixo, a colaboração bilateral deu um importante salto de qualidade. Outro exemplo disso é o fato de os Estados Unidos terem apoiado a pretensão brasileira de ocupar assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que não veio a ocorrer em razão da oposição da Rússia e do Reino Unido²⁵. De toda forma, as condições internacionais haviam se mostrado propícias à política de barganha levada a cabo pelo Brasil e Roosevelt fora bem-sucedido ao substituir o “big stick” pela “política da boa vizinhança”. O estreitamento do diálogo – e a participação brasileira no conflito, com o envio de força expedicionária para a Europa – alimentou grandes expectativas de que Washington continuaria a dispensar tratamento preferencial ao Brasil nos anos vindouros. As “relações especiais” enfrentariam seus primeiros testes, porém, já nos anos subsequentes.

1.2 A gestão Dutra: início do esgarçamento das relações bilaterais

O governo do Marechal Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) é tratado por boa parte da historiografia brasileira como tendo sido marcado pelo “alinhamento incondicional”, “alinhamento automático” ou “alinhamento sem recompensa” com os

²³ O mecanismo de *lend-lease* facultou ao presidente dos Estados Unidos conceder ajuda militar (equipamentos e armas) aos países aliados, sem necessidade de pagamento à vista ou com a condição de que o material fosse devolvido após o conflito. Franklin Roosevelt ganhava assim o poder de ajudar quem desejasse, no interesse da segurança nacional dos Estados Unidos. Cf. BROGAN, Hugh. *The Penguin History of the USA*. 2ª ed. London: Penguin, 2001, p. 560.

²⁴ ABREU, Marcelo de Paiva. *O Brasil e a economia mundial (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999, p. 331-332.

²⁵ GARCIA, Eugênio. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (1), 2011, p. 159-177.

Estados Unidos²⁶. Esse alinhamento seria ilustrado, entre outros aspectos, pela proscricção do Partido Comunista em 1947, pela ruptura das relações diplomáticas com a União Soviética, pela oposição à admissão da China Popular na ONU e pela adoção de política econômica de corte liberal, no modelo propugnado pelo governo norte-americano. Dutra foi também o primeiro presidente brasileiro a realizar visita oficial aos Estados Unidos, retribuindo em maio de 1949 a visita que Harry Truman havia realizado ao Brasil em 1947²⁷.

Análise mais detida do período indica, porém, que já ali teve início a progressiva deterioração das relações bilaterais. O governo brasileiro viu-se obrigado a lidar, a partir de 1946, com as contradições entre suas necessidades de apoio financeiro externo e a nova configuração do poder mundial. O Brasil tinha a expectativa de que continuaria a ter acesso privilegiado à assistência militar e econômica. Pouco tempo após assumir a presidência, Dutra enviou carta a Truman pleiteando uma ampliação dos aportes norte-americanos para o desenvolvimento brasileiro. Em março daquele ano, o Brasil oficializou ambicioso pedido de empréstimo, no montante de US\$ 1 bilhão, a ser desembolsado no período de cinco anos. Os valores que Washington se dispôs a conceder estiveram muito aquém disso: US\$ 46 milhões em 1946 e US\$ 90 milhões em 1947, o que causou evidente ressentimento entre as autoridades brasileiras²⁸. Esse grande descompasso entre os montantes pleiteados pelo Brasil e o que o país de fato receberia põem em evidência o choque de expectativas de lado a lado. O governo brasileiro parecia ainda não ter compreendido que as benesses obtidas na Segunda Guerra derivavam das condições específicas daquele conflito, e não necessariamente numa hipotética aposta norte-americana em cultivar “relações especiais”.

Dois fatores centrais contribuía para que os dois países tomassem caminhos cada vez mais divergentes. Em primeiro lugar, foi durante a gestão de Truman (1945-1953) que os Estados Unidos voltaram a adotar com mais ênfase discurso econômico liberal na América Latina, priorizando investimentos privados em detrimento da ajuda ao desenvolvimento. Essa, aliás, era a regra desde o final do século XIX. A exceção a

²⁶ Essa interpretação é amplamente disseminada e está presente, por exemplo, em Moniz Bandeira (1989) e Moura (2012). Ricupero (2017, p. 375) relativiza a utilidade explicativa do termo, referindo-se à “(...) profunda alteração do quadro internacional, que gradualmente eliminaria qualquer possibilidade real de barganha”.

²⁷ MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil e Estados Unidos: a Rivalidade Emergente*, cit., p. 28; CERVO, Amado L. e BUENO, Clodoaldo, op. cit., p. 271.

²⁸ HILTON, Stanley, op. cit., p. 602.

esse princípio foi justamente a “política de boa vizinhança” de Roosevelt, viabilizada por um contexto histórico específico: o do pós-*crash* de 1929, com a polarização econômico-ideológica com a Alemanha, e em seguida pela Segunda Guerra Mundial.

Em segundo lugar, e como resultado natural desse processo, a gestão Truman tornou-se também mais vocal em sua oposição a políticas nacionalistas e estatistas nos países latino-americanos. Foi nesse contexto que o debate sobre petróleo ganhou fôlego no Brasil. Em 1946, no momento em que o governo brasileiro contemplava dar autorização a empresas brasileiras para a construção de duas refinarias – com a exclusão de empresas estrangeiras –, o Departamento de Estado instruiu a embaixada no Rio de Janeiro a pressionar pela eliminação de restrições legais. Um dos argumentos a serem esgrimidos seria o de que o país recebera “empréstimos substanciais” dos Estados Unidos, a despeito do “crescente nacionalismo evidenciado por numerosas restrições aos estrangeiros”. Washington advertia que futuras demandas brasileiras seriam analisadas à luz das políticas adotadas pelo país no campo econômico²⁹. Esses atritos sobre a política nacional de petróleo pedurariam nos anos vindouros.

Um dos exemplos mais eloquentes do peso atribuído a políticas que atraíssem o capital privado e deixassem de lado o protagonismo estatal foi o trabalho da Comissão Abbink (Comissão Mista Brasileiro-Americana de Estudos Econômicos), criada em 1948 no quadro das demandas brasileiras por assistência econômica. O relatório final da Comissão sustentava que atenção prioritária deveria ser concedida a investimentos privados, considerando a ação estatal como sendo de natureza complementar³⁰. Essa ênfase em investimentos privados contrariava as expectativas do governo brasileiro, que supunha que o trabalho técnico conjunto contribuiria para reforçar o apoio norte-americano a setores estratégicos da economia brasileira. Não por acaso, nenhum empréstimo governo a governo resultou da operação da Comissão Abbink³¹.

²⁹ The Secretary of State to the Ambassador in Brazil (Berle). 10/11/1945. In: *Foreign Relations of the United States*, v. XI, 1946, documento 474, p. 524. A série “Foreign Relations of the United States” será doravante citada pela sigla FRUS.

³⁰ Octávio de Gouvêa Bulhões, presidente da delegação brasileira à Comissão, assinalou a propósito dos trabalhos realizados: “Mostra a experiência que a iniciativa particular, no Brasil, é vigorosa, sendo grave erro econômico eliminá-la para erigir, em seu lugar, a iniciativa estatal. Por outro lado, devemos reconhecer a existência de obstáculos à expansão econômica (...) Justifica-se, por isso, a participação do governo em alguns empreendimentos” (In: BULHÕES, Octávio Gouvêa de. *À Margem de um Relatório*. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1950, p. 7).

³¹ Os trabalhos da Comissão Abbink enfrentaram grandes resistências no próprio governo dos Estados Unidos e em parte da imprensa brasileira, que via o seu trabalho como uma ponta-de-lança para a penetração econômica norte-americana no Brasil. Cf. RIBEIRO, Thiago Reis Marques. *Das Missões à*

A ênfase concedida pelos Estados Unidos à reconstrução da Europa e da Ásia também afetou negativamente o relacionamento bilateral. O Plano Marshall tornou-se o vetor principal da política de assistência externa norte-americana e acentuou a insatisfação das autoridades brasileiras. O Plano, na visão de muitos, relegaria o Brasil à condição de fornecedor de produtos primários na ordem internacional que se conformava. Além disso, beneficiaria também as colônias francesas e inglesas, algumas das quais competiam diretamente com o Brasil no mercado mundial de produtos de base³².

O chanceler de Dutra, Raul Fernandes, era um dos próceres da UDN e dificilmente poderia ser classificado de antiliberal. Não pôde, apesar disso, deixar de reagir ao que considerava displicência dos Estados Unidos com relação aos pleitos brasileiros. Nas conversas que manteve para preparar a visita do presidente Dutra, queixou-se aos norte-americanos de que, não obstante suas frequentes gestões em Washington, “ninguém sequer sabe que a América Latina existe”³³. Memorando do Departamento de Estado dirigido a Truman sublinhava que Fernandes, embora fosse conhecido por suas posições pró-Estados Unidos, estaria se mostrando “crescentemente amargo” com a relutância de Washington em conceder ajuda financeira ao Brasil³⁴.

Esses episódios mostram que as relações com os Estados Unidos no governo Dutra foram caracterizadas, de um lado, por convergência política – notadamente o anticomunismo –, e, de outro, por divergências de caráter econômico. Resumir todo o período a um “alinhamento automático” ou inquestionado é, dessa forma, uma simplificação³⁵, tendo em conta a insistência do governo brasileiro em seguir obtendo recursos para a promoção de seu desenvolvimento econômico. Dutra enfrentou, ademais, uma conjuntura internacional menos propícia à realização de uma barganha com os Estados Unidos nos moldes daquelas empreendida por Vargas na Segunda

Comissão: Ideologia e Projeto Desenvolvimentista nos Trabalhos da Missão Abbink (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953). Niterói: UFF, 2012, p. 80.

³² HILTON, Stanley, op. cit., p. 604.

³³ Apud HILTON, Stanley, op. cit., p. 605, nota 22.

³⁴ Memorandum by the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Miller) to the Acting Secretary of State (Webb). Attachment 2. 05/10/1950. In: FRUS, v. II, 1950, p. 767. Tradução nossa.

³⁵ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A Diplomacia do Liberalismo Econômico: as relações econômicas internacionais do Brasil durante a presidência Dutra*. 1992. Disponível em: www.academia.edu/5661933/223_A_Diplomacia_do_Liberalismo_Econ%C3%B4mico_As_rela%C3%A7%C3%B5es_econ%C3%B4micas_internacionais_do_Brasil_durante_a_Presid%C3%Aancia_Dutra_1992. Acesso em 06/12/2017. Para um debate sobre a visão de Almeida e a defesa da tese de que o governo Dutra foi eminentemente liberal, cf. BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Liberal esclarecido ou aliado fiel? Sobre a natureza da política econômica externa brasileira no governo Dutra (1946-1951). In: *Economia*, Selecta, Brasília (DF), v.11, n.4, dezembro de 2010.

Guerra, quando as relações com o Brasil se tornaram fundamentais para Washington no plano estratégico-militar.

A visita de Dutra aos Estados Unidos em 1949 esteve muito aquém de produzir os resultados esperados. Fernandes havia solicitado empréstimo de US\$ 600 milhões ao longo de seis anos. Naquele mesmo ano, porém, os desembolsos de Washington foram de apenas US\$ 14,5 milhões. Em janeiro de 1950, o chanceler brasileiro enviou memorando para o embaixador no Rio de Janeiro, Herschel Johnson, queixando-se abertamente da falta de apoio dos Estados Unidos. Essas preocupações foram ecoadas por John Abbink, que notou o ressentimento das autoridades brasileiras com o fato de não receberem o tratamento que desejavam, a despeito do apoio prestado aos Estados Unidos durante a Segunda Guerra³⁶. As queixas brasileiras mais uma vez encontraram ouvidos moucos em Washington.

Havia ainda crescente ressentimento do Brasil com a possível reaproximação entre os Estados Unidos e a Argentina. Em 1947, em comunicação enviada à embaixada em Washington, Raul Fernandes assinalava estar a par de rumores de que o governo norte-americano começaria a manifestar “certa indiferença pelas nossas coisas, à proporção que se desenvolveria grande interesse pelas coisas e possibilidades argentinas”³⁷. Destacava, ademais:

Efetivamente, não se pode conceber que uma amizade tradicional, mais do que secular, selada ainda recentemente pelo sangue derramado em defesa de ideais comuns, possa ser assim esquecida, especialmente quando se considera que amanhã esse grande país poderá ter que apelar ainda para a nossa leal cooperação³⁸.

O ponto mais baixo nas relações bilaterais ainda estava por vir. As autoridades brasileiras foram surpreendidas com a decisão dos Estados Unidos, em maio de 1950, de outorgarem ao governo de Juan Domingo Perón empréstimo de US\$ 125 milhões – montante similar ao que o Brasil havia recebido durante toda a gestão Dutra³⁹. Truman

³⁶ “Deeply they believe that as one of the *active* allies of the United States in both world wars, Brazil should have been a beneficiary of Marshall Plan funds equally with our European allies”. In: Memorandum by Mr. John U. Abbink of the Interim Office for Technical Cooperation and Development to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Miller). 13/04/1950. In: FRUS, v. II, 1950, p. 757.

³⁷ Ofício 25 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington. Confidencial. 27/03/1947. Arquivo Histórico do Itamaraty-Brasília (doravante AHI-BSB).

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ HILTON, Stanley, *op. cit.*, p. 606.

sentiu que o empréstimo geraria reações no Brasil, mas o Departamento de Estado estava decidido a ir adiante, como forma de promover maior integração da Argentina à política hemisférica. A decisão de Washington parecia colocar em xeque um dos pilares das relações entre Brasil e Estados Unidos ao longo do século XX, uma vez que desde Rio Branco o governo brasileiro via na parceria com Washington uma maneira de contrabalançar disputas regionais com a Argentina.

É nesse cenário conturbado que tem início a Guerra na Coreia. Os norte-americanos aflagavam o ego dos brasileiros ao ressaltar que o auxílio do Brasil seria muito bem-vindo, já que suas forças “têm experiência de guerra e bom equipamento militar, padronizado com o norte-americano”⁴⁰. O Brasil reagia com cautela a esses pedidos. Eleições gerais estavam previstas para outubro de 1950, o que reduzia a margem de ação do governo brasileiro. Mas a premência de Washington em obter apoio na região representava uma oportunidade. Nesse cenário, Truman dispôs-se a receber pessoalmente o embaixador brasileiro Mauricio Nabuco. O representante brasileiro aproveitou para desfiar um rosário de reclamações sobre o estado das relações bilaterais. Queixou-se de inquérito no Senado americano (sob a iniciativa do senador Guy Gillette⁴¹) que investigava a situação das importações de café, cujo relatório final responsabilizava os países exportadores pela alta de preços. Ato contínuo, deplorou as dificuldades enfrentadas pelo Brasil na obtenção de financiamentos. Lembrou o fato de que Argentina e México haviam obtido volume de empréstimos superior ao concedido ao Brasil. O secretário de Estado Dean Acheson, presente ao encontro, assinalou que as negociações haviam sido tumultuadas em razão de indecisão sobre se o Brasil deveria recorrer ao Eximbank ou ao recém-criado Banco Mundial. Truman redarguiu assegurando que se empenharia pessoalmente no tema⁴². As reclamações de Nabuco pareciam ter surtido efeito e augurar uma fase mais positiva nos contatos bilaterais, já que resultou no compromisso do Banco Mundial de liberar empréstimo de US\$ 250

⁴⁰ Telegrama 207 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Maurício Nabuco para Raul Fernandes). Secreto. 01/08/1950. AHI-BSB.

⁴¹ O trabalho do subcomitê liderado pelo senador Gillette causou grande indignação no Brasil. Gillette sugeria que os Estados Unidos deveriam estimular a produção de café em outros países, já que o Brasil atuava como um “monopolista”. Cf. CRANDALL, Britta. *Hemispheric Giants: The Misunderstood History of US-Brazilian Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2011, p. 78.

⁴² Memorandum of Conversation with President Harry S. Truman and the Ambassador of Brazil, Mr. Mauricio Nabuco, October 9, 1950. Acheson Papers - Secretary of State File. Disponível em https://www.trumanlibrary.org/whistlestop/study_collections/achesonmemos/view.php?documentVersion=original&documentYear=1950&documentid=67-6_07. Acesso em 08/01/2018.

milhões, e do Eximbank de desembolsar US\$ 100 milhões⁴³. Essas cifras, se combinadas, representariam aportes superiores aos concedidos à Argentina e ao México, que eram sempre invocados como referência pelos brasileiros⁴⁴.

Os Estados Unidos estavam bem cientes da rivalidade crescente entre Brasil e Argentina, que resultaria, em sua própria avaliação, de políticas mais “agressivas” do regime Perón na Bacia do Rio da Prata. Manifestavam a Fernandes e a outras autoridades brasileiras, por isso, a posição oficial de que não fariam nada que pudesse ferir as suscetibilidades brasileiras⁴⁵. Esse argumento não convenceu o governo Dutra. Em conversa com o subsecretário de Estado James Webb em Washington, em maio de 1949, o chanceler Raul Fernandes destacou que havia, até então, uma “balança” de poder entre Brasil e Argentina na América do Sul, mas que a Argentina estaria paulatinamente ganhando mais força. Isso aconteceria porque o Brasil – e aqui Fernandes repisava um de seus argumentos centrais – havia se enfraquecido durante o esforço de guerra, ao passo que os argentinos teriam se beneficiado do conflito. O Brasil faria, por isso, jus a um tratamento discriminatório mais favorável do que o concedido a outros países. O chanceler brasileiro criticava, ainda, a ajuda dispensada pelos Estados Unidos à África, cujos produtos poderiam competir diretamente com os brasileiros no mercado mundial⁴⁶.

Mesmo no decorrer desse período de transição, os Estados Unidos continuaram a pressionar pela participação latino-americana no conflito na península coreana. De Washington, Nabuco desabafava que “a falta de colaboração do Brasil no esforço militar das Nações Unidas está criando aqui uma situação cada vez mais difícil”⁴⁷. Nabuco, aliás, sentia a pressão direta dos norte-americanos e vinha insistindo em que o Brasil aproveitasse o fim do período eleitoral para se juntar às forças aliadas na

⁴³ Memorandum of Conversation, by the Secretary of State. Washington, 19/10/1950. In: FRUS, 1950, v. II, p. 776-777.

⁴⁴ Sobre os empréstimos concedidos à Argentina e México, cf. The Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Miller) to the Ambassador in Brazil (Johnson). Washington, 23/08/1950. In: FRUS, 1950, v. II, p. 760-763.

⁴⁵ Policy Statement - Brazil. Secreto. 18/12/1950. National Archives and Records Administration – United States (doravante NARA). Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 936.

⁴⁶ Memorandum of Conversation. Secreto. 26/05/1949. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 892-896.

⁴⁷ Telegrama 294 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Maurício Nabuco para Raul Fernandes). Secreto. 25/10/1950. AHI-BSB.

península coreana, tendo sugerido a designação de um destróier “ou de qualquer unidade de terra, mar ou ar”⁴⁸.

Ressabiado com as dificuldades em obter empréstimos norte-americanos, o chanceler Raul Fernandes chamou a atenção de Nabuco também para o conturbado cenário político interno no Brasil, fazendo inclusive alusão a declarações de Getúlio Vargas, candidato favorito na disputa presidencial de 1950, contra o envio de tropas à Ásia:

A situação política, ao contrário da suposição de Vossa Excelência, não se simplificou com as eleições, pois o candidato presumivelmente eleito declarou-se anteriormente contrário a auxílio militar para a Coreia. É possível que mude de opinião em vista das nossas responsabilidades internacionais, mas é necessário entendimento como ele, o que por enquanto é prematuro⁴⁹.

Vargas, antes mesmo de empossado, já via a oportunidade de tentar replicar a estratégia de barganha de que se valera durante a Segunda Guerra. Em dezembro de 1950, os Estados Unidos anunciaram que seria realizada em março de 1951, em Washington, conferência hemisférica para discutir os esforços da região com relação ao conflito na península coreana. Os Estados Unidos decidiram, por isso, consultar o então presidente eleito sobre a agenda da reunião. A posição de João Neves da Fontoura, designado ministro das Relações Exteriores, não poderia ser mais clara: o Brasil cooperaria apenas se os Estados Unidos garantissem créditos, equipamentos e matérias-primas para seu processo de industrialização⁵⁰.

A virada da década de 1940 para a seguinte não parecia auspiciosa para a cooperação bilateral. Em discurso em julho de 1950 para plateia de norte-americanos que visitavam o Rio de Janeiro a convite da empresa aérea Panam, Raul Fernandes repetia que o Brasil, ao engajar-se na Segunda Guerra, teria negligenciado sua própria infraestrutura interna e perdido parte substancial de sua frota mercante. Dessa forma, ações de cooperação (e não de “caridade”, na palavra do chanceler) seriam “urgentes”⁵¹.

⁴⁸ Telegrama 274 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Maurício Nabuco para Raul Fernandes). Secreto. 04/10/1950. AHI-BSB.

⁴⁹ Despacho Telegráfico 151 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Raul Fernandes para Maurício Nabuco). Secreto. 10/10/1950. AHI-BSB.

⁵⁰ HILTON, Stanley, op. cit., p. 609.

⁵¹ Incoming Telegram 960. From AmEmbassy Rio de Janeiro to The Department of State (Herschel Johnson para Dean Acheson). 03/07/1950. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 873.

Outro argumento que seria aos poucos desenvolvido era o de que a sugestão corrente do governo norte-americano – pleitear empréstimos do Eximbank – não bastava ao Brasil, já que essa instituição se dedicava basicamente a financiar a exportação de bens e serviços de empresas do próprio Estados Unidos, ao passo que o Brasil necessitava de investimentos mais vultosos no campo da infraestrutura (os quais não necessariamente despertariam o apetite de empresas privadas). Mesmo o recém-criado Banco Mundial mostrar-se-ia reticente em ajudar o Brasil naquela conjuntura. Fernandes ainda citou, informalmente, números: o Brasil buscaria cerca de US\$ 600 milhões ao longo de seis anos, não sem lembrar que os custos da participação brasileira na Segunda Guerra seriam estimados (pelo próprio Fernandes) em torno de US\$ 700 milhões⁵².

Fica evidente, dessa forma, que ao final do governo Dutra não havia, sob qualquer ângulo, um “alinhamento automático”, já que a pauta bilateral era dominada por divergências sobre questões financeiras, pelo apoio norte-americano à Argentina e pela hesitação em enviar contingentes militares à Coreia. O Brasil contestava, ademais, a tese de que os esforços dos Estados Unidos em outras regiões do planeta dificultavam a disponibilização da ajuda postulada pelo Brasil. Fernandes argumentava que o Brasil buscava apenas empréstimos de “alguns milhões” dos Estados Unidos, o que não deveria ser visto como um entrave no momento em que Washington investia bilhões, “sem qualquer retorno”, na reconstrução de outras partes do mundo. Para o chanceler de Dutra, as reticências dos Estados Unidos advinham de um só fator: a preocupação em evitar a “inveja” de outros países da América Latina, ainda que, pela história das relações bilaterais, o Brasil supostamente merecesse tratamento diferenciado⁵³.

Dois episódios relevantes ocorreram no último ano da gestão de Dutra, em 1950. Em primeiro lugar, Brasil e Estados Unidos deram passo importante ao decidirem constituir a Comissão Mista de Desenvolvimento Econômico (“Joint Brazil-United States Commission for Economic Development”)⁵⁴. A Comissão teria como papel elaborar projetos de desenvolvimento de longo prazo, capazes de contribuir para eliminar gargalos importantes em setores estratégicos da economia brasileira. Mais que isso: o desfecho de seus trabalhos, como será sublinhado posteriormente, contribuiria

⁵² Memorandum of Conversation. Secreto. 26/05/1949. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 892-896.

⁵³ Ibidem.

⁵⁴ Memorandum of Conversation, by the Secretary of State. Washington, 19/10/1950. In: FRUS, 1950, v. II, p. 775-776.

apenas para agudizar ainda mais o sentimento de insatisfação do Brasil. Quando foi tomada a decisão de se criar a Comissão Mista, porém, o governo Dutra já estava em seus últimos meses. Tratava-se de fruto tardio da forte pressão exercida pelo Brasil em prol de mais investimentos norte-americanos, bem como da expectativa de Washington de que o gesto mitigasse as resistências brasileiras em enviar contingentes à Coreia.

O segundo episódio foi o das discussões, também iniciadas em 1950, para a celebração de um Tratado de Amizade, Comércio e Cooperação Econômica. Ele revela o antagonismo entre as pressões “liberalizantes” exercidas pelos Estados Unidos e os impulsos “nacionalistas” que se faziam presentes já no governo Dutra. As conversas enfrentaram desde o início diversos obstáculos, entre eles a exigência dos Estados Unidos de acesso a setores até então restritos a nacionais ou a companhias legalmente estabelecidas no Brasil, como radiodifusão, navegação de cabotagem e exploração de recursos minerais⁵⁵. Raul Fernandes enfatizou a seus interlocutores que essas restrições tinham amparo constitucional e, portanto, não haveria flexibilidade do governo brasileiro em modificá-las, especialmente ante a sensibilidade que tinham junto à opinião pública. Havia, ademais, entendimentos conflitantes sobre garantias de investidores em casos de desapropriação. Fernandes afirmou ao embaixador Herschel Johnson ter a sensação de que Washington desejava forçar a adoção de um “tratado-modelo” que serviria de exemplo para acordos com outros países, desconsiderando a própria realidade constitucional do Brasil⁵⁶. Em resposta, o Departamento de Estado assinalou que tratados semelhantes já haviam sido celebrados com a Itália e Uruguai e que não entendia as razões por que Fernandes acreditava que o Brasil tornar-se-ia uma “cobaia”, já que haveria até mesmo flexibilidade por parte de Washington para acomodar eventuais empecilhos constitucionais⁵⁷.

Em carta ao embaixador Johnson, o “desk” responsável pelo Brasil no Departamento de Estado, DuWayne Clark, assinalou que uma das cláusulas do projeto de tratado, prevendo indenização prévia em caso de desapropriação, seria indispensável para os Estados Unidos. A aceitação desse princípio seria vista também como uma

⁵⁵ Incoming Telegram (Herschel Johnson para Edward Miller). Secreto. 11/01/1950. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 1192-1195.

⁵⁶ Ibidem.

⁵⁷ Outgoing Telegram (Dean Acheson para Herschel Johnson). Secreto. 13/01/1950. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 1204-1206.

indicação tangível da “seriedade” do Brasil em atrair capitais estrangeiros⁵⁸. Raul Fernandes ponderava que a Constituição brasileira já contemplava a necessidade de indenização prévia, razão por que não seria necessário que essa cláusula constasse do tratado com os Estados Unidos. Para os norte-americanos, porém, essa visão era incompreensível. Outro ponto de divergência dizia respeito à duração do tratado. Os Estados Unidos desejavam uma vigência de dez anos, já o Brasil defendia que cláusulas do tratado pudessem ser denunciadas a qualquer momento se fossem afetadas por modificações constitucionais⁵⁹. Uma das alegações centrais de Washington era a de que a Constituição brasileira passava por mudanças frequentes, o que trazia insegurança para potenciais investidores⁶⁰.

As visões dos dois países pareciam inconciliáveis. Um dos propósitos declarados da política norte-americana de celebração de tratados dessa natureza era estimular o fluxo de investimentos privados para os países signatários, oferecendo garantias e estabilidade jurídica aos empresários norte-americanos⁶¹. Um dos motes do governo norte-americano era justamente o de que os países latino-americanos tinham de criar ambiente mais favorável à atração de capitais privados, haja vista a impossibilidade de financiamentos governamentais nos montantes ambicionados pelos países da região. As objeções do Brasil a aspectos-chave do tratado – indenização em caso de desapropriação e período de vigência – fortaleciam nos norte-americanos a percepção de que não haveria um firme compromisso do Brasil com o oferecimento de garantias adequadas a investidores estrangeiros. Isso demonstra que o propalado “liberalismo” do governo Dutra também encontrava limites. A mudança de governo, com o retorno de Vargas, levou ao fim as discussões sobre o tratado, a despeito de algumas tentativas dos Estados Unidos de voltar a engajar a nova administração brasileira.

Essa gama de desentendimentos é indicada como forma de demonstrar que no governo Dutra as relações bilaterais estiveram longe de ser totalmente plácidas. Antecipavam, ademais, os problemas que se desenrolariam no segundo governo de Getúlio Vargas, eleito em outubro de 1950, e no próprio governo de Juscelino

⁵⁸ Carta de DuWayne Clark para Herschel Johnson. Confidencial. 17/05/1950. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 10-12.

⁵⁹ Memorandum da Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro. 31/08/1950. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 20-24.

⁶⁰ Carta de Duwayne Clarke para Herschel Johnson. Confidencial. 26/04/1950. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 3.

⁶¹ Office Memorandum (Kidder para Setser). Confidencial. 26/10/1951. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 1218-1219.

Kubitschek. O relacionamento bilateral entrava na nova década em meio a crescentes discordâncias e dificuldades em se constituir uma agenda positiva de cooperação.

1.3 O segundo governo Vargas: a barganha inviável

A ascensão de Vargas representou também o fortalecimento das correntes civis e militares de posição nacionalista, que se opunham a um aumento da dependência com relação aos Estados Unidos⁶². O ambiente de 1951 diferia muito daquele vivido em 1945, logo após o fim da guerra: com a Guerra Fria e a crescente marginalização da América Latina na política externa norte-americana, a estratégia brasileira de apostar suas fichas num relacionamento “privilegiado” (em que suas demandas seriam em geral aceitas) estava em xeque.

O embaixador Herschel Johnson já se precavia e a partir do Rio de Janeiro foi taxativo em chamar a atenção do Departamento de Estado para o fato de que “elementos nacionalistas” atuavam fortemente e tinham penetração no governo. Haveria três exemplos palpáveis dessa penetração: menor celeridade do Brasil na exportação de minerais estratégicos (em especial por meio da criação de entraves burocráticos), reticências em abrir a exploração do petróleo a companhias estrangeiras e a já citada relutância em engajar-se na Guerra da Coreia⁶³. A avaliação da embaixada dos Estados Unidos era a de que a posição brasileira tornar-se-ia mais rígida, exigindo de Washington maior flexibilidade para acomodar alguns dos interesses fundamentais do Brasil. Ciente do pouco que Dutra conseguira, a despeito das tentativas de granjear apoio dos Estados Unidos, Vargas estipulou que o Brasil concordaria com a exportação de minerais estratégicos apenas se recebesse, em troca, ajuda financeira dos Estados Unidos. Demandava, além disso, que os norte-americanos se comprometessem a não estabelecer preço-teto para o principal produto de exportação brasileiro, o café⁶⁴.

Essas demandas ficaram consagradas num documento que Vargas fez chegar a Johnson em janeiro de 1951, pouco antes de sua posse. Nele, assinalava que a cooperação do Brasil com Washington no contexto da Guerra da Coreia dependeria da

⁶² Cf. SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992, p. 110-150.

⁶³ Carta de Herschel Johnson (Embaixada no Rio de Janeiro) para Randolph Kidder (Departamento de Estado). 24/10/1951. Secreto. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 1033-1038.

⁶⁴ Memorando de Ellis Goodwin (Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro) para o Departamento de Estado (Sheldon Mills). Confidencial. 09/05/1952. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 1089.

disposição do Eximbank de realizar empréstimos para o estabelecimento de indústrias de base e realização de obras de infraestrutura⁶⁵. Vargas deixava claro que buscava uma reciprocidade em seus próprios termos:

A boa vontade do governo brasileiro no fornecimento de matérias-primas para a economia de emergência dos Estados Unidos deve ter como contrapartida a boa vontade do governo dos Estados Unidos na concessão prioritária de manufaturas e créditos de médio e longo prazo para a execução imediata de um programa racional de industrialização e obras públicas aos quais os principais esforços do governo do Brasil serão devotados⁶⁶.

Johnson também analisava o caso brasileiro a partir da diferenciação entre comunismo e nacionalismo. Em sua opinião, o comunismo não era, naquele momento, uma ameaça imediata no Brasil, ao contrário do nacionalismo, que agitava ânimos e angariava amplo apoio no seio da opinião pública. O nacionalismo poderia, ademais, ser um problema sério para os Estados Unidos, ao obliterar iniciativas de abertura do país aos investimentos estrangeiros⁶⁷.

No mesmo documento encaminhado ao embaixador Johnson, Vargas também transmitiu uma lista com 14 projetos que esperava fossem contar com financiamento norte-americano. Constavam da relação a construção de hidrelétricas, refinarias de petróleo, melhoria de ferrovias e portos, compra de navios para a marinha mercante, expansão da usina de Volta Redonda, a construção de uma segunda usina siderúrgica e a criação de empresas de capital misto para prospecção, exploração e industrialização de matérias-primas, inclusive minerais estratégicos⁶⁸.

Vargas forçava a mão nas negociações num contexto internacional pouco propício. Havia no cenário internacional diversos constrangimentos para que o Brasil empreendesse uma “barganha” bem-sucedida: os países europeus ainda se reerguiam, o processo de descolonização era incipiente e não havia, na elite brasileira, uma

⁶⁵ The Ambassador in Brazil (Herschel Johnson) to the Secretary of State (Dean Acheson). Rio de Janeiro, 15/01/1951. In: FRUS, 1951, v. II, p. 1185.

⁶⁶ *Ibidem*.

⁶⁷ Carta de Herschel Johnson (Embaixada no Rio de Janeiro) para Randolph Kidder (Departamento de Estado). 24/10/1951. Secreto. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 1034-1035.

⁶⁸ The Ambassador in Brazil (Herschel Johnson) to the Secretary of State (Dean Acheson). Rio de Janeiro, 15/01/1951. In: FRUS, 1951, v. II, p. 1185. Cf., também, Memorando da Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro para o Departamento de Estado. Confidencial. 25/01/1951. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 963-967.

consciência clara com relação aos potenciais benefícios de uma maior integração com os países da região⁶⁹.

Apesar desses óbices, já nesse momento Vargas articulou a relação entre a preservação da democracia (e, nesse quadro, a luta contra o comunismo) e o desenvolvimento econômico do Brasil – argumento que seria repetido por Kubitschek durante sua gestão, especialmente ao lançar a Operação Pan-Americana. O presidente via a necessidade de apoio dos Estados Unidos ao governo brasileiro não apenas como uma forma de retribuição ao engajamento do Brasil na Segunda Guerra, mas como forma de evitar a penetração soviética na América Latina e os riscos que daí adviriam para a segurança do hemisfério. Esse aspecto será explorado em mais detalhes ao tratarmos da gênese da OPA, ocasião em que ressaltaremos que a associação entre desenvolvimento e democracia germinou já no imediato pós-guerra, e não no governo JK (que teve o mérito, porém, de lhe dar destaque numa iniciativa de maior envergadura). Em carta a Harry Truman, Vargas exortou os Estados Unidos a se manterem fiéis aos compromissos assumidos no âmbito do chamado “Ponto IV”, programa de assistência técnica aos países em desenvolvimento. Em contrapartida, o Brasil “não regateará esforços nem recursos que possam contribuir para o êxito do programa de defesa do hemisfério”⁷⁰.

A dinâmica política interna nos Estados Unidos tampouco foi favorável a Vargas. Logo em seu segundo ano de governo teve de lidar com a transição de poder e a eleição do republicano Dwight Eisenhower. Foi justamente no governo de Eisenhower que a política da boa vizinhança chegaria formalmente ao seu final, uma vez que os imperativos da Guerra Fria impunham uma nova dinâmica na relação com os países da região, inaugurando nova era de intervencionismo em assuntos internos, sob o pretexto de se combater a ameaça de infiltração comunista⁷¹. A chegada do Partido Republicano ao poder significou ainda maior austeridade na concessão de auxílio econômico, prioridade no combate ao comunismo e pouca disposição em atender aos apelos por ajuda dos países latino-americanos. A “barganha nacionalista” chegava ao limite,

⁶⁹ HIRST, Monica. *O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1990, p. 22-23.

⁷⁰ Carta de Getúlio Vargas a Harry Truman. s/d. Entregue pelo Embaixador Maurício Nabuco a Harry Truman em 09/04/1951. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 981.

⁷¹ GILDERHUS, Mark T. The Monroe Doctrine: Meanings and Implications. In: *Presidential Studies Quarterly*, n. 36, n.1, março de 2006, p. 14.

resultando, na formulação de Mônica Hirst, num “pragmatismo impossível”⁷², em contraste com a política levada a cabo na década anterior.

Paradoxalmente, em sua campanha eleitoral Eisenhower deplorou em diversas oportunidades o estado das relações dos Estados Unidos com a América Latina. Realçou, em particular, o contraste entre as tentativas de atração realizadas durante a Segunda Guerra Mundial e o período pós-guerra, marcado pelo retraimento nas promessas de cooperação e de ajuda econômica. Em discurso em Nova Orleans em 13 de outubro de 1952, afirmou que a gestão que terminava havia substituído a “good neighbor policy” vigente à época da Segunda Guerra por uma “poor neighbor policy”⁷³.

Em 1952, ano da eleição de Eisenhower, estava claro que o capital político acumulado pelos Estados Unidos com o Brasil durante a Segunda Guerra se esvaía rapidamente. Nas instruções preparadas para a gestão de Walther Moreira Salles como embaixador em Washington, o chanceler João Neves da Fontoura assinalava:

Infelizmente, o Governo dos Estados Unidos da América vem mostrando desde a terminação da Segunda Guerra Mundial uma lamentável incompreensão com a América Latina. (...) Daí assumirem o caráter de verdadeiro atentado contra a segurança política do hemisfério os atos do Governo americano que impõem restrições econômicas descabidas aos povos latino-americanos ou que retardam o seu desenvolvimento, agravando sua instabilidade⁷⁴.

A atribuição de culpas pelo mau estado do relacionamento bilateral era recíproca. Se o Brasil apontava para a relutância dos Estados Unidos em canalizar recursos, os norte-americanos avaliavam que o governo brasileiro teria pouca capacidade de executar projetos que exigissem maior capacidade técnica – o que dificultaria ainda mais a concessão de empréstimos. Julgavam, ademais, que os Estados Unidos já haviam “ido longe demais” no apoio a empresas estatais (como Volta Redonda e Vale do Rio Doce), sendo indispensável que se estimulasse a criação de ambiente amigável para investimentos privados. Para a embaixada dos Estados Unidos

⁷² HIRST, Monica, op. cit..

⁷³ RABE, Stephen. *Eisenhower and Latin America – the Foreign Policy of Anti-Communism*. Chapel Hill/London: The University of North Carolina Press, 1988, p. 27.

⁷⁴ Instruções para o Senhor Walther Moreira Salles, Embaixador do Brasil em Washington. Ofício G/DPO/76 de João Neves da Fontoura para a Embaixada em Washington. Confidencial. 31/05/1952. AHI-BSB.

no Rio de Janeiro, os problemas brasileiros decorriam de deficiências de sua própria economia e caberia apenas aos brasileiros saná-los⁷⁵.

Não obstante a insistência norte-americana – que prosseguiu nos primeiros anos da nova gestão de Vargas –, o Brasil não enviou tropas para a Coreia. As razões para a não participação brasileira no conflito foram múltiplas. Em primeiro lugar, o Brasil entendia que se exigia dele uma presença militar num conflito em que apenas Estados Unidos, Inglaterra, França e países do Pacífico tinham tropas. Havia, ainda, a oposição da opinião pública, em razão sobretudo da falta de compreensão imediata sobre como “a segurança interna de cada um deles e da ordem internacional em seu conjunto é afetada por conflitos regionais ocorridos em áreas sem contato político ou intercâmbio com cultural com o nosso hemisfério”⁷⁶. Por fim, persistia a insatisfação com o apoio financeiro norte-americano ao Brasil.

Pelo impacto que teriam nos governos subsequentes, especialmente na administração de Juscelino Kubitschek, cumpre destacar aqui três temas que ganhavam relevo na esfera econômica: a remessa de lucros ao exterior, o debate sobre a política nacional do petróleo e os trabalhos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

Vargas, que ao longo de seu segundo mandato criticou em diferentes ocasiões o que considerava remessa excessiva de lucros ao exterior, decidiu, em janeiro de 1952, reformular a lei que tratava do assunto, limitando os envios a 8% dos lucros, juros e dividendos obtidos no país⁷⁷. O presidente determinou que esse percentual fosse aplicado apenas ao valor introduzido no país e nele registrado, e não sobre lucros reinvestidos. Por trás do debate estava a questão cambial: a taxa oficial à época era de 18,5 cruzeiros por dólar; no mercado negro, a conversão se fazia a 35 cruzeiros por dólar. Segundo os investidores, a ausência de câmbio livre desestimularia novos investimentos no país, sendo preferível comprar dólares no mercado negro e enviá-los ao exterior. Para o governo, porém, abandonar o câmbio fixo poderia ter efeito inflacionário⁷⁸. O debate sobre a remessa de lucros para o exterior e sobre a questão

⁷⁵ Memorando da Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro (Sheldon Mills) para o Departamento de Estado (Randolph Kidder). Confidencial. 25/01/1951. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 1079-1080.

⁷⁶ Instruções para o Senhor Walther Moreira Salles, Embaixador do Brasil em Washington. Ofício G/DPO/76 de João Neves da Fontoura para a Embaixada em Washington. Confidencial. 31/05/1952. AHI-BSB.

⁷⁷ Decreto 30.363, de 03/01/1952. Disponível em <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1950-1959/decreto-30363-3-janeiro-1952-339926-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em 13/12/2018.

⁷⁸ DULLES, John W. F.. *Getúlio Vargas: biografia política*. São Paulo: Rennes, 1967, p. 326.

cambial iam além do aspecto meramente econômico, atizando a disputa ideológica entre “nacionalistas” e “entreguistas”. O governo norte-americano reagiu de imediato às novas regras. O embaixador Johnson disse ao chanceler João Neves da Fontoura que a medida desestimularia a atração de capitais privados e seria interpretada em Washington como uma preocupante guinada nacionalista⁷⁹. Nas Nações Unidas, representante dos Estados Unidos reclamou de discursos do Brasil, no âmbito de comitês especializados, nos quais se dizia que os norte-americanos retiravam mais dinheiro do que investiam⁸⁰. Em Washington, o encarregado de negócios Afrânio de Mello Franco Filho mencionava ter escutado de interlocutores norte-americanos a referência a uma “impenetrável atmosfera de desconfiança nos círculos bancários” em decorrência das restrições ao retorno de capitais⁸¹. A decisão de Vargas de impor limites à repatriação de lucros passaria a ser vista pelos Estados Unidos como mais um exemplo da incapacidade brasileira de criar um ambiente favorável à atração de investimentos privados.

Os debates sobre o petróleo viriam a tornar ainda mais tensas as relações bilaterais. Em 1951, ainda antes da criação da Petrobrás, o Brasil chegou a solicitar formalmente créditos aos Estados Unidos para comprar equipamentos para a pesquisa, exploração e refino⁸². Esse apoio – que se daria no contexto da Comissão Mista – nunca se materializou, o que fortaleceu a posição de setores do governo que defendiam a criação de uma empresa estatal, já que não haveria disposição suficiente de empresas privadas em se aventurarem no setor (a despeito do que pregavam, ao menos retoricamente, os Estados Unidos).

Numa demonstração da volatilidade do cenário político, o projeto de Vargas que previa a criação de empresa petrolífera estatal com a possibilidade de participação de capital privado (e até mesmo estrangeiro) no refino foi posto de lado⁸³, com o apoio inclusive de setores da UDN (neste caso em razão da aposta no “quanto pior, melhor”). Venceu no Congresso a opção pelo controle total da exploração e lavra do petróleo, com

⁷⁹ The Ambassador in Brazil (Herschel Johnson) to the Secretary of State (Dean Acheson). Rio de Janeiro, 05/01/1952. In: FRUS, 1952-1954, v. VII, p. 571.

⁸⁰ Memorandum of a Conversation. Confidencial. 12/11/1952. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 1111.

⁸¹ Telegrama 73 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Afrânio de Mello Franco Filho para João Neves da Fontoura). Confidencial. 07/03/1952. AHI-BSB.

⁸² Carta de João Neves da Fontoura a Dean Acheson. 12/04/1951. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 990.

⁸³ Vargas teria decidido excluir o monopólio por entender que proposta angariaria pouco apoio no Congresso, mas mostrou entusiasmo ao perceber que poderia estar equivocado. (PEIXOTO, Amaral; CAMARGO, Aspásia; Hippolito, Lúcia; D’Araújo, Maria Celina S.; Flaksman, Dora R. *Artes da Política: diálogo com Ernani do Amaral Peixoto*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986, p. 354-355).

aceitação tácita do governo. Em 1953, o Congresso aprovou a Lei nº 2.004, que instituiu o monopólio estatal da pesquisa, exploração, refino e transporte do petróleo, criando a Petrobras. O primeiro presidente da companhia estatal foi Juraci Magalhães, justamente um representante do principal partido de oposição a Vargas, a UDN, em mais um exemplo das ambiguidades e contradições desse período⁸⁴. Como se esperava, a criação da Petrobras acentuou ainda mais a insatisfação dos Estados Unidos com Vargas.

Outro tema que gerou fortes atritos bilaterais – e cujos efeitos perdurariam por anos, inclusive durante a gestão de JK – foi o trabalho da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, cujas atividades tiveram início em julho de 1951. A Comissão deu prioridade inicialmente aos projetos nos setores de transporte e energia hidrelétrica. Decidiu-se, do lado brasileiro, criar, em 1952, o Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico (BNDE), que atuaria no financiamento dos estudos aprovados⁸⁵.

Desde o início, o principal desafio para os norte-americanos foi a administração das expectativas do Brasil. Em visita aos Estados Unidos em abril de 1951, grupo de brasileiros (incluindo Walther Moreira Salles, San Tiago Dantas e Roberto Campos) havia mantido contatos com o Banco Mundial. Os representantes do governo Vargas pressionaram o Banco a indicar eventual montante que estaria disposto a alocar para o financiamento dos projetos resultantes dos trabalhos da Comissão. A própria equipe brasileira indicou que o Brasil necessitaria de cerca de US\$ 300 milhões no período de 5 a 7 anos para os custos envolvendo projetos de desenvolvimento econômico. Ao asseverar que não costumava comprometer-se com valores específicos, o Banco Mundial limitou-se a afirmar que considerava a cifra apontada como uma “estimativa realista” e “dentro da capacidade do Brasil” de assumir dívida externa no período mencionado. Tratar-se-ia, portanto, de uma “base” com a qual o Banco poderia trabalhar com o governo brasileiro e com a Comissão Mista⁸⁶. Já naquele momento os norte-americanos buscaram esclarecer que se tratava de mera indicação, e não de um comprometimento⁸⁷. No entanto, em carta a Dean Acheson, o chanceler João Neves da

⁸⁴ DULLES, John W. F.. *Getúlio Vargas: biografia política*, cit., p. 332.

⁸⁵ HIRST, Monica, op. cit., p. 17.

⁸⁶ A Memorandum on Conversations with the International Bank for Reconstruction and Development. 27/04/1951. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 1001-1002.

⁸⁷ Carta de Randolph Kidder (Departamento de Estado) a Sheldon Mills (Embaixada no Rio de Janeiro). 27/04/1951. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 995-996.

Fontoura dava a entender que o número era uma estimativa global do valor a ser efetivamente financiado com apoio do Banco⁸⁸.

Como resultado dos trabalhos realizados, foram aprovados e enviados a Washington 41 projetos, a um custo aproximado de US\$ 390 milhões⁸⁹. As dificuldades emergiram quando da busca de recursos para a execução dos projetos. João Neves da Fontoura estava convicto de que o Banco Mundial desembolsaria os US\$ 300 milhões. Mais que isso: comunicou a Vargas que esse valor havia sido aceito “não como limite, mas com a garantia de que, esgotadas aquelas quantias, outra serão concedidas a seu Governo para a execução dos nossos projetos”⁹⁰. Vargas, por sua vez, autorizara Neves da Fontoura a aceitar o valor de US\$ 300 milhões desde que feita a ressalva de que o Brasil tinha a expectativa de que essa quantia fosse “sensivelmente aumentada na proporção dos planos considerados aceitáveis”⁹¹.

Tanto Vargas quanto seu chanceler pecaram pelo excesso de otimismo. Entre 1952 e 1953, apenas quinze projetos da Comissão Mista foram financiados, num montante de US\$ 181 milhões. Ao fim de 1953, ainda restavam pendentes vinte e seis projetos, com valor global de US\$ 206 milhões. O resultado, portanto, frustrava todas as expectativas brasileiras. Para o Brasil – e para o próprio chefe da delegação norte-americana na Comissão Mista, Merwin Bohan – foi um choque a grande resistência encontrada em Washington para o financiamento dos projetos. As reticências encontravam-se principalmente no Banco Mundial, que apontava para a deterioração do balanço de pagamentos e para a precariedade da situação cambial no Brasil. Em 1952, cerca de US\$ 400 milhões eram devidos pelo Brasil a exportadores norte-americanos – e a prioridade dos Estados Unidos era que essa dívida fosse saldada. Já o Eximbank dispôs-se a emprestar ao Brasil US\$ 300 milhões para o pagamento dos atrasados, mas passou, em contrapartida, a resistir ferreamente a financiar projetos de desenvolvimento⁹². Pressionado, o governo brasileiro decidiu liberar a taxa de câmbio,

⁸⁸ Carta de João Neves da Fontoura a Dean Acheson. 12/04/1951. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 989.

⁸⁹ CAMPOS, Roberto. *Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 162; DULLES, John W. F., *Getúlio Vargas: biografia política*, cit., p. 329.

⁹⁰ Telegrama 129 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Maurício Nabuco para João Neves da Fontoura). Secreto. 13/04/1951. AHI-BSB.

⁹¹ Despacho Telegráfico 83 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (João Neves da Fontoura para Maurício Nabuco). Secreto. 11/04/1951. AHI-BSB.

⁹² Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann) to the Secretary of State. Washington, 20/02/1953. In: FRUS, 1952-1954, v. IV, p. 607-608.

mas isso tampouco contornou as resistências em Washington. O Banco Mundial mantinha-se firme na pregação de que o Brasil deveria ajustar suas contas⁹³.

Em visita a Washington em abril de 1953, o representante brasileiro na Comissão Mista, Ari Torres, constatou *in loco* o clima pouco propício para a obtenção de recursos para a concretização dos projetos. Torres considerava “perfeitamente razoável” que os quase US\$ 400 milhões envolvidos nos projetos da Comissão fossem financiados pelos Estados Unidos no decorrer de cinco anos, com desembolsos anuais de US\$ 80 milhões. Apesar dos esforços de Merwin Bohan, o governo norte-americano via o problema com outros olhos, entendendo que a maior parte dos projetos deveria ser financiada pelo Banco Mundial – o qual, segundo Torres, agia no sentido de desconhecer “a existência do programa completo e harmônico”⁹⁴.

Ao tomar conhecimento da intenção de Washington de propor o encerramento das atividades da Comissão, Torres solicitou providências urgentes do Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, no sentido de chamar a atenção dos norte-americanos para “o grave inconveniente do fechamento da Comissão, sem ter alcançado o objetivo visado, que seria promover o desenvolvimento econômico do Brasil mediante programa de empréstimo fundamentado no projeto por ela elaborado”. Propunha, ainda, que o Departamento de Estado recorresse a bancos norte-americanos para verificar quais deles estariam dispostos a financiar os cerca de US\$ 230 milhões de projetos ainda não contemplados. Os bancos interessados poderiam enviar técnicos para examinar os projetos da Comissão Mista, que só então seria extinta⁹⁵.

Ainda em abril de 1953, Amaral Peixoto, então governador do Rio de Janeiro, e sua esposa Alzira Vargas, filha de Getúlio, foram a Washington e se encontraram com Eisenhower. O presidente brasileiro buscava, assim, retomar uma espécie de diplomacia “direta”, valendo-se de pessoas de confiança, à semelhança do que fizera com Roosevelt. Peixoto entregou ao presidente norte-americano memorando sobre a exploração de titânio e urânio no Brasil, temas que supostamente seriam de interesse norte-americano. Ao passar para a questão da cooperação econômica, frisou a necessidade de que “os homens responsáveis de ambos os países não acentuem os erros

⁹³ Roberto Campos, que integrou a Comissão Mista, afirmou que a prioridade do Banco Mundial era a de “botar a casa em ordem”, o que o aproximaria à época mais de um banco comercial do que de um banco de desenvolvimento (CAMPOS, Roberto. *Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994, p. 175).

⁹⁴ Telegrama 106 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para João Neves da Fontoura). Confidencial. 06/04/1953. AHI-BSB.

⁹⁵ *Ibidem*.

que possam ser eventualmente cometidos de parte a parte”. Já Alzira Vargas assinalou que, em razão dos problemas econômicos enfrentados pelo Brasil, seria fundamental que os Estados Unidos “examinassem cuidadosamente não só a data de encerramento da Comissão Mista, mas também a maneira de fazê-lo”. Eisenhower, que não estava a par do assunto, limitou-se a se comprometer que o pedido brasileiro seria estudado, a fim de “evitar ressentimentos”⁹⁶.

Esse apelo direto a Eisenhower não prosperou. O governo Vargas recebeu com inconformidade a proposta norte-americana de pôr fim aos trabalhos da Comissão Mista em 30 de junho de 1953. O chanceler João Neves da Fontoura enviou ao embaixador Moreira Salles instruções claras para manifestar a consternação do governo brasileiro, já que a decisão fora tomada logo após o desgaste político enfrentado pelo governo para aprovação no Congresso Nacional do acordo militar com os Estados Unidos. Fontoura pediu para que se enfatizasse principalmente o fato de que “qualquer desconfiança gerada no espírito público quanto à reciprocidade da cooperação Brasil-Estados Unidos só serve para aumentar a atmosfera de má vontade contra esse país, especialmente liderada no continente pelo Presidente da República Argentina”⁹⁷. Como já ocorrera durante o período Dutra, a Argentina de Perón era usada frequentemente pelo governo brasileiro como uma carta em suas tentativas de negociação de benefícios com os Estados Unidos.

Em Washington, Moreira Salles tratava de atenuar os efeitos negativos para a relação bilateral e propugnava calma. Em comunicação enviada ao Itamaraty, opinava que o Banco Mundial agia de “boa fé” e que a grave situação das contas externas do Brasil desencorajava um compromisso maior daquela instituição com o financiamento de projetos da Comissão Mista. Dizia, ainda, reçar que “o fato de não concordarmos com o término da Comissão Mista não fortalecerá a boa vontade que devemos manter com o Departamento de Estado em prol do interesse do Brasil”⁹⁸. Moreira Salles

⁹⁶ Telegrama 135 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para João Neves da Fontoura). Secreto. 08/05/1953. AHI-BSB.

⁹⁷ Despacho Telegráfico 107 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (João Neves da Fontoura para Walther Moreira Salles). Secreto. 02/06/1953. AHI-BSB.

⁹⁸ Telegrama 165 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para João Neves da Fontoura). Confidencial. 28/05/1953. AHI-BSB.

propunha, ainda, que o governo pedisse ajuda a Milton Eisenhower (em tese mais sensível às demandas latino-americanas), dado o seu “prestígio” junto ao irmão⁹⁹.

O fato é que os Estados Unidos estavam decididos a não seguir com a iniciativa e esperavam que o encerramento das atividades da Comissão ocorresse por meio de acordo dos dois lados. Como o Brasil não aceitava a decisão, decidiram tomar decisão unilateral.

Dois anos depois, em palestra no “National War College”, o então embaixador do Brasil em Washington, João Carlos Muniz, ressaltou o impacto que o encerramento das atividades da Comissão Mista teve nas relações bilaterais:

O “anti-clímax” da Comissão Mista foi um desses equívocos semânticos que acabam custando caro, como demonstra o ceticismo crescente com que são recebidas no Continente expressões tais como “creation of necessary climate investment”, “private capital first” etc. Tais expressões têm um sentido muito justificado no contexto norte-americano, de prosperidade, mas podem despertar suspeitas se ditas num momento impróprio e correm o risco de serem interpretadas na América Latina apenas como “slogans”¹⁰⁰.

A visão brasileira naquele momento – e que persistiria nos anos subsequentes – era a de que os problemas econômicos brasileiros, centrados principalmente na política cambial, decorriam do estrangulamento de alguns setores básicos da economia, como transporte e energia¹⁰¹. Sem a devida correção dessas questões estruturais, o Brasil sustentava que de nada adiantaria empreender reformas pontuais de natureza fiscal ou cambial.

O encerramento unilateral das atividades da Comissão Mista trouxe ressentimentos que se prolongariam durante a gestão de JK, refletindo uma suposta má vontade dos Estados Unidos em apoiarem uma transformação estrutural da economia brasileira. Tanto é assim que em janeiro de 1959, o secretário de Estado Assistente para a América Latina, Roy Rubottom, ainda se reportava ao assunto. Em carta enviada ao embaixador dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, Ellis Briggs, Rubottom ressaltava que os Estados Unidos nunca teriam se comprometido a financiar os projetos oriundos

⁹⁹ Telegrama 173 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para João Neves da Fontoura). Confidencial. 01/06/1953. AHI-BSB.

¹⁰⁰ Palestra do Embaixador João Carlos Muniz no “National War College”. Anexo do Ofício/Memorando do Embaixador João Carlos Muniz ao Ministro Raul Fernandes. Confidencial. Washington, 12/04/1955.

¹⁰¹ Instruções para o Senhor Walther Moreira Salles, Embaixador do Brasil em Washington. Ofício G/DPO/76 de João Neves da Fontoura para a Embaixada em Washington. Confidencial. 31/05/1952. AHI-BSB.

da Comissão Mista – e a insistência brasileira em que deveriam fazê-lo seria a causa primordial do término das atividades da Comissão, o que teria engendrado ataques “destemperados” do governo e da imprensa brasileira¹⁰². Raciocínio semelhante foi articulado por Milton Eisenhower, que criticou a errônea crença das autoridades brasileiras de que o planejamento conjunto estaria associado a um compromisso das instituições norte-americanas de financiar os projetos, o que “não era verdade e não podia ser verdade”¹⁰³.

Além dos atritos no plano econômico-financeiro, a cooperação militar bilateral também foi objeto de acesos debates. O Brasil tinha interesse em obter assistência técnica e reequipar suas forças, e, embora não tenha enviado contingentes à Coreia, reconheceu o governo da República da Coreia em 1949 e endossou resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas condenando a invasão chinesa¹⁰⁴. Ao contrário do que pretendiam os Estados Unidos, porém, o Brasil associava os temas militares aos econômicos. Em missão aos Estados Unidos em agosto de 1951, o general Goés Monteiro, então Chefe do Estado Maior, ficou com a percepção de que “o assunto fundamental sempre será a preparação de tropas para a Coreia, ou talvez para outra área, caso a situação piore, como pode acontecer”¹⁰⁵. Ao conversar com o secretário de Estado Assistente para a América Latina, Edward G. Miller Jr., Goés Monteiro insistiu na necessidade de que o Brasil resolvesse, primeiramente, “seus problemas de transporte e indústria em geral”. Em relato ao Rio de Janeiro, afirmou ainda ter aproveitado a ocasião “para fazer cerradas queixas sobre a posição a que tem sido relegado o Brasil após a última guerra”¹⁰⁶. Os norte-americanos, todavia, deixaram claro que questões econômico-financeiras ficariam de fora de qualquer entendimento no plano militar¹⁰⁷.

Pressionado pelos norte-americanos num contexto em que a Guerra Fria se mostrava mais ameaçadora em função do conflito na Coreia, o governo Vargas ainda se

¹⁰² Carta de Roy Rubottom Jr. para Ellis Briggs. 28/01/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 450.

¹⁰³ Política dos Estados Unidos da América na América Latina. Relatório Milton Eisenhower. Ofício 13 da Embaixada em Washington (Ernani do Amaral Peixoto) para a Secretaria de Estado (Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 06/01/1959. AHI-BSB.

¹⁰⁴ CRANDALL, Britta, op. cit., p. 77.

¹⁰⁵ Telegrama 309 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Maurício Nabuco para João Neves da Fontoura). Confidencial. 02/08/1951. AHI-BSB.

¹⁰⁶ Ibidem.

¹⁰⁷ Telegrama 365 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Maurício Nabuco para João Neves da Fontoura). Secreto. 22/08/1951. AHI-BSB.

viu ante a necessidade de defender junto ao Congresso Nacional a assinatura de novo acordo militar bilateral, que encontrava séria objeção dos setores ditos “nacionalistas”, tanto nas Forças Armadas quanto no Parlamento. Assinado em março de 1952, o cerne do entendimento era o fornecimento de material bélico ao Brasil em troca da venda de minerais estratégicos, especialmente urânio e areias monazíticas¹⁰⁸. O acordo previa ainda apoio recíproco na defesa do hemisfério. Foi necessária grande mobilização do governo e quase um ano de gestões para que o texto fosse aprovado pelo Congresso Nacional.

O período 1953-1954 é caracterizado pelo declínio na qualidade dos contatos bilaterais. Milton Eisenhower visitou o Brasil em julho de 1953 e encontrou recepção fria, ainda na esteira da frustração com os trabalhos da Comissão Mista¹⁰⁹.

Apesar disso, mesmo nesse momento crítico persistia no seio do governo Vargas a esperança em resgatar as boas relações que haviam imperado ao longo da Segunda Guerra. Em memorial preparado para a conversa de Vargas com Milton Eisenhower, Oswaldo Aranha – naquele momento ministro da Fazenda – sugerira, como parte dos pontos de conversação, uma crítica direta ao relegamento do Brasil a posição secundária no panorama mais amplo da Guerra Fria:

(...) A tradição de nossa política, desde o Império, é a de apoiar a política mundial dos Estados Unidos, em troca da proeminência do Brasil na América do Sul.

Noto, porém, que a política norte-americana, a da administração anterior e a da atual, orientou-se, após a guerra, no sentido de apoiar e fortalecer, pela ajuda econômica, financeira e militar, aquelas nações – na Europa, na Ásia e até na África – que pudessem ser úteis à defesa da democracia, do ocidente e à consolidação da paz. A América, entretanto, e (...) o Brasil, particularmente, foram postos à margem dessa política norte-americana.

(...) Ao Brasil negaram os Estados Unidos toda a cooperação efetiva, até a de concessão de prazo suficiente para a liquidação de suas obrigações (...)

Nação de economia complementar à norte-americana, e um dos maiores mercados potenciais do globo, o Brasil representa o país cujo futuro mais intimamente pode interessar aos Estados Unidos¹¹⁰.

¹⁰⁸ SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Da II Guerra Mundial à Guerra Fria: Conexões entre os Exércitos do Brasil e dos Estados Unidos. In: *Latin American Research Review*, v. 49, n.1 2014b, p. 100.

¹⁰⁹ EISENHOWER, Milton. *The Wine is Bitter*. New York: Doubleday and Co., 1963, p. 198.

¹¹⁰ Notas preparadas por Oswaldo Aranha para o presidente Getúlio Vargas para servir de base à sua conversa com Milton Eisenhower. Rio de Janeiro, 22 de julho de 1953. CPDOC, GV/c.1953.06.22/1.

Apesar dos vaticínios de Moreira Salles de que Milton Eisenhower poderia mostrar-se simpático aos pleitos brasileiros¹¹¹, o irmão do presidente já havia dado sinais de que compactuava com a visão de que o desenvolvimento latino-americano deveria ser impulsionado principalmente por investimentos privados. Em conversa com Moreira Salles ao anunciar sua viagem ao Brasil, perguntou quais seriam os fatores que dificultariam a afluência em grande escala de investimentos privados ao Brasil, numa alusão indireta à incapacidade do país de atrair de capitais estrangeiros¹¹².

Em conversa com Milton Eisenhower no contexto da preparação para a Conferência Interamericana de Caracas, que seria realizada em março de 1954, o embaixador João Carlos Muniz se referiu à crescente “deterioração” do sistema pan-americano e a atribuiu suas causas à “interrupção da política seguida pelo Departamento do Estado, até o falecimento de Roosevelt, de estreita consulta com o Brasil”. Mais uma vez Milton Eisenhower manteve-se fiel ao discurso tradicional dos Estados Unidos à época: manifestou preocupação com a “infiltração comunista” na região, especialmente na Guatemala e na Bolívia, e indicou que um dos fatores centrais para os problemas bilaterais seria a questão do petróleo e a resistência brasileira em aceitar a presença de companhias estrangeiras na exploração dessa matéria-prima¹¹³.

O governo Eisenhower não hesitava em mostrar-se duro com Brasil, a despeito de qualquer imagem de simpatia com os problemas latino-americanos. Em carta ao secretário de Estado Assistente para Assuntos Latino-Americanos, John Moors Cabot, o encarregado de negócios da Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro assinalava que a não cooperação do Brasil no campo do petróleo e de minerais estratégicos seria nociva às relações bilaterais e contrária aos próprios interesses brasileiros, já que a abertura do mercado geraria divisas em dólares tão necessárias ao país¹¹⁴. Em Washington, o embaixador Muniz buscava mostrar-se vocal em seus contatos com o Departamento de Estado. Em mensagem ao Itamaraty, opinava:

(...) o pan-americanismo só pode sair do estado atual de estagnação mediante instituição de sistemas contundentes de estreita ação

¹¹¹ Telegrama 155 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para João Neves da Fontoura). Confidencial. 21/05/1953. AHI-BSB.

¹¹² Telegrama 127 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para João Neves da Fontoura). Confidencial. 02/05/1953. AHI-BSB.

¹¹³ Telegrama 383 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Vicente Rao). Confidencial. 27/12/1953. AHI-BSB.

¹¹⁴ Carta de Walter Walmsley para John Cabot. 08/06/1953. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 859-860.

conjunta entre o Brasil e os Estados Unidos, o Brasil sendo o único país capaz de assumir a posição de líder e porta-voz dos anseios latino-americanos¹¹⁵.

Muniz avaliava ainda que membros do governo e do Congresso estavam “alarmados ante os inúmeros sintomas de desintegração do sistema continental”, sugerindo, por isso, um encontro entre Vargas e Eisenhower¹¹⁶. Esse encontro, que jamais viria a ocorrer, mostrar-se-ia especialmente importante numa conjuntura em que prevalecia a “apatia” no tocante à política de cooperação econômica. Dias depois, Muniz escutou no Departamento de Estado que os Estados Unidos só tinham como preocupação na Conferência de Caracas a questão da infiltração comunista. As dificuldades em lidar com questões econômicas resultariam da relutância do Congresso norte-americano em liberar verbas e do protecionismo “em certos meios parlamentares e privados”¹¹⁷.

Como vinha ocorrendo desde o final de Segunda Guerra, o Brasil mostrava-se crescentemente insatisfeito com as tentativas dos Estados Unidos de aproximar-se da Argentina. João Neves da Fontoura assinalava a Vargas que “amigos do general Perón estão gestionando a reconciliação deste com o governo norte-americano, estando Perón muito interessado na aproximação com os Estados Unidos da América”¹¹⁸. A administração Eisenhower estava de fato buscando redefinir as relações com a Argentina, colocando-a em novas bases. Uma das chaves para isso seria o engajamento argentino no “lado certo” da luta contra o comunismo. O embaixador norte-americano em Buenos Aires, Albert Nufer, julgava haver uma “oportunidade” gerada pelo clima mais positivo entre os dois países¹¹⁹.

Muniz não poupava críticas à alegada reorientação da política norte-americana com relação à Argentina, advertindo quanto à necessidade de que os Estados Unidos priorizassem as boas relações com os “países democráticos no continente”. O auxílio econômico a Perón, ressaltava, poderia prolongar sua vida útil no poder, gerando

¹¹⁵ Telegrama 367 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Vicente Rao). Confidencial. 08/12/1953. AHI-BSB.

¹¹⁶ Telegrama 367 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Vicente Rao). Confidencial. 08/12/1953. AHI-BSB.

¹¹⁷ Telegrama 387 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Vicente Rao). Confidencial. 30/12/1953. AHI-BSB.

¹¹⁸ Telegrama 335 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para João Neves da Fontoura). Confidencial. 20/11/1952. AHI-BSB.

¹¹⁹ Carta de Albert Nufer para Thomas Mann. Secreto. 26/02/1953. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 837-838.

“consequências desfavoráveis no continente” e fomentando o descontentamento da população argentina¹²⁰. O secretário de Estado Assistente John Cabot, comprometeu-se a buscar um “meio termo” entre o que denominou de “corrente intervencionista e não aconselhável” do ex-embaixador em Buenos Aires, Spruille Braden, e a da “cooperação em grande escala”, que causava temores no Brasil¹²¹. Meses antes, também em conversa com Cabot, o embaixador Vasco Leitão da Cunha, então Diretor do Departamento Político do Itamaraty, acusara o antecessor de Cabot, Edward Miller, de ter se “equivocado” ao considerar ser possível “substituir” o Brasil pela Argentina¹²².

O tema era controverso mesmo dentro do governo dos Estados Unidos. Em memorando preparado naquele momento, o ex-embaixador no Brasil Adolf Berle assinalava que o Brasil havia permanecido ao lado dos Estados Unidos durante a guerra, mas recebia tratamento apenas similar ao da Argentina e do Chile (que, em suas palavras, adotara posição “duvidosa” durante a Guerra). Essa política, que Berle denominou de *appeasement*, apenas geraria insatisfação no Brasil e levaria a mais demandas e “insolência” por parte dos beneficiários¹²³. No campo oposto, Sterling Cottrell, diplomata que acompanhava os temas relacionados ao Brasil no Departamento de Estado, afirmou que o governo brasileiro era um “caçador de ouro” (*gold digger*) que já estaria “economicamente casado” com os Estados Unidos, já que sem ajuda norte-americana o país ficaria virtualmente insolvente. O melhor a se fazer seria “dar atenção” ao país e encorajar uma mudança de seus “maus hábitos” e tolerar sua busca de novas amizades, “desde que se comporte com a Rússia”¹²⁴.

A despeito de todas essas divergências bilaterais, o Brasil decidiu coordenar-se com os Estados Unidos na Conferência Interamericana de Caracas de 1954. O tema central era a situação na Guatemala, cujo presidente, Jacobo Árbenz, tinha orientação nacionalista e, segundo os norte-americanos, vínculos com os comunistas – tendo contrariado, inclusive, interesses da companhia norte-americana “United Fruit Company”. Em Caracas o Brasil articulou, por exemplo, o apoio da região à resolução

¹²⁰ Telegrama 325 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Vicente Rao). Confidencial. 29/10/1953. AHI-BSB.

¹²¹ Telegrama 325 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Vicente Rao). Confidencial. 29/10/1953. AHI-BSB.

¹²² Memorandum of Conversation (Vasco Leitão da Cunha e John Moors Cabot). Confidencial. 28/07/1953. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 1136.

¹²³ Anexo da carta de Berent Friele para John Cabot. 18/05/1953. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 853-854.

¹²⁴ Memorando de Sterling Cottrell para John Cabot. Confidencial. 21/10/1953. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 1137-1138. Tradução nossa.

que possibilitava a aplicação de medidas com base no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) contra a atuação comunista na região. O Brasil foi, aliás, o único dentre os três grandes países latino-americanos a acompanhar a posição norte-americana – a Argentina e o México se abstiveram na votação e se mobilizaram contra a aprovação de resolução segundo a qual a penetração comunista no hemisfério seria considerada uma ameaça à segurança de todos os países da região, exigindo ação “apropriada” à luz dos acordos existentes¹²⁵.

Este é um aspecto notável das relações bilaterais nesse período: em meio a grandes controvérsias sobre o “abandono” da cooperação econômico-financeira, o Brasil esteve pronto a aliar-se aos Estados Unidos na ação contra o regime de Árbenz (que seria deposto meses depois). Essa cooperação no combate ao comunismo teve início meses antes da Conferência, realizada em março de 1954. Em julho de 1953, em seu encontro com Cabot, Vasco Leitão da Cunha confidenciara que o Brasil estava preocupado, mas pouco informado, sobre a situação na Guatemala. Em situações desse tipo, afirmou, o Brasil costumaria seguir a “liderança” dos Estados Unidos. Embora ainda relutante, Leitão da Cunha também teria assentido em apoiar eventual resolução anticomunista se o governo de El Salvador apresentasse na OEA evidências de infiltração comunista patrocinada pelo governo de Árbenz¹²⁶.

O governo Vargas via essa aquiescência do Brasil com uma ação mais dura contra a Guatemala como gesto que poderia ajudar a recompor a desgastada relação bilateral. Conforme registrado em memorando do Itamaraty a Vargas, o objetivo do Brasil era o de fazer concessões com vistas a “restabelecer a base de confiança”¹²⁷.

Após a votação, o embaixador norte-americano no Rio de Janeiro, James Kemper, registrou a satisfação do chanceler brasileiro Vicente Rao (sucessor de Neves da Fontoura à frente do Itamaraty) com a aprovação da resolução e com o êxito da articulação Brasil-Estados Unidos para a obtenção de votos favoráveis¹²⁸. Rao chegou a assinalar que o fato de que as relações entre Brasil e Estados “nunca tenham sido interrompidas” seria um “fato singular” nas relações políticas do hemisfério. E lembrou

¹²⁵ GANZERT, Frederic W. The Caracas Conference. In: *World Affairs*, summer 1954, p. 44.

¹²⁶ Memorandum of Conversation (Vasco Leitão da Cunha e John Moors Cabot). Confidencial. 28/07/1953. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 1134-1135.

¹²⁷ Apud BAPTISTA JÚNIOR, Roberto. A participação do governo Getúlio Vargas (1951-1954) na deposição de Jacobo Arbenz e o fim da aliança estratégica entre Brasil e Estados Unidos. In: *Revista de História de América*, n. 149, jul-dez 2013, p. 91.

¹²⁸ Incoming Telegram (Kemper para Dulles). 09/06/1954. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 1147.

que a Argentina teria tentado articular, em Caracas, um bloco antiamericano, contra o qual o Brasil trabalhou ativamente¹²⁹. Esses gestos foram tão bem recebidos que Kemper chegou a se deslocar a Petrópolis para agradecer pessoalmente ao presidente Vargas¹³⁰.

Embora surpreendente, o claro apoio do Brasil aos Estados Unidos na Conferência de Caracas pode ter sido resultado da predominância do Itamaraty na formulação da posição do governo brasileiro. Cleantho de Paiva Leite, assessor econômico de Vargas que esteve presente na Conferência, salientou que a posição pessoal do presidente brasileiro era crítica aos Estados Unidos e que sua tendência era a de apoiar os esforços “anticoloniais” da Argentina e da Guatemala. No entanto, a delegação brasileira, liderada por Vicente Rao, seria eminentemente “conservadora” e “anticomunista”. À falta de instruções precisas da presidência, teria acabado tendo margem suficiente para somar-se aos esforços dos Estados Unidos. Paiva Leite viu esse fato como um exemplo da capacidade do Itamaraty de, à época, “diluir” a política externa do próprio Presidente da República¹³¹.

O apoio do Brasil aos Estados Unidos em Caracas não trouxe mudanças qualitativas no relacionamento bilateral: a estratégia de “restabelecer a base de confiança” não vingou. Ao final da gestão Vargas, a lista de demandas brasileiras aos Estados Unidos era extensa. No campo militar, ambicionava um programa de reequipamento envolvendo, entre outros pleitos, a aquisição de submarinos, destróieres e aviões. No plano econômico, os pedidos iam desde o financiamento de projetos aprovados pela Comissão Mista à obtenção de empréstimo para a expansão de Volta Redonda. Além disso, desejava assistência no campo da energia nuclear¹³².

Às demandas brasileiras se contrapunham os pedidos norte-americanos. No campo militar, desejavam estabelecer três bases aéreas, uma estação de comunicações e uma estação de rastreamento de mísseis teleguiados no Nordeste brasileiro. Aspiravam ainda à abertura do mercado brasileiro para a prospecção e exploração de urânio, com um acordo prevendo a venda desse minério para os Estados Unidos. Politicamente, o

¹²⁹ Memorandum de Gordon Brown para James Kemper. 04/05/1954. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 1153.

¹³⁰ Carta de James Kemper para John Foster Dulles. 12/06/1954. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 1152.

¹³¹ Notas da entrevista concedida por Cleantho de Paiva Leite ao professor Michael Weis, em 30/04/1986, 12/05/1986 e 05/06/1986. Manuscrito gentilmente cedido pelo professor Michael Weis.

¹³² Brazil wants from the United States. Secreto. 28/07/1954. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 1157-1159.

ponto central seria o compromisso brasileiro em combater a infiltração comunista no hemisfério¹³³. Esse conjunto de pendências continuaria sendo negociada nos anos vindouros.

Para os Estados Unidos, a deterioração das condições políticas e econômicas do Brasil em 1954 – com o suicídio de Vargas em agosto daquele ano – teriam sido causadas principalmente pelas “táticas demagógicas” do líder brasileiro, conforme avaliação realizada pela CIA. A agência destacava também que Vargas teria não apenas tolerado “infiltração comunista” no Ministério das Relações Exteriores e no Ministério do Trabalho, mas também trazido para o seio do governo João Goulart, cujo interesse seria o de lograr acordos com sindicatos controlados pelo Partido Comunista¹³⁴.

A carta-testamento de Vargas deixou ainda mais à mostra os problemas das relações bilaterais. Nela, Vargas se referia aos “decênios de domínio e espoliação dos grupos econômicos e financeiros internacionais”. Notava que a “lei de lucros extraordinários foi detida no Congresso”. Os lucros das empresas estrangeiras “alcançavam até quinhentos por cento ao ano”. A crise do café havia gerado uma “violenta pressão sobre nossa economia”. A Petrobras, mal havia começado a funcionar, passa a enfrentar uma “onda de agitação”. A Eletrobras havia sido “obstaculizada até o desespero”. Embora sem mencionar nenhum país estrangeiro, concluía ressaltando haver lutado, até a morte, “contra a espoliação do Brasil”¹³⁵.

O significado da carta de Vargas era claro no que dizia respeito aos responsáveis pela “espoliação” do Brasil era clara para alguns de seus aliados. Cleantho de Paiva Leite assinalou, por exemplo, que os “inimigos de Vargas estavam alinhados com os Estados Unidos” e por isso a carta-testamento demonstraria claramente uma “amargura” com aquele país¹³⁶. Em conversa com diplomata norte-americano quase um ano após o suicídio, o então presidente Café Filho criticou o teor da mensagem de Vargas, classificando-a como “um documento anti-Estados Unidos divulgado para o mundo ver”¹³⁷. Caberia justamente ao novo presidente tentar reverter o curso negativo que as relações bilaterais haviam tomado.

¹³³ United States wants from Brazil. Secreto. 28/07/1954. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filme 1159.

¹³⁴ The Outlook for the New Brazilian Government. 01/09/1954. Central Intelligence Agency - CIA. General CIA Records. CIA-RDP80R01443R000300030008-9-3, p. 3.

¹³⁵ DULLES, John W. F.. *Getúlio Vargas: biografia política*, cit., p. 352-353.

¹³⁶ Notas da entrevista concedida por Cleantho de Paiva Leite ao professor Michael Weis, em 30/04/1986, 12/05/1986 e 05/06/1986. Manuscrito gentilmente cedido pelo professor Michael Weis.

¹³⁷ Foreign Service Despatch (AmEmbassy Rio to The Department of State). 22/07/1955. NARA. Microfilme. M-1511, Rolo 1, filme 248.

1.4 O interregno Café Filho (1954-1955) e as tentativas de reaproximação

Como resultado da crise de agosto de 1954, os meses que se seguiram ao suicídio de Vargas foram caracterizados por reações contra os Estados Unidos, vistos pelos apoiadores do ex-presidente como um dos responsáveis por sua morte. O recém-empossado presidente José Café Filho teve de lidar com o desafio imediato de estabilizar a economia e manter a calma no país em direção às eleições presidenciais previstas para dali a pouco mais de um ano, em outubro de 1955. Para lograr esses objetivos, formou um gabinete com presença importante de elementos da UDN. Raul Fernandes voltou ao cargo de chanceler, que exercera durante toda a gestão de Dutra. Outros membros do ministério – Eugênio Gudin (Fazenda), Eduardo Gomes (Aeronáutica), Juarez Távora (Gabinete Militar) e Lucas Lopes (Transportes) – eram conhecidos por sua posição simpática aos Estados Unidos¹³⁸.

O novo governo logo tomou medidas que visavam à recomposição das relações com os Estados Unidos. Gudin revogou no início de sua gestão os decretos que estabeleciam preços mínimos para as exportações de café e limitavam o envio de lucros para o exterior, uma das questões mais contenciosas herdadas do governo Vargas¹³⁹. Apesar disso, a dinâmica da relação bilateral não se desviou da linha estabelecida desde o fim da Segunda Guerra: os gestos do Brasil pouco sensibilizaram os Estados Unidos, que continuaram se recusando a prestar assistência financeira significativa.

Em outubro de 1954, portanto apenas um mês após assumir o cargo, Gudin foi pessoalmente a Washington. Em conversas no “Federal Reserve Bank”, conseguiu promessa de empréstimo de US\$ 160 milhões, quantia considerada insuficiente pelo governo brasileiro. Gudin bateu então às portas do Eximbank, solicitando, sem êxito, mais US\$ 100 milhões¹⁴⁰. O ministro avaliava que a resistência de Washington em conceder aportes ao Brasil decorria em parte do fato de que o governo Café Filho não

¹³⁸ WEIS, Michael. *Cold Warriors and Coups d'État*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1993, p. 80; SKIDMORE, Thomas, op. cit., p. 181-182.

¹³⁹ BARRETO FILHO, Fernando de Mello. *Os Sucessores do Barão: Relações Exteriores do Brasil, 1912-1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001, p. 205.

¹⁴⁰ Telegrama 381 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Secreto. 02/10/1954. AHI-BSB.

poderia, em função de dificuldades políticas, “realizar obra de radical e indispensável soerguimento financeiro”¹⁴¹. Em comunicação ao presidente, Gudin disse haver se queixado aos norte-americanos, lamentando que fossem tão “parcimoniosos”. Além disso, “lembrei novamente quão eficaz fora nossa colaboração econômica durante a guerra”¹⁴². Milton Eisenhower teria, inclusive, manifestado a Gudin não concordar com a posição rígida do secretário do Tesouro, George Humphrey, conhecido por sua resistência em conceder ajuda externa. Na mesma conversa, Gudin teria dito que o Brasil poderia “aguentar” apenas mais um mês sem auxílio financeiro externo¹⁴³.

A modificação da lei do petróleo era outro ponto sensível. Gudin acreditava ser esse um dos aspectos centrais para a atração de novos capitais. Em Washington, discutiu com representantes do setor privado e com advogados sobre como realizar alterações mínimas na lei da Petrobrás, a fim de permitir que empresas estrangeiras também participassem da pesquisa e exploração do petróleo no Brasil. Chegou, inclusive, a propor que o governo contratasse “advogados peritos independentes” para estudar a questão, já que “na presente situação cambial nenhum dólar poderemos dar à Petrobras para pesquisa”¹⁴⁴. Restava saber se o governo-tampão de Café Filho teria força política para realizar qualquer mudança num tema de tal sensibilidade.

De toda forma, mesmo esses acenos com relação ao mercado de petróleo não sensibilizaram as autoridades norte-americanas. Gudin encontrou em Washington negociadores dispostos a não facilitar a vida do novo regime, a despeito de seu professado alinhamento aos Estados Unidos: a recomendação interna do governo norte-americana era a de que nenhum grande montante fosse disponibilizado para o país¹⁴⁵. Sentindo a fragilidade do governo Café Filho, uma série de exigências foram feitas pelo Departamento de Estado. Entre elas, modificar a lei que criou a Petrobras, pondo fim ao monopólio estatal; revogar tratado de 1938 com a Bolívia, que assegurava ao Brasil direito de exploração exclusivos de petróleo; modificar sua política de valorização dos preços do café; implementar o plano de reorganização do sistema ferroviário, tal como

¹⁴¹ Telegrama 381 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Secreto. 02/10/1954. AHI-BSB.

¹⁴² Telegrama 385 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Secreto. 05/10/1954. AHI-BSB.

¹⁴³ *Ibidem*.

¹⁴⁴ Telegrama 382 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Secreto. 02/10/1954. AHI-BSB.

¹⁴⁵ Memorandum by the Director of the Office of Financial and Development Policy (Corbett) to the Assistant Secretary of State for Economic Affairs (Waugh). In: FRUS, 1952-1954, v. VII, p. 663.

exigido pelo Banco Mundial; assinar o acordo que estabelecia a Comissão Militar Conjunta Brasil-Estados Unidos; revisar o tratado de troca de trigo por minerais estratégicos, de forma a garantir aos Estados Unidos melhores condições; e retomar as exportações de urânio, mica e diamantes industriais. O governo brasileiro, embora surpreso, mostrou-se disposto a acatar os pedidos. Os resultados da missão de Gudin não foram tornados públicos, de forma a evitar prejuízos nas eleições parlamentares de outubro¹⁴⁶.

Em novembro de 1954, teve lugar no Rio de Janeiro a Conferência Econômica Interamericana, realizada no hotel Quitandinha. Sua realização havia sido uma exigência de países latino-americanos para apoiarem os Estados Unidos na Conferência de Caracas de 1954 e aprovarem a resolução anticomunista talhada para respaldar medidas contra o governo de Jacobo Árbenz. Num exemplo das elevadas (e irrealistas) ambições que o governo brasileiro tinha para a ocasião, o embaixador João Carlos Muniz, em conversa com o presidente Eisenhower, assinalou que a Conferência do Rio de Janeiro constituiria uma “excelente oportunidade” para o lançamento de “um programa em grande escala e a longo prazo”, que poderia ser chamado de “Plano Eisenhower”¹⁴⁷.

Muniz buscava, além disso, estabelecer conexão com os acontecimentos da Guatemala. Em conversa com o novo secretário de Estado Assistente para Assuntos Latino-Americanos, Henry Holland, assinalou:

Fiz-lhe ver que a lição das últimas ocorrências exige dos Estados Unidos da América atenção redobrada para os problemas econômicos e sociais da América Latina e que a Conferência Econômica do Rio de Janeiro oferecerá oportunidades adequadas, a fim de corrigir o pecado original pan-americano, que desde a Doutrina Monroe limitou-se a fins defensivos, precisando agora tornar-se realidade ativa no sentido de conseguir verdadeiros fins construtivos de solidariedade continental¹⁴⁸.

Se Muniz tentava invocar o caso da Guatemala como forma de pressionar por maior ajuda norte-americana, o governo JK faria o mesmo, cinco anos depois, a

¹⁴⁶ WEIS, Michael, op. cit., p. 80-81.

¹⁴⁷ Telegrama 437 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Confidencial. 17/11/1954. AHI-BSB.

¹⁴⁸ Telegrama 288 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Vicente Rao). Confidencial. 02/07/1954. AHI-BSB.

propósito de Cuba. No entanto, as tentativas de Muniz de seduzir os norte-americanos falharam novamente. Ao contrário do que esperava, a Conferência trouxe à tona mais uma vez as contradições entre o esforço de alinhamento do Brasil e a oposição dos Estados Unidos a posições consideradas nacionalistas ou desenvolvimentistas dos países latino-americanos. O que Muniz denominava de “pecado original pan-americano” (pan-americanismo apenas em termos militares) não seria corrigido e, pior, acentuar-se-ia nos anos vindouros. Ainda antes do início das reuniões no hotel Quitandinha, Holland avisara Muniz que os Estados Unidos teriam posição conservadora no encontro. O país se limitaria a prometer “consideração favorável, pelo Eximbank, dentro de suas dotações orçamentárias, de pedidos de empréstimos a países de política economicamente sadia e para projetos não atraentes ao capital privados”. Holland descartava, assim, a definição de um valor global de assistência financeira a ser concedida pelos Estados Unidos aos países da América Latina¹⁴⁹.

Mas a posição economicamente ortodoxa do governo Eisenhower encontrava vozes dissidentes em Washington. Harold Stassen, diretor da “Foreign Operations Administration” (FOA), liderava esse dissenso e mostrava disposição em discutir temas como a estabilização de *commodities* e lançar mão de “empréstimos suaves” (*soft loans*) para os latino-americanos. Além disso, propugnava que os Estados Unidos passassem a apoiar a criação de um Banco Interamericano de Desenvolvimento e de um mercado comum latino-americano. Para Stassen, a indiferença de vários órgãos do governo com relação aos pleitos latino-americanos poderia criar uma atitude desfavorável aos Estados Unidos¹⁵⁰.

Essas propostas encontravam oposição tanto no Departamento de Estado quanto no Departamento do Tesouro. A FOA havia sido criada apenas um ano antes, em 1953, já no governo Eisenhower, com o objetivo de centralizar a prestação de assistência técnica externa. Seu foco era, portanto, o auxílio governamental a outros países – daí a maior sensibilidade de seus integrantes às demandas latino-americanas.

A FOA tornar-se-ia um corpo estranho na gestão Eisenhower e seria extinta após dois anos. Por decisão do Congresso norte-americano, programas de “assistência ao desenvolvimento” seriam interrompidos e o governo deveria levar a cabo apenas

¹⁴⁹ Telegrama 398 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Confidencial. 20/10/1954. AHI-BSB.

¹⁵⁰ Minutes of a Meeting Held at the Executive Office Building. Washington, 21/06/1954. In: FRUS, 1952-1954, v. IV, p. 323.

projetos de assistência técnica à luz de prioridades mais amplas a serem estabelecidas pelo Departamento de Estado. Eliminava-se, dessa forma, a existência de uma agência independente capaz de formular políticas de assistência à margem de outros órgãos de governo¹⁵¹.

Para além das divergências entre unidades do governo, o fato é que as propostas latino-americanas na Conferência do Rio não foram vistas com bons olhos pelos dois órgãos centrais em sua discussão, o Departamento de Estado e o Departamento do Tesouro. Eisenhower aceitou apenas o aumento de assistência técnica e o incremento de empréstimos do Eximbank, vetando, porém, o apoio à criação do Banco Interamericano, o estabelecimento de área de livre comércio, a participação em estudos para a estabilização de *commodities* e a concessão de “soft loans” para programas de desenvolvimento¹⁵². Os latino-americanos saíram de mãos vazias.

O esforço infrutífero de busca de convergência em troca de possíveis concessões prosseguiu ao longo de 1955. Em março, Gudin demitiu-se, em protesto contra a decisão do presidente Café Filho de reverter restrições de crédito que constituíam um dos cerne de seu programa anti-inflacionário. Seu substituto, José Maria Whitaker, procurou aliviar as restrições monetárias e manter o esforço de entendimento com os Estados Unidos¹⁵³. O governo nada pôde fazer, todavia, com relação ao monopólio estatal do petróleo, o que equivaleria, num ano eleitoral, a um suicídio político. A despeito desses gestos, os Estados Unidos permaneceram impassíveis na defesa da ortodoxia econômica e não houve concessão significativa de novos empréstimos. Em Washington, Muniz buscava negociar plano para consolidação da dívida do Brasil com o Eximbank e obter novos créditos. Advertia, porém, que não se sentia “autorizado a exprimir qualquer dose de otimismo quanto ao êxito da gestão, quando não seja para evitar que se criem no Brasil expectativas infundadas”¹⁵⁴.

A crescente frustração latino-americana impeliu os Estados Unidos a buscarem adotar, em 1955, uma nova “fórmula” para promover a cooperação com a região. Em janeiro daquele ano o Departamento de Estado lançou folheto intitulado “Our Southern Partners”, que buscava consolidar a expressão “good partners” em substituição à

¹⁵¹ BUTTERFIELD, Samuel Hale. *U.S. Development Aid - An Historic First: Achievements and Failures in the Twentieth Century*. Westport/London: Praeger, 2000, p. 38.

¹⁵² WEIS, Michael, op. cit., p. 82.

¹⁵³ SKIDMORE, Thomas, op. cit., p. 199-200.

¹⁵⁴ Telegrama 95 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Secreto. 20/05/1955. AHI-BSB.

“política da boa vizinhança” de Franklin Roosevelt. A Embaixada em Washington avaliou o documento como tendo um “duplo efeito propagandístico”, com o objetivo interno de se contrapor às críticas à política interamericana do governo e, no plano internacional, de “aplacar as queixas latino-americanas”¹⁵⁵. Muniz aproveitava a ocasião para fazer um diagnóstico amplo das dificuldades enfrentadas pelos países latino-americanos em meados da década de 1950:

Nas minhas conversas no Departamento de Estado e demais autoridades oficiais, tenho procurado, desde que assumi este posto, fazer advertências quanto aos perigos do excesso de concentração da política do Governo de Washington na área euro-asiática. (...) Naturalmente, o assunto é aqui tratado de modo superficial (...) Penso que, no seu lugar normal de líder do bloco latino-americano, e na hipótese de chegar-se em alto nível a uma decisão firme, o Brasil poderia, através de sua cadeia de agentes diplomáticos nas Américas, tomar a iniciativa de organizar uma corrente de opinião em defesa dos interesses do Hemisfério como um todo¹⁵⁶.

A análise de Muniz é relevante porque indica que uma iniciativa nos moldes da Operação Pan-Americana parecia estar em gestação ainda antes de JK, sendo ditada sobretudo pelas circunstâncias objetivas que moldavam as relações dos Estados Unidos com a América Latina. Por que seria necessário que os latino-americanos se organizassem? Porque, na perspectiva de Muniz, a América Latina não contava com “lobby” e nem com grupos de pressão para defender os seus interesses. O maior exemplo disso seria o caso do café, em que “a ação diplomática dos países produtores não encontra ressonância em forças domésticas ponderáveis”. Nesse cenário, o sistema americano só funcionaria em momentos de crise, “quando pressões externas lhe sacodem a letargia, como no recente caso guatemalteco”:

Daí a conclusão se impõe de que cumpre aos demais países do Hemisfério organizar-se melhor para constituírem, dentro do sistema interamericano e sem tonalidade antagônica para com os Estados Unidos da América, uma coordenação de seus interesses e objetivos comuns, sobretudo no campo do desenvolvimento econômico. Parece-me que o Brasil, embora atravesse agora uma crise econômica, reúne

¹⁵⁵ A Política interamericana dos Estados Unidos da América, de Monroe à “good partnership”. Ofício do Embaixador João Carlos Muniz ao Chanceler Raul Fernandes. Confidencial. Washington, 03/01/1955. AHI-BSB.

¹⁵⁶ *Ibidem*.

as condições necessárias para que assuma a liderança desse movimento¹⁵⁷.

Naquele mesmo ano de 1955, as preocupações dos Estados Unidos com a América Latina pareciam ganhar vulto, na esteira da crise na Guatemala. A Câmara de Representantes havia designado uma comissão, encabeçada pelo deputado Patrick Hillings, para investigar a penetração comunista na região. A comissão de parlamentares visitou vários países, inclusive Brasil, Argentina, Chile e México. O relatório reconhecia a “negligência” dos Estados Unidos com relação à América Latina, ao mesmo tempo em que o Kremlin teria obtido “alarmante progresso na América Central”. Um exemplo disso seria o fato de que, antes de ser deposto, o governo de Arbenz, na Guatemala, “estava sob completa dominação comunista”¹⁵⁸.

Um dos aspectos mais importantes do relatório Hillings, no entanto, foi o fato de ter recomendado que o governo dos Estados Unidos aumentasse seu auxílio financeiro à América Latina como forma de evitar que os comunistas voltassem a estabelecer uma “cabeça de ponte” na região. O investimento de quantias relativamente modestas em infraestrutura – construção de estradas, portos e programas sanitários – poderiam, na avaliação da comissão, engendrar bons resultados¹⁵⁹.

Muniz valeu-se da divulgação do relatório Hillings e da publicação de outros artigos na imprensa norte-americana a respeito do perigo comunista para voltar à carga sobre a necessidade de rever a posição do Brasil no sistema interamericano. Desta vez, propôs a realização de “um estudo aprofundado tendente à atualização da posição do Brasil no cenário interamericano”, a ser realizado por uma Comissão de Planejamento que seria criada no Itamaraty para pensar no longo prazo, a partir da constatação de que o país vivia uma transição entre “uma era que se acabou em 1954 e outra por começar com a eleição de um novo Presidente da República”¹⁶⁰.

Se Muniz intuía a necessidade de uma maior atuação do Brasil no cenário regional – tendo inclusive se valido a tese da “liderança” brasileira –, o ex-chanceler Raul Fernandes advogava por uma abordagem basicamente bilateral. Em mensagem a Nelson Rockefeller, conhecido pela familiaridade com a América Latina, Fernandes

¹⁵⁷ Ibidem.

¹⁵⁸ “Política interamericana dos Estados Unidos da América”. Ofício do Embaixador João Carlos Muniz ao Chanceler Raul Fernandes. Confidencial. Washington, 12/01/1955. Tradução nossa.

¹⁵⁹ Ibidem.

¹⁶⁰ Ibidem.

advertiu que a crise econômica brasileira seria tão grave que poderia desencadear problemas sociais com consequências imprevisíveis. Esses problemas, em sua perspectiva, não poderiam ter encaminhamento adequado no quadro da diplomacia multilateral:

(...) a assim chamada diplomacia multilateral não pode oferecer possibilidades promissoras de solução para nosso problema, que é peculiar e distinto, tendo pouca ou nenhuma similitude com relação a outros países latino-americanos. E por que deveríamos advogar soluções conjuntas para a “América Latina” quando nossa ação internacional vis-à-vis os Estados Unidos foi marcada por maiores e mais custosos sacrifícios do que aqueles realizados por nossos vizinhos? Por que demandar a fragmentação de uma ajuda que não conseguimos obter nós mesmos?¹⁶¹

Se divergiam sobre em que canal tratar as demandas bilaterais (bilateral ou multilateral), o que unia análises como a de Muniz e Fernandes era a tese – que poderia ser usada ao menos como ferramenta negociadora – de que a Segunda Guerra teria beneficiado o desenvolvimento econômico dos Estados Unidos, mas prejudicado o Brasil, que se via às voltas, entre outros problemas, com inflação derivada do esforço de guerra (emissões para pagamento de exportações); “sacrifício” dos preços dos principais produtos de exportação, mantidos artificialmente estabilizados para não prejudicar as nações aliadas; e preferência dada a áreas devastadas pela guerra, principalmente na Europa, a recursos materiais e financeiros para reconstrução¹⁶².

Um dos pontos-chave da estratégia brasileira era o esforço em dar especificidade às relações Brasil-Estados Unidos, evitando que fossem apenas parte do contexto mais amplo de relações com a América Latina – Muniz se referia a “essa abstração, muitas vezes incômoda, que se chama América Latina”¹⁶³.

O secretário de Estado de Eisenhower, John Foster Dulles, não deixou de rebater as críticas à política da administração Eisenhower para a América Latina. Em discurso na sede da União Panamericana em 1955, em Washington, assinalou que os Estados Unidos destinavam mais recursos à Europa porque aquele continente estava mais sujeito

¹⁶¹ Carta de Raul Fernandes para Mauricio Nabuco. Confidencial. s/d. Entregue em 20/01/1955. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 69. Tradução nossa.

¹⁶² Palestra do Embaixador João Carlos Muniz no “National War College”. Anexo do Ofício/Memorando do Embaixador João Carlos Muniz ao Ministro Raul Fernandes. Confidencial. Washington, 12/04/1955. AHI-BSB.

¹⁶³ Ofício/Memorando do Embaixador João Carlos Muniz ao Ministro Raul Fernandes. Confidencial. Washington, 22/06/1955. AHI-BSB.

à ameaça militar do bloco soviético. As necessidades da Europa não poderiam se comparar às das dos países latino-americanos, que tinham sido poupados dos impactos mais devastadores da guerra. Reiterou, ademais, os dois aspectos que constituiriam o eixo da política econômica externa do governo Eisenhower para os vizinhos ao sul: o Eximbank estaria disposto a fornecer empréstimos para projetos consistentes e nenhuma ação governamental poderia substituir o papel dos investimentos privados¹⁶⁴.

No final da gestão Café Filho, em meados de 1955, o Departamento de Estado vislumbrava três grandes desafios no Brasil: a questão da exploração do petróleo, os preços do café e a inflação. Os três problemas colocavam desafios específicos para os Estados Unidos. No primeiro caso, a avaliação era a de que dificilmente Washington conseguiria persuadir o Brasil a mudar sua política. No segundo, os Estados Unidos estariam entre a “cruz e a espada”: de um lado, os consumidores norte-americanos que resistiam a aumento de preços, de outro, a defesa do Brasil de que houvesse estabilização de preços. Por fim, o controle da inflação exigiria medidas de austeridade impopulares, pelas quais os Estados Unidos poderiam inadvertidamente levar a culpa¹⁶⁵. Esse cenário sugeria que Washington deveria agir com cautela em seus contatos com o novo governo brasileiro.

Nas eleições de 1955, a preferência dos Estados Unidos recaía sobre Juarez Távora, candidato da UDN e visto como o único capaz de reverter o monopólio estatal do petróleo. Juscelino Kubitschek era visto pela embaixada no Rio de Janeiro como um político “desonesto” e João Goulart, candidato a vice-presidente, como um “demagogo e oportunista”. Essa visão negativa dos Estados Unidos decorria do que viam como apoio extraoficial dado pelo Partido Comunista à candidatura de ambos, bem como do claro ressentimento que a embaixada nutria pelo que via como sendo a associação de JK com o varguismo¹⁶⁶.

JK fora eleito presidente com apenas 35% dos votos – Juarez Távora, da UDN, obteve cerca de 30% dos sufrágios e Adhemar de Barros, do PSP, 25%. A eleição por apertada margem agravou a instabilidade política no país. A ameaça de um golpe militar estimulado pelos setores derrotados exigiu um “contragolpe” preventivo liderado pelo

¹⁶⁴ “(...) private enterprise rather than government will take the initiative in pioneering and developing industrial fields”. In: “Address by the Honourable John Foster Dulles on the occasion of Panamerican Day - Pan American Union, April 14, 1955”. Anexo ao Memorando/Ofício do Embaixador João Carlos Muniz ao Ministro Raul Fernandes. Confidencial. Washington, 20/04/1955. AHI-BSB.

¹⁶⁵ Preliminary Notes of the OCB Meeting, 20/07/1955. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 96.

¹⁶⁶ WEIS, Michael, op. cit., p. 86.

general Henrique Teixeira Lott, ministro da Guerra¹⁶⁷. Ela contrariou, ademais, as expectativas dos Estados Unidos e jogou sombra sobre como evoluiriam as relações bilaterais.

O convite para que JK visitasse os Estados Unidos como presidente eleito em janeiro de 1956 ocorreu principalmente porque o vice-presidente Richard Nixon, que representaria Eisenhower na cerimônia de posse, desejava comprometer o brasileiro com o combate ao comunismo¹⁶⁸. Diferentemente do que supunha o Departamento de Estado, JK mostrar-se-ia, desde logo, um aliado dos Estados Unidos, tanto por necessidade quanto por afinidade ideológica. Não obstante, a recomposição das relações bilaterais teria de ocorrer em meio a uma conjuntura conturbada e caracterizada por insatisfação mútua.

A compreensão dos desafios que seriam enfrentados pelo governo JK passa necessariamente pela compreensão desse conjunto de antecedentes negativos que marcaram as gestões de seus três predecessores imediatos: Dutra, Vargas e Café Filho. Os primeiros decênios do século XX foram caracterizados por uma aproximação crescente, com benefícios econômicos para o Brasil, seja na forma da ampliação dos laços comerciais, seja na obtenção de financiamentos para o fortalecimento das Forças Armadas e projetos estratégicos como o da usina de Volta Redonda. Ao final da Segunda Guerra, em 1945, os Estados Unidos absorviam quase 50% das exportações brasileiras e eram a origem de aproximadamente 55% de nossas importações. Além disso, haviam superado a Grã-Bretanha como a principal fonte de investimentos no país – o volume de investimentos norte-americanos saltou de US\$ 194 milhões em 1929 para US\$ 323 milhões em 1946¹⁶⁹.

É imediatamente após 1945 que surgem as primeiras fissuras numa relação que se configurava como “especial”, ao menos aos olhos do Brasil. O alinhamento de Dutra em questões político-militares não trouxe os dividendos econômicos esperados, o que trouxe irritantes para a relação bilateral. Tanto no governo Dutra quanto no segundo período Vargas firmou-se a constatação de que os investidores estrangeiros, especialmente norte-americanos, não tinham interesse em explorar segmentos fundamentais para o desenvolvimento do país, como o de petróleo e indústrias de base.

¹⁶⁷ SKIDMORE, Thomas, op. cit., p. 189 e 194.

¹⁶⁸ WEIS, Michael, op. cit., p. 87.

¹⁶⁹ MADRID, Eduardo; RAPOPORT, Mario e FIGALLO, Beatriz, op. cit., p. 2 e 9.

Por outro lado, tampouco o governo dos Estados Unidos se dispunha a fornecer recursos públicos para suprir essa deficiência, já que a emergência da Guerra Fria colocara a América Latina num plano secundário do ponto de vista das prioridades geopolíticas de contenção do comunismo.

O choque entre o nacional-desenvolvimentismo brasileiro e a pregação econômica ortodoxa dos Estados Unidos delineava um quadro ideológico que fomentava visões cada vez mais discrepantes entre o Brasil e Estados Unidos, mesmo no caso de governos considerados afáveis às demandas norte-americanas (como os de Dutra e Café Filho). O Brasil começava a enfrentar dificuldades econômicas decorrentes da evasão de divisas, da queda dos preços do café e dos consequentes déficits na balança de pagamentos. A crescente falta de recursos colocava em xeque o projeto de industrialização do país e tornava premente a recepção de investimentos estrangeiros.

Foi no período que vai de 1946 a 1955 que se delinearão os grandes temas que dominariam a pauta bilateral no governo JK. Entre eles, destacam-se a busca de financiamentos para projetos de infraestrutura; a defesa de ações para estabilização dos preços de *commodities*; a busca de reequipamento das Forças Armadas brasileiras; tensões no campo da cooperação nuclear resultantes do fornecimento de materiais estratégicos, de um lado, e a obtenção de “compensações específicas” (tecnologia e equipamentos) de outro; e o combate à penetração comunista na região. Todas as questões estiveram presentes na pauta bilateral, sem encaminhamento satisfatório, durante o decênio anterior ao início da gestão da JK. Eram grandes, portanto, os desafios com que o novo presidente brasileiro teria de lidar a partir de 1956.

II) JK E OS ESTADOS UNIDOS: O ESFORÇO PELO ALINHAMENTO (1956-1958)

Neste capítulo examinaremos a primeira etapa das relações entre Brasil e Estados Unidos no governo JK, de 1956 a 1958. Trata-se de um período marcado pelas tentativas do governo brasileiro em acomodar demandas dos Estados Unidos, a despeito do crescente nacionalismo em diferentes setores da opinião pública brasileira.

Ex-prefeito de Belo Horizonte e ex-governador de Minas Gerais, Kubitschek foi eleito pela coalizão PSD-PTB, o que o colocava, naquele momento, na difícil posição de ter de contemplar ao mesmo tempo os representantes da oligarquia rural e o então ascendente movimento trabalhista. Não por acaso, seu governo é usualmente apontado como uma tentativa de conciliar o velho e o novo¹⁷⁰. O vice-presidente, João Goulart, era o principal afilhado político de Getúlio Vargas, o que suscitava desconfianças tanto interna quanto externamente, principalmente nos Estados Unidos.

JK deixaria claro, logo após sagrar-se vitorioso nas urnas, haver escolhido o seu lado na Guerra Fria: o do mundo ocidental, sob a liderança dos Estados Unidos. A busca de uma relação privilegiada com a principal potência econômica do planeta ajudaria também na implementação do principal projeto de campanha – o Plano de Metas, que contemplava ações em cinco setores estratégicos: energia, transporte, alimentação, indústria de base e educação. O Brasil vivia à época período difícil de acesso a financiamento externo e JK teria de contar com recursos privados e públicos externos para poder levar adiante a execução de seu projeto de desenvolvimento. Como frisou em palestra realizada em 1956 no Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), JK tinha presente a importância de investimentos estrangeiros para o desenvolvimento econômico brasileiro, já que em sua opinião parte do “subdesenvolvimento” brasileiro decorreria da carência de investimentos estrangeiros no setor produtivo¹⁷¹. Esse tipo de

¹⁷⁰ BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, 1956-1961*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979, p. 24.

¹⁷¹ IORIS, Rafael. The Brazilian Developmentalist State in Historical Perspective: Revisiting the 1950s in Light of Today's Challenges. In: *Journal of Iberian and Latin American Research*, v. 19, 1, 2013, p. 420.

formulação, à época, não deixava de despertar reações nos círculos mais nacionalistas, inclusive no âmbito militar.

A postura ideológica de JK – anticomunismo e abertura aos investimentos privados – parecia augurar, no entanto, uma nova etapa de fortalecimento nas relações bilaterais. Teria de lidar, porém, com a posição secundária da América Latina na lista de prioridades dos Estados Unidos; com o conservadorismo econômico da gestão Eisenhower, que relutava em ampliar financiamentos externos; com as demandas dos Estados Unidos de cooperação militar, inclusive com estabelecimento de bases no Brasil; e a com as desconfianças que cercavam a cooperação no campo nuclear, um dos temas que mais agitavam paixões nacionalistas. Em meio ao agravamento da Guerra Fria e a esse conjunto de fatores, tudo indicava que a simples disposição de JK em reestabelecer as boas relações entre Brasil e Estados Unidos poderia não ser suficiente para reverter o processo de esgarçamento das relações bilaterais que vinha desde 1945. Não se pode esquecer, tampouco, os ressentimentos derivados do melancólico encerramento das atividades Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.

A primeira parte do presente capítulo será destinada ao exame das ideias esposadas pelos principais protagonistas das relações bilaterais no período, com ênfase nas distintas perspectivas que tinham com relação ao desenvolvimento econômico. Na segunda seção serão apresentadas as principais discussões que tiveram lugar durante a primeira viagem de JK aos Estados Unidos, ainda como presidente eleito. Em seguida, o foco recairá nas discussões sobre cooperação econômica no primeiro período de sua gestão, que vai de 1956 a 1958.

2.1 Os personagens, as ideias

A compreensão das diversas facetas das relações entre Brasil e Estados Unidos durante o governo JK exige, de antemão, uma apresentação dos seus principais protagonistas e do conjunto de ideias e objetivos que os animavam.

Eleito pela primeira vez em 1952, Dwight Eisenhower adotava oficialmente o discurso de unidade hemisférica e de revitalização do pan-americanismo. Como já assinalado, durante sua campanha criticara Harry Truman por sua “negligência” com a América Latina, região que julgava o espaço natural de projeção do poderio

estadunidense. Em tese, essa sensibilidade às demandas latino-americanas poderia contribuir para que Eisenhower não tivesse resistência preconcebida em oferecer assistência à região. Contudo, o discurso de campanha nem sempre encontraria correspondência na prática do novo governo. Uma política mais receptiva aos pleitos latino-americanos enfrentava dois obstáculos principais. O primeiro era o aprofundamento da Guerra Fria, que tornava a Europa e a Ásia as regiões prioritárias para a atuação dos Estados Unidos. A agenda externa de Eisenhower ao longo de seus oito anos de mandato assentou-se basicamente na lógica binária da Guerra Fria e de contenção da expansão do comunismo em outras regiões. Não por acaso, faria um périplo por países latino-americanos apenas nos estertores de seu mandato, em 1960, no lastro da Revolução Cubana, que recolocara a região no tabuleiro de preocupações estratégicas dos Estados Unidos. O Brasil, portanto, não esteve no horizonte de prioridades da política externa norte-americana ao longo da gestão Eisenhower.

A prioridade conferida à Guerra Fria pode ser ilustrada também pelo fato de que foi a partir da década de 1950 que os Estados Unidos atuaram com maior desenvoltura em ações secretas capitaneadas pela CIA – o principal exemplo foi a já mencionada derrubada do governo de Jacobo Árbenz na Guatemala, em 1954, após a nacionalização de terras pertencentes à companhia norte-americana “United Fruit”. A presidência de Eisenhower viria, por isso, a ser maculada pela tolerância (ao menos ao longo do primeiro mandato) com regimes autoritários, mas alinhados na repressão ao comunismo, como os de Anastasio Somoza na Nicarágua e Alfredo Stroessner no Paraguai, bem como pela oposição a iniciativas que ferissem interesses de empresas norte-americanas¹⁷².

O segundo obstáculo para que a América Latina recebesse atenção especial era a clara resistência de próceres do governo, especialmente do secretário de Estado John Foster Dulles. As desconfianças com relação à ideologia de JK – e à presença de Jango em seu governo – estavam à flor da pele justamente porque Dulles se consumia com preocupações em combater a “ameaça comunista”. Isso se devia não apenas a fatores conjunturais, mas à própria formação do secretário de Estado. O avô de Dulles, John W. Foster, também fora secretário de Estado no final do século XIX (1892-1893), durante o

¹⁷² Para um panorama geral da política externa de Eisenhower, cf. RABE, Stephen. *Eisenhower and Latin America – the Foreign Policy of Anti-Communism*, cit., e ZOUMARAS, Thomas. *Eisenhower’s Foreign Economic Policy: The Case of Latin America*. In: Melanson, Richard. *Reevaluating Eisenhower: American Foreign Policy in the 1950s*. Urbana and Chicago: Illinois University Press, 1987.

governo de Benjamin Harrison. O “velho” Foster viria a exercer grande influência intelectual e moral na formação do neto. Já no início do século XX, proclamava a necessidade de que os Estados Unidos assumissem posição de liderança no mundo, contribuindo para o estabelecimento de instituições que pudessem garantir a paz e a vigência do direito internacional. Foster compareceu, por exemplo, às duas primeiras Conferências da Haia – na segunda, em 1907, acompanhado de seu neto. Foster filiava-se a uma corrente de intelectuais nacionalistas, conservadores e legalistas que acreditavam piamente que os Estados Unidos estavam destinados a exercer o papel de exemplo moral no mundo, inclusive por meio da propagação do cristianismo¹⁷³.

Nascido em 1888, Dulles seguiria fielmente o ideário de seu avô. Sua visão rigidamente moralista¹⁷⁴ o levou a acreditar cada vez mais na necessidade do uso da força como meio de conter os movimentos contrários ao “destino manifesto” dos Estados Unidos. Dulles lidava com os desafios da Guerra Fria a partir de uma ótica claramente maniqueísta. Esse sentimento de superioridade moral impedia que visse nuances – como a diversidade de visões entre os próprios líderes comunistas – e dificultava que exercesse o papel de negociador, haja vista a posição dura que costumava adotar até mesmo com países aliados¹⁷⁵.

Ao final, essa perspectiva inflexível acabaria prevalecendo na formulação da política externa norte-americana. No dia-a-dia da gestão governamental Eisenhower não dispunha do tempo necessário para desenvolver uma visão própria que pudesse contrapor-se àquela de Dulles¹⁷⁶. Não raro o presidente exercia o papel de moderador, mas a estridência de Dulles e sua retórica abrasiva acabaram por ditar a política externa dos Estados Unidos no período em que esteve à frente do Departamento de Estado, de 1953 até às vésperas de sua morte, em 1959.

O nível de influência da família Foster Dulles ia além do Departamento de Estado. O irmão de Dulles, Allen, foi diretor da CIA entre 1953 e 1961, durante o período crítico da Guerra Fria. Ambos trabalharam no escritório de advocacia Sullivan & Cromwell, um dos mais proeminentes de Wall Street. O escritório representava

¹⁷³ DEVINE, Michael. Continuity and Consistency in American Foreign Relations: The Foster/Dulles Approach. In: *Peace and Change*. V. 8, n. 4, outubro de 1982, p. 59.

¹⁷⁴ Para alguns, as convicções morais de Dulles eram “arraigadas, mas simplistas” (“deeply held but simplistic moral convictions”) (GADDIS SMITH, George. The Shadow of John Foster Dulles. In: *Foreign Affairs*, n. 52, 1974, p. 404).

¹⁷⁵ GADDIS SMITH, George, op. cit., p. 405-406.

¹⁷⁶ Ibidem, p. 408.

diversas empresas na América Latina, entre elas justamente a “United Fruit Company”, pivô da crise na Guatemala. Essa interconexão de interesses políticos e empresariais contribuiria para a natureza peremptória de seu discurso pró-iniciativa privada e para a resistência em fornecer assistência técnica voltada ao fortalecimento da capacidade de planejamento na economia dos países latino-americanos¹⁷⁷.

No plano econômico, a política externa dos Estados Unidos durante o governo Eisenhower centrou-se na defesa da propriedade privada – e na oposição a políticas estatizantes, ou ao “capitalismo de Estado” – e da liberdade de fluxos de capitais e de investimentos¹⁷⁸. A primeira formulação mais acabada dessa visão está consagrada no documento 144/1 do Conselho de Segurança Nacional (NSC 144/1), que relaciona os objetivos gerais dos Estados Unidos para a América Latina. Ao tempo em que reconhece a crescente demanda dos povos latino-americanos por melhorias no nível de vida, esse documento manifesta preocupação com a crescente tendência da região à adoção de regimes “nacionalistas”. Tendo isso em conta, o governo dos Estados Unidos deveria, no plano econômico, perseguir os seguintes objetivos com relação aos países do hemisfério¹⁷⁹:

- a) encorajar o reconhecimento de que a maior parte do capital necessário para o seu desenvolvimento deveria advir da iniciativa privada;
- b) dar continuidade a empréstimos bancários (inclusive por meio do Export-Import Bank), mas de forma apenas a suplementar os investimentos privados;
- c) prosseguir com um programa de ajuda econômica “limitada”;
- d) facilitar o comércio na região por meio da simplificação de procedimentos aduaneiros e redução de barreiras ao comércio;
- e) dar continuidade ao programa de assistência técnica, mas com foco em projetos dentro da capacidade do país afetado; e
- f) realizar um estudo completo dos meios pelos quais os capitais dos próprios países latino-americanos poderiam ser mais bem aplicados.

¹⁷⁷ RABE, Stephen. *Eisenhower and Latin America – the Foreign Policy of Anti-Communism*, cit., p. 26.

¹⁷⁸ ZOUMARAS, Thomas, op. cit., p. 159-160.

¹⁷⁹ “Statement of Policy by the National Security Council – NSC 144/1”. 18/03/1953. In: FRUS, V. IV, p. 8.

A estratégia norte-americana estava assentada, portanto, em duas diretrizes fundamentais: o desenvolvimento da América Latina deveria ocorrer por meio de investimentos privados e os financiamentos públicos – de natureza meramente suplementar – deveriam ter como foco projetos específicos. Associados ao anticomunismo, esses elementos podem ser considerados o cerne da “doutrina republicana” predominante no governo Eisenhower, ao menos no que diz respeito à América Latina. A referência neste trabalho à “ortodoxia” ou “conservadorismo econômico” da política norte-americana será feita, portanto, à luz dos princípios enumerados na NSC 144/1.

Não há dúvida de que esses objetivos discrepavam do que buscava o Brasil desde o fim da Segunda Guerra: empréstimos e financiamentos para investimentos do Estado no setor de infraestrutura, de forma a corrigir pontos de estrangulamento da economia brasileira. Basta lembrar os apelos de Raul Fernandes em Washington, a criação da Comissão Mista e a lista de projetos apresentada por Vargas ao governo norte-americano. Além disso, o Brasil tomou nesse período a iniciativa de criar o seu próprio banco de desenvolvimento. O Banco de Desenvolvimento Econômico (BNDE) foi criado com o objetivo de elaborar projetos que seriam financiados em conjunto pelo Brasil e por instituições norte-americanas, como o Eximbank e o Banco Mundial. O BNDE viria a ter papel importante no cumprimento do Plano de Metas de JK¹⁸⁰, composto de 30 objetivos divididos em cinco setores (energia, transporte, indústria de base, alimentação e educação). O investimento público deveria caminhar *pari passu* com o capital privado para a execução do Plano. A necessidade de atrair investimentos norte-americanos – principalmente na indústria automobilística – era um dos aspectos centrais do programa de governo concebido por Kubitschek.

A adoção da estratégia contida na NSC 144/1 não apagava, por si só, algumas das ambiguidades que afligiam a formulação da política dos Estados Unidos. Eisenhower via claramente que o subdesenvolvimento poderia representar um risco na luta contra o comunismo, tendo cogitado, inclusive, a possibilidade de levar adiante um esforço global para melhorar os níveis de vida nos países em desenvolvimento. Contudo, seu secretário do Tesouro, George Humphrey, alertou imediatamente contra

¹⁸⁰ FURTADO, Celso. As origens do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), 1952-1955. In: *Memórias do Desenvolvimento*, v. 4 (4), setembro de 2010, p. 21.

os custos dessa iniciativa¹⁸¹. Se Foster Dulles seria o prócer do anticomunismo, Humphrey tornar-se-ia, durante sua permanência no governo, o principal baluarte do conservadorismo fiscal. Roberto Campos, um dos principais negociadores econômicos do governo brasileiro no período, tinha palavras poucos gentis a respeito de Humphrey: segundo ele, o secretário do Tesouro tinha “nojo” do Brasil¹⁸², supostamente em razão do fato de não ter logrado concessão para a exploração de minas de manganês no Amapá, quando ainda trabalhava para a mineradora Hanna Mining.

Humphrey chegou a defender, em reunião do Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos, que a assistência externa ao desenvolvimento deveria ser declinante: a prosperidade deveria ser atingida principalmente por meio do investimento privado. A promoção do desenvolvimento deveria ocorrer de forma eficiente, sem sobrecarregar o Tesouro norte-americano e sem afetar os interesses principais de suas empresas. Humphrey supunha que a adoção de políticas apropriadas de atração de investimentos e de aumento do comércio poderiam conduzir até mesmo à eliminação da assistência externa ao desenvolvimento¹⁸³.

A pregação desenvolvimentista de JK divergia frontalmente dos princípios mais caros à política econômica externa de Eisenhower. O termo “desenvolvimentismo” é utilizado, aqui, para designar a ideologia que preconizou no Brasil, a partir dos anos 1930, uma transformação da sociedade brasileira a partir da industrialização planejada pelo Estado. Na formulação de Bielschowsky¹⁸⁴, essa ideologia estaria assentada em quatro pontos fundamentais:

- a) a industrialização é o caminho necessário para a superação da pobreza e o do subdesenvolvimento;
- b) a industrialização, no caso brasileiro, só pode ocorrer por meio do planejamento do Estado, não podendo depender apenas das forças de mercado;

¹⁸¹ SEWELL, Bevan. *The US and Latin America: Eisenhower, Kennedy and Economic Diplomacy in the Cold War*. London/New York: I.B. Tauris&Co., 2015, p. 20.

¹⁸² NASSIF, Luis. Memórias de um construtor. In: Folha de São Paulo, 30/10/1994. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/10/30/mais!/20.html>. Acesso em 23/04/2019.

¹⁸³ SEWELL, Bevan, op. cit., p. 20-21.

¹⁸⁴BIELCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro – O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000, p. 7.

- c) é o planejamento estatal que definirá os setores econômicos e os meios necessários para a industrialização; e
- d) o Estado terá papel não apenas no planejamento, mas também na execução do processo de industrialização, podendo promover investimentos diretos em setores que não despertam interesse suficiente da iniciativa privada.

Em síntese, o pensamento desenvolvimentista em voga na década de 1950 centrava-se na intervenção do Estado para que fosse estabelecido um padrão de crescimento econômico a partir da industrialização, inclusive, se necessário, por meio da adoção de medidas protecionistas e de planejamento que possibilitassem o desenvolvimento da indústria local e a maximização da renda¹⁸⁵. Ao longo deste trabalho, é esta a acepção que será dada aos termos “desenvolvimentismo” ou “nacionalismo”. Essa ideologia encontrou sua formulação teórica e política a partir da contribuição da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), órgão vinculado à Organização das Nações Unidas, e também do Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB). Por sua relevância para o período, buscaremos apresentar de modo sintético as principais ideias discutidas no âmbito dessas duas instituições.

As concepções desenvolvidas pela CEPAL, especialmente pelo seu mais proeminente economista, Raúl Prebisch, tinham como um de seus eixos a dicotomia centro-periferia. A divisão internacional do trabalho teria gerado efeitos deletérios para os países dito “periféricos”: sua função seria a de prover o centro com alimentos e matérias-primas. O progresso técnico teria chegado a esses países apenas nos segmentos agroexportadores, vistos como “ilhas de alta produtividade, em contraste com o atraso do restante do sistema produtivo”¹⁸⁶. É a partir dessa constatação que a CEPAL desenvolve a tese da deterioração dos termos de troca. Ao contrário do que sustentavam os princípios do liberalismo, os avanços técnicos e aumento da produtividade na indústria dos países avançados não resultariam em preços menores no mercado internacional, permitindo, assim, em condições de concorrência perfeita, uma transferência de renda aos países menos desenvolvidos. Na concepção cepalina, ocorreria o oposto: o aumento de produtividade nos países ricos lhes permitiria reduzir as importações de insumos, aumentando sua renda em detrimento daquela dos países em

¹⁸⁵ BIELCHOWSKY, Ricardo, *op. cit.*, p. 11-12.

¹⁸⁶ *Ibidem*, p. 16.

desenvolvimento¹⁸⁷. A tendência seria a de crescente depreciação dos preços dos produtos exportados pelos países subdesenvolvidos em relação às manufaturas dos países do “centro”.

Outro aspecto relevante do pensamento cepalino foi a chamada tese estruturalista sobre a inflação. A inflação nos países latino-americanos seria resultado de desajustes estruturais em suas economias, especialmente no campo externo: a redução da capacidade de importação em função da deterioração dos termos de troca causa desvalorização da taxa de câmbio, o que eleva preços internos e conduz à inflação. Em consequência, um dos resultados do pensamento cepalino era o repúdio a políticas de austeridade: restrições de natureza creditícia e fiscal tenderiam a fracassar no combate à inflação, por não corrigirem os desequilíbrios estruturais e acentuarem a recessão. A solução estaria numa política de crescimento que contemple transformações estruturais da economia, por meio de um esforço de industrialização que diminua a dependência de importações¹⁸⁸.

As concepções cepalinas teriam impacto não apenas teórico, mas prático, já que permearam o discurso governo JK, inclusive em suas relações com os Estados Unidos. Em diversos momentos o presidente brasileiro rechaçou a defesa de maior austeridade fiscal e combate à inflação feita pelo Fundo Monetário Internacional e pelo governo norte-americano, tendo em vista os impactos deletérios que poderiam ter para o esforço industrializante em curso no Brasil.

Outro importante espaço para reflexão sobre os problemas brasileiros naquele período foi a Escola Superior de Guerra (ESG), que fora criada em 1949. Concebida nos moldes do “War National College” dos Estados Unidos, oferecia cursos que contribuíram para a formação de segmentos militares e civis, bem como para a formulação de doutrinas no campo da segurança nacional. “Segurança nacional”, neste caso, era entendida como um conceito amplo e que não se resumia ao campo militar, significando a exploração do potencial de desenvolvimento do país¹⁸⁹.

¹⁸⁷ BIELCHOWSKY, Ricardo, op. cit., p. 17.

¹⁸⁸ Ibidem, p. 21-24.

¹⁸⁹ MUNDIM, Luiz Felipe Cezar. Juarez Távora e Golbery do Couto e Silva: Escola Superior de Guerra e a Organização do Estado Brasileiro (1930-1960). Dissertação de Mestrado. Universidade Federal de Goiás, 2007, p. 41-43. Disponível em https://portais.ufg.br/up/113/o/Luiz_Felipe_Mundim.pdf. Acesso em 12/08/2019.

Chegamos assim à metade dos anos 1950 em meio a céleres mudanças sociais, culturais e econômicas. As transformações iniciadas nos anos 1930 com o incipiente processo de industrialização começavam a se manifestar num processo de urbanização, na ampliação da classe média e na formação de uma classe de empresários interessados numa aliança com setores do Estado para a promoção do desenvolvimento econômico nacional. Essas mudanças criaram um caldo de cultura que contribuiria para tornar cada vez mais difícil a manutenção do modelo tradicional nas relações entre Brasil e Estados Unidos.

É nesse ambiente que vem a ser criado, em julho 1955 – alguns meses antes da eleição de JK – o Instituto Superior de Estudos Brasileiros (ISEB), que funcionaria sob a alçada do Ministério da Educação e Cultura. Sua criação se deu na esteira nos debates sobre a nacionalização do petróleo e sobre o papel do Estado na promoção do desenvolvimento econômico. Dentre seus expoentes se destacam o filósofo Roland Corbisier, o historiador Néelson Werneck Sodré, o economista Alberto Rangel, o sociólogo Alberto Guerreiro Ramos e o cientista político Helio Jaguaribe¹⁹⁰.

À semelhança do que ocorria com a CEPAL, os pensadores do IESB partiam do pressuposto de que o desenvolvimento deveria ser o produto de uma estratégia nacional de industrialização, buscando demonstrar, ademais, que os ganhos de produtividade que ocorriam nos países industrializados não se transformavam numa queda nos preços desses mesmos produtos, em prejuízo dos países em desenvolvimento (trata-se da já mencionada deterioração dos termos de intercâmbio). Essa concepção refletia a filiação tanto dos intelectuais do ISEB e da CEPAL à “teoria do imperialismo”: os países industrializados buscavam manter os países em desenvolvimento como exportadores de matérias-primas e produtos agrícolas e importadores de produtos manufaturados¹⁹¹.

O ISEB era um grupo nacionalista que contemplava a possibilidade de alianças de classe para impulsionar o desenvolvimento econômico brasileiro. Nas palavras de Helio Jaguaribe, tratar-se-ia de buscar um “nacionalismo mobilizador”, capaz de ensejar

¹⁹⁰ Para um perfil dos principais integrantes do ISEB, cf. CHILCOTE, Ronald H. *Intellectuals and the Search for National Identity in Twentieth-Century Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018, p. 65-89.

¹⁹¹ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Dependência. In: TOLEDO, Caio Navarro de (org.). *Intelectuais e Política no Brasil: a experiência do ISEB*. São Paulo: Revan, 2005, p. 204-205.

concessões recíprocas entre os grupos sociais, em benefício do conjunto do país¹⁹². O “pacto populista” de Getúlio Vargas seria um exemplo de tentativa de conciliação entre setores populares e do Estado em busca do desenvolvimento econômico. Em estudo sobre o tema, Bresser-Pereira alinhavou as principais convergências entre os pensamentos isebiano e cepalino¹⁹³:

- a) ambos os grupos articulavam uma crítica ao liberalismo econômico. O desenvolvimento dos países “periféricos” só seria possível como resultado de planejamento, cujo principal protagonista seria o Estado;
- b) em razão do imperialismo, seria impossível a esses países lograrem o desenvolvimento sem que houvesse uma revolução nacional (aliança entre burguesia e Estado) que conduzisse a uma revolução capitalista;
- c) os principais agentes dessa revolução nacional seriam os empresários, classe orientada para a inovação e acumulação de capital; e
- d) a atuação dessa classe transformadora resultaria na formação de um Estado nacional moderno, capaz de criar um mercado interno propício à industrialização e coordenar a estratégia nacional de desenvolvimento.

Para os pensadores do ISEB, portanto, fazia-se necessária a associação entre o empresário, que desempenha o papel de agente do desenvolvimento, e os setores do Estado, que deveriam exercer um papel de coordenação do processo¹⁹⁴. Conforme Helio Jaguaribe, o Instituto tinha como um de seus objetivos centrais estabelecer os fundamentos de uma política de desenvolvimento nacional, por meio da elaboração de uma ideologia nacional-desenvolvimentista que fosse capaz de mobilizar setores importantes da sociedade brasileira. Ainda segundo Jaguaribe, ao longo de sua história, que vai de sua constituição em 1955 até 1964, o Instituto passou por diferentes fases, evoluindo de uma postura teórica de natureza problematizante até resvalar, em sua fase final, para uma maior militância política, em direção a um “socialismo populista”. Em

¹⁹² JAGUARIBE, Helio. ISEB — Um breve depoimento e uma reapreciação crítica. In: *Cadernos de Opinião*, n. 14, out./nov. 1979, p. 101.

¹⁹³ BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos, op. cit., p. 208.

¹⁹⁴ *Ibidem*, p. 210.

todas elas, porém, teria prevalecido um “constante compromisso com o objetivo do desenvolvimento nacional”¹⁹⁵.

O pensamento cepalino e a atuação do ISEB criaram um ambiente que, se não foi determinante, conformou muito do discurso de política externa de JK, especialmente em seu eixo central: as relações com os Estados Unidos. Muitos viam as discussões no âmbito do ISEB como uma espécie de “fermento” para sentimentos anti-Estados Unidos¹⁹⁶. Tanto é assim que uma das maiores divergências entre os membros do ISEB resultou da defesa por Hélio Jaguaribe de um “nacionalismo de meios” que contemplaria o reconhecimento de efeitos positivos de investimentos estrangeiros, inclusive no caso do petróleo¹⁹⁷. Essa polêmica resultou na saída de Jaguaribe do ISEB e demonstrou que prevalecia, na instituição, um enfoque crítico aos Estados Unidos. A “doutrina Eisenhower”, alicerçada na promoção do livre comércio e em medidas de austeridade fiscal, conflitava claramente com as concepções desenvolvimentistas que prevaleciam no meio intelectual e político brasileiro – exceção feita, talvez, à parcela dos segmentos políticos mais conservadores, como a UDN. As críticas de Washington a políticas “estatizantes” herdadas do período varguista nunca tiveram eco em JK, que, embora pudesse reconhecer em privado reservas ao nacionalismo mais extremado, sabia que o ambiente político não favoreceria qualquer reversão desse processo. Seu governo mostrou-se, ademais, disposto a confrontar qualquer tentativa de imposição de políticas de austeridade que minassem a capacidade de investimento do Estado brasileiro.

Nesse ambiente de grande fermentação ideológica, o projeto desenvolvimentista de JK esteve eivado de contradições: gestos “nacionalistas” e a promoção do desenvolvimentismo conviviam com o apelo à ajuda dos países do “centro”, notadamente os Estados Unidos. Embora houvesse uma tendência a se associar desenvolvimentismo a nacionalismo (nos moldes da campanha “o petróleo é nosso”), no caso de JK isso não acontecia: em sua visão, a associação com o capital estrangeiro e a obtenção de assistência técnica das principais economias do planeta constituíam requisitos indispensáveis do processo de industrialização do Brasil. Kubitschek foi,

¹⁹⁵ JAGUARIBE, Helio. ISEB — Um breve depoimento e uma reapreciação crítica, cit., p. 97.

¹⁹⁶ DULLES, John W. F. *Unrest in Brazil – Political-Military Crises, 1955-1964*. Austin/London, University of Texas Press, 1970, p. 87.

¹⁹⁷ CAMPBELL, Courtney J. From Mimicry to Authenticity: The Instituto Superior de Estudos Brasileiros on the Possibility of Brazilian Culture (1954-1960). In: *Luso-Brazilian Review*, 51:1, 2014, p. 172.

aliás, um ávido promotor de investimentos externos no Brasil. Não por acaso, parte da literatura especializada no Brasil aponta o período JK como o momento em que o “capitalismo monopolista industrial” assentou seus alicerces no Brasil, estabelecendo uma dinâmica “submetida a centros externos”¹⁹⁸.

Deve-se ter presente também que JK nunca foi um ideólogo, mas um executivo que conferia prioridade máxima à realização de obras, característica que já havia se manifestado em suas gestões como prefeito de Belo Horizonte e governador de Minas Gerais. Ao contrário de Getúlio Vargas, Kubitschek não recorreu, em seu governo, a uma estratégia populista com matizes que poderiam ser considerados “esquerdistas”. Sempre esteve comprometido com a política de combate à expansão do comunismo na América Latina e professava, sempre que necessário, o pertencimento do Brasil ao chamado “bloco ocidental”. JK assumiu num momento de agudização da rivalidade entre Estados Unidos e União Soviética, em que movimentos de natureza “neutralista” ainda não estavam plenamente conformados e o processo de descolonização não havia tido início. A opção pela aproximação com os Estados Unidos era quase que uma consequência natural desse cenário.

O nacional-desenvolvimentismo de Kubitschek era, portanto, marcadamente centrista e destituído de qualquer viés antiamericanista ou anti-imperialista¹⁹⁹. Diz-se também que JK teria assentado as bases para um “desenvolvimentismo associado” com os Estados Unidos²⁰⁰, notadamente no que dizia respeito à atração de capitais. Não obstante, estava clara a discrepância de expectativas entre Brasil e Estados Unidos. Como assinalou memorando da embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, o país não estava preparado para a “relação monogâmica” que o Brasil desejava²⁰¹ – o que significa que Washington relutaria em ceder aos pedidos brasileiros apenas para preservar supostas “relações especiais”, até mesmo porque o Brasil, ao contrário do que ocorrera na Segunda Guerra, não atraía naquele momento o interesse estratégico dos norte-americanos.

¹⁹⁸ MARANHÃO, Ricardo. O Estado e a Política “Populista” no Brasil (1954-1964). In: Fausto, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. 3ª. ed. São Paulo, Difel, 1986, Tomo III, p. 266.

¹⁹⁹ SKIDMORE, Thomas, op. cit., p. 209.

²⁰⁰ VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964)*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004, p. 94.

²⁰¹ Memorandum from Howard Cottam to Ellis Briggs. 11/07/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 397.

Apesar desse ambiente intelectual marcado pela clara ascensão de correntes nacionalistas, JK nomeou como seu ministro das Relações Exteriores uma figura já conhecida: José Carlos de Macedo Soares, que já havia sido chanceler em duas outras ocasiões: no governo de Getúlio Vargas (1934-1936) e durante a interinidade de Nereu Ramos, que assumiu o governo em novembro de 1955, após o “contragolpe” preventivo desencadeado pelo general Henrique Teixeira Lott. Ao assumir o Itamaraty no governo JK, Macedo Soares já contava 72 anos de idade²⁰². Se Eisenhower tinha um secretário de Estado de personalidade forte e com prioridades bem delineadas, não estava claro se o mesmo ocorreria no Brasil, haja vista o aparente descompasso entre um presidente ávido pela modernização do Brasil e seu chanceler pertencente à “velha guarda” da política brasileira.

Condicionado pela já mencionada necessidade de lograr apoio externo ao Plano de Metas, porém, JK iniciou sua gestão empenhado em cultivar boas relações com Washington. Uma das principais preocupações era a de agir rápido para evitar que o Brasil fosse deslocado ainda mais para um plano secundário na agenda de prioridades dos Estados Unidos. A perda de peso específico do Brasil fica explicitada, por exemplo, em documento não assinado e encaminhado em 1958 (portanto no meio da gestão JK) por um dos filhos de Joaquim Nabuco – provavelmente o advogado José Tomás Nabuco de Araújo – ao então embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Ellis Briggs. Nela, o filho de Nabuco assinala que seu pai tinha “pleno acesso” a Elihu Root e o embaixador brasileiro em Washington durante a guerra (Carlos Martins) também tinha acesso fluído ao secretário de Estado Cordell Hull. Esse status dos embaixadores brasileiros teria se modificado após o conflito mundial: Mauricio Nabuco teria se deparado com muitas dificuldades em encontrar-se com Dean Acheson no período 1948-1952 - segundo os boatos da época, Acheson só receberia os representantes da França, Reino Unido e Rússia²⁰³. Essa referência é ilustrativa do que o Brasil via como má vontade e desprezo ao apoio prestado pelo Brasil aos Aliados durante o conflito mundial.

De “aliado preferencial” o Brasil havia se tornado, na prática, um parceiro pouco notado, justamente porque seu alinhamento com os Estados Unidos nos temas mais

²⁰² CONDURU, Guilherme Frazão. José Carlos Macedo Soares: Liberal, Nacionalista e Democrata. In: Pimentel, José Vicente de Sá (org.). *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. V. III. Brasília: FUNAG, 2013, p. 777.

²⁰³ Foreign Service Despatch (AmEmbassy Rio to The Department of State, Ellis Briggs para John Foster Dulles). 12/06/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 374 e ss.

caros a Washington (segurança e defesa) já estaria assegurado. JK assumiu em 1956, no mesmo ano em que Eisenhower buscava sua reeleição. O Brasil esperava que isso pudesse ensejar uma modificação no curso de sua política para a América Latina. Kubitschek decidiu designar como embaixador em Washington um importante expoente de seu partido, o PSD: Ernani do Amaral Peixoto, genro de Getúlio Vargas e ex-governador do Rio de Janeiro. Não se cuidava apenas de retribuição pelo apoio que dera a JK durante a campanha. Peixoto tinha a plena confiança do presidente e isso lhe daria considerável liberdade de ação nas difíceis negociações que ocorreriam em Washington²⁰⁴. A designação de um embaixador forte e com voo próprio tornava-se mais um indício de que JK não pretendia centralizar em Macedo Soares a execução de sua política externa.

Mesmo não sendo diplomata, Peixoto tinha familiaridade com os Estados Unidos, tendo visitado o país diversas vezes durante o governo Vargas (inclusive, como visto, para realizar gestões em prol da implementação dos projetos aprovados no âmbito da Comissão Mista). Chegou a Washington, por conseguinte, plenamente ciente dos desafios que lhe esperavam, especialmente com a baixa atenção dada pelos Estados Unidos aos temas latino-americanos. Peixoto propunha que o governo brasileiro definisse claramente os seus objetivos com relação aos Estados Unidos, com o propósito de:

(...) chamarmos a atenção de nossos amigos de Washington para os reclamos de desenvolvimento econômico do Continente em geral e do Brasil em particular, os quais não podem continuar infinitamente adiados, a sabor do tempo livre dos estadistas deste país pelas vicissitudes e exigências sempre novas e crescentes da conjuntura política mundial. (...)

Poderemos reiterar ao Governo de Washington que estamos cansados de medidas protelatórias²⁰⁵.

Outro personagem incontornável do período JK foi o seu assessor internacional Augusto Frederico Schmidt, que se notabilizaria pela capacidade de indispor-se com autoridades do Brasil e dos Estados Unidos. Poeta e empresário, Schmidt não tinha

²⁰⁴ Notas da entrevista concedida por Affonso Heliodoro dos Santos ao professor Michael Weis, em 02/04/1986. Manuscrito gentilmente cedido pelo professor Michael Weis.

²⁰⁵ Ofício 994 Embaixada em Washington (Ernani do Amaral Peixoto) para a Secretaria de Estado (José Carlos de Macedo Soares). Confidencial. 20/12/1956. AHI-BSB.

experiência política, mas contava com a confiança de JK. Sua atuação será objeto de estudo mais detido num dos subcapítulos deste trabalho, ao tratarmos da disputa entre o Itamaraty e a Presidência da República na formulação da OPA.

A despeito das esperanças brasileiras de que a política latino-americana da gestão Eisenhower mudasse a partir do início de seu segundo mandato, os Estados Unidos pareciam cada vez mais confortáveis em sua posição, já que não havia, naquele momento, nenhuma ameaça concreta no hemisfério que justificasse um incremento no aporte de recursos financeiros ou no fornecimento de material bélico. Para Washington, os resultados logrados na Conferência de Caracas em 1954 já seriam uma demonstração suficiente de unidade do pan-americanismo. A queda de Árbenz teria servido no mínimo para demonstrar que os Estados Unidos agiriam de maneira resoluta para extirpar qualquer ameaça de infiltração comunista em sua zona de influência mais próxima.

Para o segundo mandato de Eisenhower, as esperanças brasileiras se depositavam em eventuais ajustes de prumo resultantes dois documentos: o relatório de Milton Eisenhower produzido após sua viagem à América Latina em 1953, base da chamada “política do bom parceiro” (*good partner*), e o relatório da missão do Senador Homer Capehart, republicano de Indiana²⁰⁶. Capehart era um crítico da atuação do Eximbank na América Latina e se opunha à tentativa de Eisenhower de reorganizar a instituição, limitando sua atuação. Após visitar 15 países da região acompanhado de empresários e especialistas, Capehart propôs projeto de lei reafirmando o “status” do Eximbank como uma agência independente do governo dos Estados Unidos²⁰⁷. Para isso, contou com apoio de exportadores que acreditavam estar o Banco sendo manietado pela ortodoxia econômica do governo. No entanto, não necessariamente as conclusões do relatório Capehart beneficiariam os países latino-americanos, já que um dos alvos de críticas era justamente o fato de que apenas 3% dos financiamentos realizados pelo Eximbank entre 1945-1954 se destinavam a compras de manufaturas norte-americanas.

²⁰⁶ Ofício 325 Embaixada em Washington (Ernani do Amaral Peixoto) para a Secretaria de Estado (José Carlos de Macedo Soares). Confidencial. 10/04/1957. AHI-BSB.

²⁰⁷ BECKER, William H.; McCLENAHAN JR, William. *The Market, the State, and The Export-Import Bank of the United States, 1934-2000*. Cambridge: Cambridge University Press: 2003, p. 98.

O restante dos recursos se destinava à ajuda econômica emergencial, exportação de excedentes agrícolas e reconstrução de áreas afetadas pela Segunda Guerra²⁰⁸.

O embaixador em Washington, João Carlos Muniz, via em Capehart um potencial aliado dos interesses brasileiros, tanto que levou a ele diversas queixas do Brasil contra o Eximbank, que relutava em financiar diferentes projetos, inclusive a expansão de Volta Redonda. Segundo Muniz, essa relutância do banco estaria fundada em “interesses protecionistas com ramificações no Congresso”. Segundo dados da embaixada brasileira, em janeiro de 1955 havia doze projetos brasileiros de interesse de empresas brasileiras “inexplicavelmente adiados pelo Banco”²⁰⁹.

Infelizmente para o Brasil, ambos os relatórios tornar-se-iam apenas um diagnóstico de problemas na cooperação entre os Estados Unidos e a América Latina, sem repercussão prática. A resistência de George Humphrey no Tesouro e de Foster Dulles no Departamento de Estado dificilmente seria contornada sem que ocorresse uma substancial modificação na conjuntura política ou de segurança da região. A tendência de Washington em catequizar os latino-americanos acerca das virtudes do livre comércio e da abertura de mercados estava enraizada nos principais círculos de poder em Washington – no Executivo e no Congresso –, conduzindo a um tratamento paternalista de muitas das demandas apresentadas por países como o Brasil.

Por fim, as resistências já existentes em Washington à outorga de maior ajuda financeira do Brasil seriam ecoadas pelo embaixador dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, Ellis Briggs. Neste caso, Briggs era motivado não apenas pela disciplina em seguir as instruções de Foster Dulles, mas também pela crença de que o Brasil – assim como outros países da América Latina – buscavam se aproveitar do que ele denominou de “complexo de culpa” que teria surgido durante a política de boa vizinhança de Franklin Roosevelt. Em suas memórias, assinalava que esse “complexo de culpa” faria com que toda responsabilidade pelos males da América Latina (da inflação à queda nos preços do café ou açúcar) fosse atribuída aos Estados Unidos. Da mesma forma, empresas privadas norte-americanas seriam o “bode expiatório” preferencial para os problemas econômicos da região. Briggs culpava Sumner Welles, Nelson Rockefeller e

²⁰⁸ BECKER, William H.; McCLENAHAN JR, William, op. cit., p. 99.

²⁰⁹ Carta-Telegrama 5 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (José Carlos Muniz para Raul Fernandes). Ostensivo. 05/01/1955. Arquivo Histórico do Itamaraty-Rio de Janeiro (doravante AHI-RJ).

Cordell Hull pelo tratamento “condescendente” dispensado aos latino-americanos, ao mesmo tempo em que defendia a posição de Spruille Braden (conhecido pela posição dura contra o regime de Perón) como ponto de resistência às tentativas dos países do hemisfério em colocar “as mãos nos bolsos do Tio Sam”²¹⁰.

Desde o início da década de 1950 o Brasil se esforçava no sentido de se diferenciar das demais repúblicas latino-americanas, colocando-se como aliado histórico dos Estados Unidos, inclusive durante a Segunda Guerra Mundial. Não obstante esses esforços e as diversas missões de representantes do governo, do Congresso e de empresários norte-americanos à região, Amaral Peixoto não tardaria a concluir, de maneira pessimista, que “mercê do critério regional adotado, o Brasil vai de rojão, sendo-lhe automaticamente conferidas as características favoráveis ou desfavoráveis reputadas pelo observador como denominador comum aos países da área”²¹¹.

2.2 Primeiras reações dos Estados Unidos à eleição de JK

A principal preocupação dos Estados Unidos logo após a eleição de JK era a de que adotasse firme posição anticomunista. Washington via com desconfiança o novo mandatário, considerado herdeiro do “varguismo”, especialmente por ter como companheiro de chapa João Goulart. À época em que Goulart foi ministro do Trabalho de Vargas, entre 1953 e 1954, os Estados Unidos consideravam-no um “oportunista” que manteria colaboração com os comunistas e tencionaria criar no Brasil um movimento trabalhista de modelo peronista²¹².

Logo após as eleições, o Conselho de Segurança Nacional dos Estados Unidos solicitou relatório da CIA sobre a situação no Brasil. Nesse documento, a agência salientava que, conquanto JK houvesse vencido as eleições, a expressiva votação de Juarez Távora (o favorito dos norte-americanos) indicava que as “forças moderadas e conservadoras” poderiam ser capazes, “se bem organizadas”, de contrabalançar a ala

²¹⁰ BRIGGS, Ellis. *Farewell to Foggy Bottom: The Recollections of a Career Diplomat*. New York: David McKay Company, 1964, p. 179-181. A citação aos “bolsos do Tio Sam” encontra-se na página 183.

²¹¹ Ofício 325 da Embaixada em Washington (Ernani do Amaral Peixoto) para a Secretaria de Estado (José Carlos de Macedo Soares). Confidencial. 10/04/1957. AHI-BSB.

²¹² National Intelligence Estimate. Washington, 04/12/1953. In: FRUS, 1952-1954, v. IV, p. 637-638.

“esquerdista”. A CIA considerava que a eleição de JK por estreita margem só teria ocorrido em razão do apoio dos comunistas, que ao final teria se revelado o “fator decisivo”²¹³. Registrava, além disso, que o presidente eleito seria um “forte defensor” de algumas das políticas nacionalistas de Vargas (no que se revelaria uma análise superficial, já que JK sempre se manifestara simpático ao capital estrangeiro). Tendo em vista esse cenário, Kubitschek fiar-se-ia no apoio de Goulart e dos setores mais à esquerda para se consolidar no poder e afastar o espectro de um golpe militar²¹⁴.

O tom negativo das análises da inteligência norte-americana explicitam que as feridas abertas durante o segundo mandato de Vargas ainda não haviam cicatrizado. Os receios dos Estados Unidos com a possibilidade de que JK seguisse diretrizes de inspiração varguista foram logo manifestados ao presidente eleito, deixando evidente que qualquer apoio de Washington dependeria de uma vocal oposição a políticas nacionalistas ou estatizantes – sempre tomadas como subproduto do “comunismo”. Nos contatos privados mantidos com representantes norte-americanos, JK não se esquivava de deixar explícito seu anticomunismo. Logo após a eleição, em conversa com o embaixador dos Estados Unidos, James Dunn, ressaltara não ter qualquer compromisso com os comunistas brasileiros (chegando a lembrar que, como deputado, votara a favor da proscrição do Partido Comunista em 1947) e reafirmou sua crença na iniciativa privada²¹⁵.

Dunn também buscou de imediato estabelecer pontes com os principais auxiliares de JK, principalmente com Amaral Peixoto. Outro ponto de contato da embaixada norte-americana era uma figura que atuava mais nos bastidores e é pouco lembrada nas reconstituições do período: Conrad Wrzos, jornalista polonês que operava informalmente como uma espécie de “relações públicas” e era próximo tanto de Amaral Peixoto quanto de JK²¹⁶. Ele procurou logo ganhar a confiança dos norte-americanos fazendo avaliações sinceras – inclusive críticas – sobre as perspectivas do governo JK. Wrzos teria declarado a funcionários da embaixada que JK tinha dificuldades em tomar decisões difíceis, e por isso seria importante manter a “pressão” sobre ele. Além disso,

²¹³ Situation in Brazil following the Elections. 03/11/1955. Central Intelligence Agency - CIA. General CIA Records. CIA-RDP85B00236R000200190001-2.

²¹⁴ Ibidem

²¹⁵ Brazil - Brief. s/d. Central Intelligence Agency - CIA. General CIA Records. CIA-RDP79R00890A000600060002-3, p. 14-15.

²¹⁶ Carta de William Trimble, Ministro-Conselheiro na Embaixada no Rio de Janeiro, para Randolph Higgs, do Departamento de Estado. Secreto. 17/11/1955. NARA.

JK e seu círculo de conselheiros não teriam uma visão clara da ameaça comunista e de seus objetivos, vendo o Partido Comunista Brasileiro como sendo apenas uma agremiação local. João Goulart, por sua vez, embora não fosse comunista, seria um “oportunista” disposto a trabalhar com qualquer grupo que lhe pudesse ser útil. Para Wrzos, Amaral Peixoto não gostaria de Goulart e isso poderia ser importante para afastá-lo de JK²¹⁷.

Wrzos teriam então sugerido nomes de pessoas próximas de Kubitschek que poderiam ser contactadas pelos norte-americanos, com o objetivo de persuadir o presidente eleito acerca da importância de adotar postura mais ferreamente anticomunista. Entre eles, destacavam-se o economista Celso da Rocha Miranda, o cônsul-geral em Nova York, Hugo Gouthier, e o banqueiro Walther Moreira Salles²¹⁸. No entanto, Gouthier e Moreira Salles seriam, na visão da embaixada, “oportunistas” e seria importante que tivessem claro que qualquer ajuda econômica ao Brasil estaria condicionada a um ativo combate ao comunismo²¹⁹.

As avaliações de Wrzos serviam apenas como prelúdio para os primeiros contatos oficiais entre Kubitschek e as autoridades norte-americanas. Uma vez eleito, JK confirmou que sua primeira viagem ao exterior teria como destino os Estados Unidos. Caberia a ele próprio tentar desfazer a impressão negativa que sua vitória ainda despertava no governo Eisenhower. A programação da viagem não foi simples, em função das incertezas do cenário político brasileiro. A virada do ano foi marcada por especulações de que a excursão aos Estados Unidos e Europa – com o objetivo de apresentar o plano de desenvolvimento econômico e atrair investimentos – poderia ser adiada. O período pós-eleições no Brasil fora conturbado e a Justiça Eleitoral tardou a diplomar Kubitschek, já que a recontagem de votos em algumas regiões ainda não havia sido finalizada. Surgiam também interrogações de natureza protocolar sobre o seu “status” (já que sem diplomação não poderia ser considerado presidente eleito) e sobre a própria composição da comitiva presidencial²²⁰. A partida foi confirmada de última hora, já nos primeiros dias de 1956. Às 8 da manhã do dia 5 de janeiro de 1956, o avião

²¹⁷ Carta de William Trimble, Ministro-Conselheiro na Embaixada no Rio de Janeiro, para Randolph Higgs, do Departamento de Estado. Secreto. 17/11/1955. NARA.

²¹⁸ Ibidem.

²¹⁹ Ibidem.

²²⁰ FARIAS, Rogério de Souza. *Edmundo P. Barbosa da Silva e a Construção da Diplomacia Econômica Brasileira*. Brasília: FUNAG, 2017, p. 233.

que o trazia aterrissou no aeroporto de Boca Chica, aeroporto naval próximo de Key West, na Flórida²²¹.

Eram muitas as especulações nos Estados Unidos sobre as tendências ideológicas do novo presidente. Em relatório elaborado três semanas após as eleições de 3 de outubro de 1955, a CIA carregava nas tintas ao destacar que Kubitschek e João Goulart teriam recebido apoio dos comunistas. O principal desafio de JK seria, por isso, o de conter seu “agressivo e pró-comunista vice-presidente”, mantendo, ao mesmo tempo, o apoio do PTB. A agência também se mostrava pessimista com as possibilidades de que fosse bem-sucedido na implementação de seu ambicioso programa de metas e via de maneira negativa sua oposição a uma política de austeridade capaz de melhorar a situação da balança de pagamentos e estancar o aumento dos índices de inflação²²².

Para a CIA, JK mostrar-se-ia relutante em aceitar o fato de que o comunismo constituía um “sério problema” no Brasil, sendo improvável que modificasse substancialmente a postura relativamente “indiferente” do governo com relação ao tema. A despeito disso, era quase certo que se veria obrigado a buscar fortalecer os laços com os Estados Unidos, de forma a obter os recursos financeiros necessários à execução de seu Plano de Metas. A CIA também notava que, embora JK houvesse anunciado sua disposição de atrair investimentos externos, ainda não dissera que passos daria para criar um ambiente atrativo, principalmente no setor de petróleo, a “maior e mais importante área para desenvolvimento”²²³.

Vale lembrar que um pouco antes da visita de JK, em dezembro de 1955, Carlos Lacerda – prócer da UDN, principal opositor do novo presidente e articulador de ações para impedir sua posse – estivera nos Estados Unidos. Seu esforço, aparentemente bem-sucedido, foi o de consolidar a imagem de que JK estava diretamente associado aos comunistas. Lacerda tinha acesso a figuras importantes do “establishment” de Washington e isso o ajudava a contaminar o ambiente com relação ao novo governo brasileiro. O embaixador Muniz alertou que o político brasileiro havia se encontrado

²²¹ Kubitschek Pays Call on Congress. *The New York Times*, 6 de janeiro de 1956, p. 5. Disponível em <https://archive.nytimes.com>. Acesso em 07/03/2018.

²²² Implications of the Brazilian Presidential Election. *Memorandum for the Director of Central Intelligence*. 28 October 1955. Central Intelligence Agency - CIA. General CIA Records CIA-RDP79R00904A000200040013-1, p. 3.

²²³ *Ibidem*. Tradução nossa.

inclusive com Adlai Stevenson, candidato à presidência pelo Partido Democrata em 1952 (e novamente no ano seguinte, em 1956)²²⁴.

Kubitschek foi recebido em Key West por Eisenhower, que convalescia na Flórida após haver sofrido um enfarte quatro meses antes. Os dois dirigiram-se diretamente para o café-da-manhã que teria lugar nos aposentos do mandatário norte-americano na base naval. Participaram da refeição, pelo lado brasileiro, o embaixador nos Estados Unidos, João Carlos Muniz (que, como vimos, era um crítico da política norte-americana para a América Latina), o chefe do Departamento Econômico do Itamaraty, Edmundo Barbosa da Silva, e Roberto Campos, diplomata de carreira que assessorava JK em temas econômicos²²⁵.

O encontro teve apenas cerca de trinta minutos de duração, o que não permitiu o tratamento mais detido de nenhum dos assuntos centrais da agenda bilateral. Nas lembranças de Roberto Campos, Eisenhower teria afirmado que o Brasil enfrentava um “duplo perigo” econômico: a inflação e a crise no balanço de pagamentos, decorrente em parte da necessidade de importar petróleo. Repetiu então o que se tornara uma espécie de cantilena do governo dos Estados Unidos desde a criação da Petrobras, em 1953: para corrigir o problema, seria importante que o país recorresse ao capital estrangeiro²²⁶. JK teria respondido sublinhando que já dispunha de um programa que previa a eliminação de barreiras para a captação de investimentos estrangeiros. Autoproclamando-se um “centrista progressista”, assinalou a importância de investimentos em energia, transportes e alimentação, defendeu a criação de *joint-ventures* e preconizou a necessidade de um acordo internacional do café²²⁷.

Em suas memórias, JK assinalou que o “único assunto de certo interesse foi o do petróleo”²²⁸. Ante a necessidade do Brasil de importar cada vez mais combustível, Eisenhower teria sugerido um entendimento com pequenas companhias capazes de ajudar o país na prospecção e exploração desse hidrocarboneto. Disse também que poderia “facilmente” enviar ao Brasil um “amigo pessoal” da indústria do petróleo para conversar sobre a modificação da legislação brasileira para o setor. JK retrucou não ser

²²⁴ Telegrama 279 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Confidencial. 12/12/1955. AHI-BSB.

²²⁵ OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. *Cinquenta Anos em Cinco – Meu Caminho para Brasília*. v. II. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1976, p. 459-461; FARIAS, Rogério de Souza, op. cit., p. 244-245.

²²⁶ CAMPOS, Roberto, op. cit., p. 282.

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de, op. cit., p. 461.

aconselhável que planos para alteração do arcabouço jurídico brasileiro, ainda que de menor monta, pudessem ser associados a consultas com o governo norte-americano – “tratava-se de um assunto que apaixonava a opinião pública do país e, nessas condições, em hipótese alguma desapontaria os que haviam votado em mim, alterando minha posição nacionalista”²²⁹.

Surge, neste ponto, um conflito de versões. Se JK afirmava ter deixado claro que não poderia alterar sua “posição nacionalista”, Eisenhower relatou que o presidente brasileiro teria aceitado considerar a possibilidade de conversar com algum enviado norte-americano em fevereiro, após sua posse. Após assinalar ter achado JK um “bom sujeito” (*a nice guy*), Eisenhower especulou com o secretário de Estado Foster Dulles que uma possibilidade seria o envio ao Brasil de Pete Jones, presidente do Conselho da empresa “Cities Services Oil Company”. Eisenhower também comentou que o presidente brasileiro teria afirmado ser um “conservador” que desejava apenas ajudar o seu país²³⁰.

A segunda preocupação de Eisenhower era com a suposta infiltração comunista no Brasil. Também segundo Campos, ele teria, “um pouco embaraçadamente”, externado apreensão com a possível presença de representantes da esquerda no governo – alusão evidente a João Goulart, na linha dos alertas transmitidos pela CIA e pelo Departamento de Estado. Mais surpreendente foi a oferta de assistência técnica para a criação de agência para atividades de inteligência²³¹. Presume-se que os Estados Unidos, especialmente Foster Dulles, consideravam fundamental que o Brasil tivesse a sua própria agência de informações para ajudar no combate à “subversão” interna.

Embora Kubitschek houvesse assinalado à imprensa não ter vindo naquele primeiro momento solicitar ajuda econômica, teria reconhecido, segundo Eisenhower, a “dependência econômica” do Brasil com relação aos Estados Unidos²³². O próprio JK, em suas memórias, afirmou ter frisado às autoridades norte-americanas que a maneira

²²⁹ OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de, op. cit., p. 461.

²³⁰ Memorandum of a Telephone Conversation Between the President and the Secretary of State. 05/01/1956. In: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 685.

²³¹ CAMPOS, Roberto, op. cit., p. 283.

²³² Memorandum of a Telephone Conversation Between the President and the Secretary of State. 05/01/1956. In: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 685.

mais eficaz de conter o comunismo seria um “largo programa de reformas, tendo por objetivo o desenvolvimento”²³³.

O encontro em Key West foi o primeiro entre os dois mandatários e sua brevidade e natureza quase protocolar impediram que divergências de visão viessem à tona. Kubitschek fazia uma aposta decisiva no apoio norte-americano ao seu planejado programa de desenvolvimento econômico. Seu desejo era apresentar-se como um amigo e aliado leal dos Estados Unidos. Ao reconhecer a relevância do apoio norte-americano, deixou patente que buscava a harmonia entre os dois governos. Porém, diferentemente de JK, Eisenhower não tinha nenhum interesse maior na relação com o Brasil, exceto o de reafirmar a tradicional amizade bilateral. Para ele o encontro, embora prazeroso, era superficial do ponto de vista estratégico²³⁴. Como a ênfase na questão do petróleo e de atividades de inteligência demonstraram, duas preocupações sobressaíam na pauta do presidente norte-americano: a necessidade de que o Brasil adotasse medidas que facilitassem a atração de investimentos e que passasse a se coordenar com os Estados Unidos no combate ao comunismo, inclusive na identificação de elementos supostamente infiltrados no governo brasileiro.

A viagem pelos Estados Unidos prosseguiu ao longo de quatro dias. Após o rápido encontro com Eisenhower, JK deslocou-se para Washington, onde foi recebido por Foster Dulles no aeroporto. Em discurso para agradecer a recepção, assinalou, em inglês, que o povo brasileiro continuaria a lutar com determinação pela “liberdade e progresso”, frisando que Brasil e Estados Unidos compartilhariam os mesmos ideais democráticos e um “interesse comum em defender nosso estilo de vida da penetração de doutrinas opostas às nossas crenças cristãs”²³⁵. O gesto não deixava margem a dúvidas: JK se empenhava em dissipar suspeitas de acalentar qualquer tipo de simpatia pelo comunismo.

Apesar disso, no encontro reservado mantido no Departamento de Estado, Foster Dulles não tergiversou e questionou Kubitschek sobre os indícios de infiltração comunista no Brasil. Declarando-se “resolutamente anticomunista”, o brasileiro

²³³ OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de, op. cit., p. 462.

²³⁴ WEIS, Michael, op. cit., p. 87.

²³⁵ “We are neighbors by geography, brothers by soul, friends and tradition. We share the same ideals of democratic freedom and a common interest in defending our way of life from the inroads of doctrines opposed to our Christian beliefs”. In: “Department of State – For the Press – January 5 1956 – n. 9”. *John Foster Dulles Papers*, Box 105, Reel 41, Princeton University Library.

confessou que estava mais preocupado com a possibilidade de penetração de elementos comunistas no governo do que com a ampliação da base geral de militantes no país. Em sua opinião, o Partido Comunista no Brasil contaria com o apoio de uma minoria “sem importância política”. Reconheceu que críticas a ele dirigidas teriam como foco, na verdade, João Goulart, que presidiria o PTB – partido, sempre segundo JK, que na verdade “combateria o comunismo”²³⁶.

Não satisfeito, Dulles foi além, iniciando uma longa peroração sobre o significado da ameaça comunista, com ênfase na existência de uma conspiração organizada e bem financiada, centrada nos maiores países da região²³⁷. Os Estados Unidos já contariam com um conjunto de informações sobre a estratégia comunista, centrada na divisão entre os países do hemisfério, de forma a enfraquecer sua resposta à ameaça. Além da atuação nos *fronts* econômico e ideológico, Dulles – repisando a proposta de Eisenhower – preconizou coordenação no campo técnico e de inteligência. Kubitschek, sem responder diretamente à ideia, reconheceu que no Brasil os militantes comunistas eram ativos no campo da propaganda – um exemplo seria a campanha “o petróleo é nosso” – e teriam convencido parte substancial da opinião pública da “falácia” de que o desenvolvimento da indústria de petróleo por meio do capital estrangeiro seria algo nocivo ao Brasil²³⁸. Mais uma vez essa afirmação contradizia a proclamação do próprio Kubitschek, em suas memórias, de que não alteraria a posição “nacionalista” que adotara durante a campanha presidencial.

Dulles defendeu uma relação próxima entre Brasil e Estados Unidos, similar à que existiria com o Canadá. Reiterou, a exemplo de Eisenhower, haver interesse de investidores norte-americanos no Brasil. JK enfatizou que um dos objetivos de sua viagem era justamente “inspirar” a confiança da comunidade empresarial²³⁹.

Em coletiva de imprensa realizada na etapa seguinte da viagem, em Nova York, JK rechaçou ter qualquer tipo de dívida com o Partido Comunista, frisando que a campanha realizada contra ele e o vice-presidente eleito João Goulart seria “injusta”. Jango seria, em suas palavras, um “moderado”. Defendeu a necessidade de políticas de estabilização dos preços do café e a preservação da Petrobras como empresa estatal,

²³⁶ Memorandum of a Conversation, Department of State. Washington, 06/01/1956. In: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 686.

²³⁷ Ibidem.

²³⁸ Ibidem, p. 688-689.

²³⁹ Ibidem, p. 687.

embora reconhecesse que a exploração do petróleo era o “problema número 1” do país. Confessou também haver se encontrado em Washington com representantes do Fundo Monetário Internacional para discutir a dívida brasileira. Os elogios de Nelson Rockefeller a JK durante almoço oferecido pelo prefeito Robert Wagner Jr. teriam contribuído para mitigar as preocupações com a orientação ideológica do líder brasileiro. Para Rockefeller, JK era um político capaz, dotado de “coragem” e “visão”²⁴⁰. Por outro lado, não deixou de causar preocupação o fato de JK ter se mostrado, nesse coletiva de imprensa, tolerante com os altos índices de inflação no Brasil, o que já antecipava potenciais problemas com o governo dos Estados Unidos – defensor da austeridade econômica – e com o Fundo Monetário Internacional. No Waldorf Astoria, JK assinalou que o Brasil vivia uma “fase inflacionária”, mas se proclamava adepto da “escola econômica que diz que a inflação se combate com a expansão e não com a contração”²⁴¹.

JK também manteve encontro com Henry Holland, secretário de Estado Assistente para a América Latina, no dia 6 de janeiro. O primeiro tema suscitado por Holland foi novamente o combate ao comunismo. Afirmou que haveria uma “conspiração comunista internacional” que exigiria coordenação entre o Brasil e os Estados Unidos, inclusive no campo “técnico-policia”²⁴². Embora tenham tratado de temas econômicos – Holland disse ter recebido relatos positivos sobre o programa de estabilização do novo governo, apresentado por Roberto Campos, que reafirmou o compromisso do novo governo com o combate à inflação e o ajuste das contas públicas –, o interesse principal dos norte-americanos era a segurança hemisférica. A insistência das autoridades norte-americanas na repressão ao comunismo deixou patente suas desconfianças com relação à capacidade do Brasil de reprimir movimentos “subversivos” em seu território. Assim como já havia feito Foster Dulles, Holland reiterou a disposição dos Estados Unidos de colaborarem com o Brasil na criação de uma agência de inteligência. Não foi coincidência, portanto, o fato de a autoridade norte-americana ter sido acompanhada na reunião por Frank Wisner, vice-diretor de

²⁴⁰ Kubitschek Pays Call on Congress. The New York Times, 6 de janeiro de 1956, p. 5. Disponível em <https://archive.nytimes.com>. Acesso em 07/03/2018.

²⁴¹ FARIAS, Rogério de Souza, op. cit., p. 251.

²⁴² Visita do Presidente Kubitschek aos Estados Unidos da América. Conversa com o Sr. Henry F. Holland. Ofício n. 126 do embaixador João Carlos Muniz para o ministro José Carlos de Macedo Soares. Confidencial. 09/02/1956. AHI-BSB.

Planejamento da CIA, com o objetivo de tratar especificamente da cooperação nesse setor²⁴³.

JK, que certamente não tinha o tema em seu horizonte antes de ir aos Estados Unidos, propôs a ida de uma missão dos Estados Unidos ao Brasil para discutir meios de combate à infiltração comunista. Os norte-americanos, contudo, estavam ansiosos para avançar no tema. Wisner enfatizou a necessidade de troca de informações sobre a identidade de espões e agentes comunistas e o treinamento de um “número restrito” de peritos brasileiros. Essas ações contribuiriam para a criação no Brasil de uma agência especializada no tratamento do tema, cuja formação seria obviamente inspirada na CIA. Possivelmente para desviar-se do assunto, JK pareceu acolher bem as sugestões, comprometendo-se a voltar a tratar delas e reconhecendo que os comunistas seriam “infatigáveis”, mais uma vez dando como exemplo as campanhas que orquestraram em torno do petróleo e minérios, ao tacharem de “entreguistas” qualquer governo que ensaiasse entregar a exploração dessas riquezas a empresas estrangeiras²⁴⁴.

Talvez em razão da pressão dos Estados Unidos para estabelecer um “aparato técnico-policial” para repressão ao comunismo, JK deu declarações em que sutilmente articulou o que seria um dos pontos basilares de sua política externa: a tese de que a melhor maneira de combater o comunismo seria por meio da “prosperidade” e de incremento dos padrões de vida, já que a simples “repressão policial” não seria suficiente para lograr esse objetivo²⁴⁵.

A despeito da boa acolhida, JK pouco pôde extrair de concreto em sua primeira viagem aos Estados. Os temas que mais lhe interessavam – a cooperação econômica e assistência financeira ao seu Plano de Metas – ocuparam plano virtualmente secundário. Confirmava-se, assim, que o governo Eisenhower havia resvalado para uma política que concedia baixa prioridade à América Latina, com recuo na prestação de assistência à região, exceto nos setores prioritários para os Estados Unidos: segurança hemisférica e acesso a materiais estratégicos.

²⁴³ Visita do Presidente Kubitschek aos Estados Unidos da América. Conversa com o Sr. Henry F. Holland. Ofício n. 126 do embaixador João Carlos Muniz para o ministro José Carlos de Macedo Soares. Confidencial. 09/02/1956. AHI-BSB.

²⁴⁴ Ibidem.

²⁴⁵ Excerpt from January 6 Address. In: Department of State Bulletin, v. 862-874, Jan-Mar 1956, p. 88.

A dinâmica do primeiro encontro de JK com Eisenhower e Dulles naquele janeiro de 1956 daria a tônica do que seria o relacionamento bilateral ao longo dos cinco anos posteriores: de um lado, o Brasil ambicionava revigorar a “relação especial” ou receber “tratamento diferenciado” e buscar apoio decisivo dos Estados Unidos para os seu desenvolvimento econômico; de outro, a ênfase norte-americana recairia no combate ao comunismo e na pregação de um liberalismo econômico que teria como foco comércio e investimentos, e não a prestação de assistência financeira, a partir da formulação conhecida à época como *trade, not aid*.

O representante dos Estados Unidos para as cerimônias de posse de JK foi o vice-presidente Richard Nixon, que chegou ao Brasil em 2 de fevereiro. Nessa mesma data manteve encontro bilateral com JK. Dois ministros de JK, o chanceler José Carlos Macedo Soares e o titular da pasta da Fazenda, José Maria Alkmin, aproveitaram a ocasião para apresentar aos norte-americanos as áreas em que o Brasil esperava receber apoio econômico-financeiro dos Estados Unidos²⁴⁶.

Nixon também visitou a usina de Volta Redonda, para cuja expansão o Eximbank havia acabado de aprovar empréstimo no montante de US\$ 35 milhões. A visita foi uma inteligente jogada publicitária de iniciativa dos próprios norte-americanos, que queriam dessa forma demonstrar seu engajamento em ações de apoio ao desenvolvimento econômico brasileiro. Como o presidente do Eximbank confessara ao embaixador Muniz, os Estados Unidos estavam “sob pressão” em razão de críticas à sua atuação na América Latina, e a visita de Nixon a Volta Redonda poderia representar boa oportunidade para mostrar o empenho da instituição no processo de desenvolvimento da região²⁴⁷.

Em Volta Redonda, Nixon discursou lembrando a contribuição dos Estados Unidos para a construção da usina siderúrgica, o que teria permitido que a cidade se tornasse a “Pittsburgh do Brasil”. Deu, ainda, um recado claro: os Estados Unidos teriam concedido ao Brasil “empréstimos e investimentos” da ordem de US\$ 2 bilhões (dos quais cerca de US\$ 1 bilhão em investimentos privados) nos quinze anos precedentes. Apenas os desembolsos do Eximbank teriam alcançado US\$ 900 milhões. Além disso, os Estados Unidos teriam importado do Brasil, em 1954, US\$ 680 milhões,

²⁴⁶ Editorial Note. In: FRUS, 1955-1957, V. VII, p. 692.

²⁴⁷ Telegrama 55 da Embaixada do Brasil em Washington para a Secretaria de Estado. Confidencial. 03/02/1956. AHI-BSB.

o que corresponderia a cerca de metade das vendas brasileiras para o exterior. Por fim, notou que 95% do total das exportações brasileiras entrariam nos Estados Unidos sem pagar qualquer imposto²⁴⁸.

As palavras de Nixon tinham um objetivo duplo. Em primeiro lugar, passar da defensiva para a ofensiva, buscando demonstrar com números que não haveria qualquer “negligência” com relação às demandas latino-americanas – e especialmente brasileiras. Em segundo lugar, deixar assentado que a cooperação econômica deveria ser guiada pela combinação de investimentos privados, comércio e financiamento a projetos de base mais sólida (como seria o caso de Volta Redonda). A visita a Volta Redonda não amainou, contudo, o ímpeto das novas autoridades brasileiras em buscar, de imediato, maior apoio dos Estados Unidos. Isso ocorreria já nas primeiras semanas da gestão de JK.

2.3 A cooperação econômica: JK busca apoio à execução de seu Plano de Metas

O cenário econômico-financeiro com que JK se deparou ao assumir o governo era bastante desfavorável à execução de seu programa de desenvolvimento. Cerca de 40% das divisas obtidas pelo Brasil eram usadas para a compra de combustível. Por outro lado, o café respondia por entre 60% e 70% de suas exportações. O Brasil necessitava de recursos para importar quase todos os tipos de manufaturas, inclusive de alto valor agregado, como automóveis²⁴⁹. Tudo indicava, portanto, que o país continuaria às voltas com graves problemas em suas contas externas.

Ao ter de importar quase todos os bens necessários para o funcionamento de sua economia, e exportar produtos de base vulneráveis a oscilações de preço no mercado internacional, a capacidade do Estado brasileiro de investir em infraestrutura estava seriamente afetada. Isso explica a grande frustração (para não dizer trauma) do Brasil com a decisão dos Estados Unidos de não financiarem todos os projetos aprovados pela Comissão Mista Brasil-Estados Unidos que operou durante o segundo governo Vargas.

²⁴⁸ United States-Brazilian Friendship. Address by Vice-President Nixon. In: Department of State Bulletin, v. 862-874, Jan-Mar 1956, p. 337.

²⁴⁹ Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington. 22/08/1957. In: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 759.

A tática de JK foi a de fazer tábula rasa das negativas que os Estados Unidos haviam dado a Vargas e Café Filho (apesar, neste último caso, da inequívoca disposição em implementar medidas econômicas propugnadas pelos norte-americanos). Desde o início sua estratégia foi a de obter empréstimos bilaterais, por meio do Banco de Exportação e Importação dos Estados Unidos, o Eximbank. O governo recém-empossado passou a agir com rapidez, o que gerou queixas do embaixador João Carlos Muniz, que não estava a par das decisões tomadas no Rio de Janeiro. Muniz ainda continuaria no cargo por alguns meses, até que Amaral Peixoto o substituísse. Em 14 de fevereiro, ele chamou a atenção para o fato de que havia chegado ao seu conhecimento, por meio do próprio presidente do Eximbank, Samuel Waugh, que um diretor da instituição esteve no Brasil para negociar a consolidação da dívida do país, no contexto do empréstimo de US\$ 35 milhões para a usina de Volta Redonda. Com sua experiência em lidar com as autoridades do Eximbank, Muniz alertava para o fato de que o empréstimo para Volta Redonda poderia ser retardado caso fosse colocado no mesmo pacote de negociações mais amplas para a consolidação da dívida brasileira. Reiterou, ademais, que “esta Embaixada não foi posta ao corrente nas conversações no Rio de Janeiro”²⁵⁰, o que poderia naturalmente gerar discrepâncias de informações que poderiam servir de pretexto para que o Eximbank tardasse em aprovar os pleitos do Brasil.

Apesar dessas advertências, o empréstimo a Volta Redonda e a visita de Nixon alimentaram certo otimismo nas autoridades brasileiras, especialmente no que dizia respeito às tratativas com o Eximbank. Muniz obtinha sinais auspiciosos de Waugh, que inclusive estaria disposto a vir ao Brasil para obter detalhes sobre o Plano de Metas e as medidas de estabilização econômica. O embaixador brasileiro destacava, ademais, ser importante que JK comparecesse à Conferência Interamericana do Panamá – que seria realizada em julho de 1956 – de forma a conversar diretamente com Eisenhower sobre os problemas financeiros enfrentados pelo Brasil²⁵¹. É interesse observar, nas comunicações da embaixada brasileira, um excesso de ambição que parecia ter pouca correspondência na visão refratária da gestão Eisenhower com relação a projetos de maior magnitude na América Latina. Um exemplo disso era a insistência de Muniz

²⁵⁰ Telegrama 66 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 14/02/1956. AHI-BSB.

²⁵¹ Telegrama 264 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 19/06/1956. AHI-BSB.

junto ao Departamento de Estado para que a reunião de chefes de Estado no Panamá desse impulso “a novo sistema pan-americano”²⁵² (vale lembrar que em 1954 o mesmo Muniz já havia proposto ao Departamento de Estado o lançamento de um “Plano Eisenhower” na Conferência Econômica do Rio de Janeiro). Ao relatar conversa sua com o secretário de Estado Assistente Henry Holland, Muniz também encarecia ao Rio de Janeiro a importância do encontro entre os dois mandatários:

Discutido o assunto com Holland, reiterou-me ele que o Presidente da República deste país veria com o maior interesse o comparecimento do Presidente da República dos Estados Unidos do Brasil. (...) Pondero, entretanto, que seria mais vantajoso e mais importante sob o prisma dos interesses do Brasil aproveitar-se a reunião para um encontro bilateral, no qual os Presidentes se entenderiam sobre os problemas econômicos e financeiros mútuos²⁵³.

Ainda antes da reunião do Panamá, o diplomata João Batista Pinheiro, diretor do BNDE, foi a Washington realizar apresentação sobre o Plano de Metas ao Eximbank. Essa talvez tenha sido a primeira ocasião em que o Brasil percebeu que o apoio dos Estados Unidos às suas demandas de assistência financeira não viria de maneira célere e com base apenas em critérios de afinidade política. O vice-presidente executivo do Eximbank, Walter Sauer, reiterou a disposição de continuar financiando projetos no Brasil, mas advertiu que essa posição poderia ser revista caso a situação cambial no país continuasse a se deteriorar. Além disso, os financiamentos seriam concedidos de acordo com a análise da capacidade de pagamento do Brasil e o banco não assumiria compromissos globais, realizando apenas a avaliação de projeto a projeto²⁵⁴. Esse último ponto representaria desafio adicional para o governo brasileiro, que tratava o Plano de Metas como um “pacote”, talvez por antecipar que a fragmentação das discussões poderia consumir tempo e exigir o envio de seguidas missões negociadoras aos Estados Unidos.

O Eximbank buscava ser convencido de que os novos investimentos gerariam receita suficiente para fortalecer a capacidade de pagamento dos compromissos externos

²⁵² Telegrama 234 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 05/06/1956. AHI-BSB.

²⁵³ Ibidem.

²⁵⁴ Telegrama 215 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 19/05/1956. AHI-BSB.

assumidos pelo Brasil. Em conversas anteriores, o banco também já havia questionado qual a expectativa de crescimento das exportações brasileiras, de modo a averiguar se seriam suficientes para fazer face aos novos empréstimos²⁵⁵. Esse diálogo no nível mais técnico parecia revelar a existência de dificuldades que destoavam do tom otimista das declarações de autoridades de nível mais elevado. Henry Holland, por exemplo, teria minimizado as condicionalidades do Eximbank, ressaltando tratar-se de “práticas normais de trabalho” e tranquilizando Muniz de que “não faltará ao Brasil a ajuda americana prometida”²⁵⁶. Mesmo que reconfortantes, essas palavras demonstravam mais uma gentileza diplomática do que um compromisso concreto em acolher os pedidos brasileiros.

Em junho de 1956, Muniz jantou com o subsecretário do Tesouro, Randolph Burgess, que teria manifestado “compreensão” com relação ao interesse brasileiro em consolidar sua dívida e obter novos financiamentos, o que parecia indicar “pensamento favorável a nós na mais alta esfera”. Por outro lado, Muniz assinalava que a “única dúvida que parece existir é sobre se o Governo brasileiro terá realmente possibilidade de levar a cabo o seu programa”, tendo em vista as pressões internas por aumento de salário. Por essa razão, tudo o que o governo pudesse fazer para mostrar “enérgica vontade” de realizar o programa de estabilização poderia ter efeito favorável nos Estados Unidos²⁵⁷. Assim como ocorrera em outras ocasiões, Muniz queixava-se da falta de instruções claras do Rio de Janeiro: “(...) só agora, quase no fim de minha estada aqui, recebi instruções definidas (...)”²⁵⁸.

Em abril de 1956, foi a vez de João Goulart ir aos Estados Unidos. Tratava-se não apenas de reciprocidade a visita de Nixon, mas de novamente pressionar por ajuda econômica. Como confessou posteriormente João Batista Pinheiro, que fez parte da comitiva, JK vislumbrou na viagem do vice-presidente uma oportunidade de verificar se as promessas de apoio ao Plano de Metas seriam “verdadeiras”²⁵⁹.

²⁵⁵ Telegrama 204 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 15/05/1956. AHI-BSB.

²⁵⁶ Telegrama 215 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 19/05/1956. AHI-BSB.

²⁵⁷ Telegrama 229 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 05/06/1956. AHI-BSB.

²⁵⁸ *Ibidem*.

²⁵⁹ Notas da entrevista concedida por João Batista Pinheiro ao professor Michael Weis, em 07/09/1986. Manuscrito gentilmente cedido pelo professor Michael Weis.

A conversa com Foster Dulles demonstrou que as prioridades dos Estados Unidos não haviam mudado, e entre elas não estava o apoio integral ao Plano de Metas. Sabendo que Goulart iria se encontrar com representantes de sindicatos norte-americanos, o secretário de Estado logo afirmou que haveria “certo grau de penetração comunista” nessas organizações, e que o propósito dos comunistas seria “subverter” tanto as organizações laborais quanto a juventude. Goulart redarguiu assinalando, como já fizera JK, que a melhor maneira de conter o comunismo seria elevando o nível de vida da população. Questionou, em seguida, se o Brasil poderia esperar “cooperação sincera” dos Estados Unidos nos esforços para que isso viesse a acontecer. Dulles, porém, ateu-se a observações de natureza mais geral, voltando sempre à importância de combater o comunismo. Apenas ao final do encontro a comitiva brasileira indicou necessidades específicas de apoio econômico dos Estados Unidos²⁶⁰.

Goulart também manteve encontro protocolar com Eisenhower, em que não houve pouco espaço para discussões substantivas. Pôde, no entanto, deixar consignado que a implementação do plano de desenvolvimento de JK dependeria “em grande parte” da ajuda norte-americana²⁶¹. O vice-presidente aproveitou a ocasião para entregar a Eisenhower uma carta de JK, em que o presidente brasileiro propunha o início de discussões sobre cooperação econômico-financeira entre os dois países, com foco em três temas: atração de investimentos privados norte-americanos, apoio para reduzir a pressão sobre a balança de pagamentos e financiamento a projetos de infraestrutura. JK também manifestava grande interesse na venda de trigo norte-americano ao Brasil, no âmbito do programa PL 480 (que será examinado em detalhes posteriormente)²⁶².

Sempre que instado por seus interlocutores a apresentar detalhes do Plano de Metas, o vice-presidente brasileiro argumentava que as questões econômicas teriam de ser tratadas entre as equipes técnicas dos dois países, e que ele próprio não se sentia “qualificado” para discutir em detalhes a ajuda de que o Brasil careceria²⁶³. É interessante ressaltar, porém, que em conversa reservada com Henry Holland, Goulart

²⁶⁰ Memorandum of a Conversation, Department of State. Washington, 30/04/1956. In: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 696.

²⁶¹ Memorando. Cooperação Econômica entre os Estados Unidos e o Brasil. 29/05/1956. Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas (doravante CPDOC/FGV). Fundo Roberto Campos. RC 55.05.02.

²⁶² Incoming Telegram. AmEmbassy Rio de Janeiro to the Secretary of State. 28/04/1956. NARA.

²⁶³ Memorandum of a Conversation Between Vice President Goulart and the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Holland). Washington, 02/05/1956. In: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 699.

pediu que os Estados Unidos tivessem “plena confiança” nele, já que poderia inclusive contornar a “desconfiança inata que as classes trabalhadoras teriam dos canais diplomáticos”. Destacou, ainda, que os comunistas o considerariam um “inimigo”, e que só não o combateriam publicamente porque isso não seria do seu próprio interesse²⁶⁴.

Os resultados da missão de Goulart aos Estados Unidos foram principalmente políticos. Na avaliação de João Batista Pinheiro, que o acompanhou, os encontros serviram para “desfazer os mal-entendidos” sobre suposto antiamericanismo do PTB; para que o vice-presidente fizesse afirmações “categóricas” contra o comunismo e para que fossem iniciadas articulações entre os movimentos trabalhista brasileiro e norte-americano²⁶⁵ (para alarme, neste último caso, de Foster Dulles). Cabe lembrar também que Goulart foi a Detroit com o objetivo de atrair a Ford para investir no Brasil, no que não obteve sucesso²⁶⁶ – os investimentos na indústria automobilística brasileira viriam inicialmente apenas de empresas europeias, embora as representações diplomáticas dos Estados Unidos no Brasil não deixassem de acompanhar atentamente o assunto, transmitindo, por exemplo, detalhes sobre a instalação da fábrica da Volkswagen²⁶⁷.

Em julho de 1956, às vésperas da Conferência de Chefes de Estado do Panamá, equipe técnica brasileira foi Washington para seguir buscando o apoio norte-americano ao Plano de Metas. O governo brasileiro apresentou medidas que pretendia adotar no combate à inflação e demandou recursos para o seu programa de desenvolvimento econômico nos campos da energia elétrica, transporte, indústria e agricultura. O Eximbank anunciou, naquela ocasião, a liberação de recursos para uma série de projetos específicos: US\$ 100 milhões para a aquisição de equipamento para ferrovias; US\$ 15 milhões para a Companhia Hidrelétrica do São Francisco; e US\$ 11,4 milhões para a aquisição de geradores e equipamentos de transmissão elétrica²⁶⁸. O tom geral das negociações parecia augurar também um engajamento do Banco Mundial na concretização do programa brasileiro, inclusive com flexibilidades de pagamento de

²⁶⁴ Memorandum of a Conversation Between Vice President Goulart and the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Holland). Washington, 02/05/1956. In: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 700.

²⁶⁵ Memorando. Cooperação Econômica entre os Estados Unidos e o Brasil. 29/05/1956. CPDOC/FGV. Fundo Roberto Campos. RC 55.05.02.

²⁶⁶ Notas da entrevista concedida por Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva ao professor Michael Weis, em 23/07/1986. Manuscrito gentilmente cedido pelo professor Michael Weis.

²⁶⁷ YOUNG, Victor Augusto Ferraz. *JK, Estados Unidos e FMI: da súplica ao rompimento*. São Paulo: Alameda, 2016, p. 88-90.

²⁶⁸ Telegrama 313 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Adolpho de Camargo Neves para José Carlos de Macedo Soares). Confidencial. 21/07/1956. AHI-BSB.

empréstimos, caso o Brasil viesse a enfrentar escassez de divisas²⁶⁹. A embaixada em Washington mostrou-se mais uma vez otimista ao transmitir notícias ao Rio de Janeiro:

O “Export-Import Bank” está preparado para financiar sem qualquer limite, mas tomando em consideração as condições econômicas gerais do país, o programa de desenvolvimento do Brasil nos setores de transporte, energia, agricultura e indústria privada (...) Outrossim, está preparado para oferecer créditos a prazo médio (...) e cooperar em tudo que for absolutamente necessário para um sadio desenvolvimento de nossa economia, desde que se mantenha efetivo, e com o maior vigor, o combate à inflação²⁷⁰.

No Rio de Janeiro, JK buscou pressionar o embaixador dos Estados Unidos, James Dunn, a quem mencionou a difícil situação política que enfrentava, inclusive com “ataques de comunistas”. Aludiu, também, às críticas que vinha recebendo por professar seu interesse em manter aliança com os Estados Unidos. Em seu relato ao Departamento de Estado, Dunn assinalou:

O Presidente afirmou categoricamente que, se não contar com apoio forte dos Estados Unidos na implementação de suas políticas, ficaria muito enfraquecido politicamente e sua administração fracassaria em lograr os altos objetivos a que se propõe. Notei uma leve indicação de desencorajamento do lado dele, ou pelo menos a necessidade de um encorajamento pelos Estados Unidos para que ele enfrente suas dificuldades mais resolutamente²⁷¹.

Foi em meio a esses sinais ambíguos – otimistas no plano político, mas cautelosos na esfera técnica – que JK e Eisenhower mantiveram breve encontro bilateral durante a Conferência de Chefes de Estado Americanos no Panamá, em 22 de julho de 1956. A conversa foi superficial e esteve longe de constituir uma oportunidade para a superação de desconfianças mútuas. No que se revelaria uma análise precipitada, JK disse a Eisenhower estar “muito satisfeito” com o resultado da missão brasileira que fora a Washington discutir a cooperação econômico-financeira, já que não parecia haver

²⁶⁹ Telegrama 313 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Adolpho de Camargo Neves para José Carlos de Macedo Soares). Confidencial. 21/07/1956. AHI-BSB.

²⁷⁰ Telegrama 301 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Adolpho de Camargo Neves para José Carlos de Macedo Soares). Confidencial. 14/07/1956. AHI-BSB.

²⁷¹ Telegram From the Ambassador in Brazil (Dunn) to the Department of State. Rio de Janeiro, 03/07/1956. In: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 710. Tradução nossa.

“nenhum problema” de difícil superação. Salientou estar preocupado apenas em assegurar acordo benéfico para a exportação de trigo norte-americano ao Brasil, o que lhe permitiria adotar “mão firme” contra os comunistas, já que o objetivo desse grupo seria principalmente criar discórdia entre os Estados Unidos e os países latino-americanos. O acordo sobre o trigo de fato avançaria, prevendo a exportação de excedentes norte-americanos para o Brasil (que era importador líquido do produto) no montante de 1,8 milhão de toneladas. Ainda ao discorrer sobre a ação comunista na América Latina, JK avaliou que a estratégia desse grupo seria a de difundir ideias “nacionalistas” em vez de “internacionalistas”, o que as tornaria mais atrativas para muitos setores da sociedade²⁷².

Um dos assessores de JK, o diplomata José Sette Câmara Filho, ressaltou que à margem do encontro no Panamá os Estados Unidos teriam se comprometido a financiar os projetos contemplados no Plano de Metas, desde que o Brasil seguisse o receituário mais caro ao governo Eisenhower: combate à inflação, disciplina fiscal, controle da balança de pagamentos e preservação da democracia. Em sua lembrança, os norte-americanos teriam até mesmo mostrado disposição em desengavetar os projetos da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos. Afora esses entendimentos preliminares, a reunião no Panamá teria tido objetivo principalmente cerimonial e contado com a presença de personalidades “embaraçosas”, tais como os ditadores Anastasio Somoza, da Nicarágua, e Pérez Jimenez, da Venezuela. Embora nenhum resultado prático tenha emergido para a propalada “revitalização” do pan-americanismo, Sette Câmara julgou útil a ida de JK à Cidade do Panamá, já que se tratava de primeira oportunidade de familiarizar-se com outros Chefes de Estado da região²⁷³.

A ida de técnicos brasileiros a Washington foi intensa nesse período. Em janeiro de 1957, o ministro dos Transportes Lucas Lopes chefiou missão econômica para dar continuidade às conversas com os Estados Unidos. Mais uma vez a missão obteve resultados satisfatórios em seus contatos com o Eximbank, tendo obtido novas indicações positivas sobre o financiamento do programa de desenvolvimento de JK. Somados aos US\$ 60 milhões anunciados anteriormente (inclusive US\$ 65 milhões para Volta Redonda e a Companhia Siderúrgica Nacional), o montante desembolsado no

²⁷² Memorandum of a Conversation, Panama City, July 22, 1956. FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 718.

²⁷³ Notas da entrevista concedida por José Sette Câmara Filho ao professor Michael Weis, em 08/01/1984. Manuscrito gentilmente cedido pelo professor Michael Weis.

primeiro ano da gestão JK se aproximaria dos US\$ 200 milhões²⁷⁴. Esses números referem-se apenas aos desembolsos do Eximbank. Em discurso na Associação Comercial de Santos em janeiro de 1957, JK mencionou US\$ 232 milhões de investimentos americanos no Brasil, ademais de US\$ 355 milhões em empréstimos, o que totalizaria quase US\$ 600 milhões de ingressos em um único ano²⁷⁵.

Tratava-se de um início promissor. Não obstante, JK advertia que esses resultados seriam apenas “apreciáveis”, sendo necessária uma intensificação da cooperação bilateral no campo dos investimentos e assistência técnica²⁷⁶. Outro argumento interessante que passou a ser manejado pela administração Kubitschek era o de que, por se tratar de um país em rápido processo de industrialização, o Brasil requeriria um tratamento diferenciado por parte dos investidores, com ênfase nos capitais produtivos, e não numa abordagem meramente mercantilista, centrada em operações de importação-exportação. Essa modalidade de ingresso que não geraria riqueza no próprio país representaria o que o presidente denominava de “capital colonizador”²⁷⁷.

O montante desembolsado é apenas parte da complexa relação que estava se desenrolando entre os dois países. O Brasil necessitava de mais recursos e a administração Eisenhower, não obstante os gestos de boa vontade, não havia abdicado de sua conhecida ortodoxia econômica. Vale lembrar que os financiamentos do Eximbank se destinavam prioritariamente à compra de bens norte-americanos. O desembolso de parte dos créditos anunciados dependia, além disso, do cumprimento de condicionalidades, tais como a apresentação de projetos e especificações consideradas “satisfatórias” pela instituição. Por fim, a equipe de técnicos do Brasil que negociava os empréstimos tinha de buscar convencer constantemente seus interlocutores de que o Brasil estava aberto ao ingresso de capitais privados.

Colocando esses distintos fatores na balança um ano após o início do mandato de JK, o embaixador Amaral Peixoto fazia avaliação positiva das perspectivas da cooperação econômica bilateral. Em sua opinião, “se a política norte-americana não

²⁷⁴ Ofício 70 da Embaixada em Washington (Ernani do Amaral Peixoto) para a Secretaria de Estado (José Carlos de Macedo Soares). Confidencial. 24/01/1957. AHI-BSB.

²⁷⁵ Incoming Telegram (Briggs to Dulles). 30/01/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 263.

²⁷⁶ Ibidem.

²⁷⁷ Office Memorandum (Siracusa to Rubottom). 13/02/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 264.

chegou a ser objeto de uma nova formulação, tem-se ela revelado, inequivocamente, mais favorável à pretensão dos países latino-americanos”²⁷⁸. O posicionamento pró-Estados Unidos de Amaral Peixoto revela-se não apenas nessa observação de cunho mais genérico, mas especialmente em passagens como a seguinte:

É minha opinião que o Governo de Washington deseja participar no desenvolvimento econômico do Brasil e adiantará os meios necessários para a execução dos diversos projetos básicos do programa do Presidente Kubitschek. (...) Se muitas vezes no passado - e não quero aqui excluir a hipótese de se repetir o fato no futuro - as negociações que mantivemos com o Departamento de Estado e outras agências do Governo estadunidense arrastaram-se, a nosso ver, injustificadamente, ou se consideramos parcos os resultados de algumas de nossas gestões junto a este Governo, a responsabilidade por esse estado de coisas, em alguns casos, cabe mais a nós mesmos do que aos nossos amigos do Norte²⁷⁹.

O que Amaral Peixoto estava fazendo era chamar a atenção para problemas de planejamento e gerenciamento dentro no próprio Estado brasileiro. Em sua avaliação, uma das principais razões das dificuldades enfrentadas pelo Brasil para lograr financiamentos era a falta de capacidade técnica de elaborar e executar projetos – as principais exceções seriam a Companhia Siderúrgica Nacional e a Companhia Vale do Rio Doce. O mesmo não ocorreria com empresas do setor ferroviário e portuário (Central do Brasil e Lloyd Brasileiro, por exemplo), o que se colocaria como mais um obstáculo para a modernização desses setores. O remédio para tais problemas, defendia Peixoto, seria uma reforma administrativa e dos marcos legais pertinentes, alguns dos quais já estariam sendo exigidos pelo Eximbank para a liberação dos montantes prometidos²⁸⁰.

Como assinalado, o antecessor de Amaral Peixoto, João Carlos Muniz, já se queixara de falta de informações do Rio de Janeiro sobre as negociações com os Estados Unidos. Esses problemas de comunicação eram frequentes e demonstram que havia uma maior centralização no círculo em torno de JK – o que, de resto, ficaria evidente em outros episódios. A embaixada em Washington se via, não raro, em posição

²⁷⁸ Ofício 70 da Embaixada em Washington (Ernani do Amaral Peixoto) para a Secretaria de Estado (José Carlos de Macedo Soares). Confidencial. 24/01/1957. AHI-BSB.

²⁷⁹ *Ibidem*.

²⁸⁰ *Ibidem*.

secundária, sem acesso a informações adequadas sobre as tratativas em curso. Daí as reclamações de Peixoto:

É imprescindível que a Embaixada seja informada, de tempos em tempos, sobre o andamento que vão tendo os projetos acima relacionados e o curso dos financiamentos que foram e vierem a ser concedidos pelo Eximbank. E isso, infelizmente, não se tem verificado. Assim, por exemplo, logo após a conclusão das negociações, o Eximbank enviou ao Brasil uma missão de técnicos (...) e sobre o assunto solicitei à Secretaria de Estado a remessa de um relatório que até a presente data não me foi enviado²⁸¹.

Não foi coincidência, portanto, que a embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro tenha notado um enfraquecimento na posição do Itamaraty como canal principal para as tratativas das relações econômicas bilaterais. Inexistia, como no passado, um canal bem definido para as negociações. No curto período de um ano, diversos atores – Itamaraty, Ministério da Fazenda, Ministério dos Transportes, BNDE e a própria Presidência da República – já haviam estado envolvidos nas conversas sobre a concessão de empréstimos e financiamentos. Para o embaixador Ellist Briggs e sua equipe, a necessidade de terem que lidar com diversos interlocutores impedia uma maior fluidez no diálogo bilateral²⁸².

De toda forma, 1956 foi um ano certamente positivo para as relações bilaterais no que diz respeito à cooperação econômica. Esses resultados foram viabilizados por um conjunto de fatores muito específico. Em primeiro lugar, representaram um voto de confiança dos Estados Unidos no novo governo. Embora houvesse reservas no plano político, JK esmerou-se em dissipá-las em contatos de alto nível: manteve dois encontros bilaterais com Eisenhower (em Key West e no Panamá), encontrou-se com Richard Nixon em suas cerimônias de posse e enviou Jango a Washington. Em segundo lugar, deixou claro para Washington que sua posição política era frágil e que os segmentos “nacionalistas” só poderiam ser contrarrestados se os Estados Unidos de fato ajudassem seu governo. Os diversos empréstimos recebidos do Eximbank para projetos de infraestrutura ajudaram a dar o pontapé inicial no programa de industrialização do

²⁸¹ Ofício 70 da Embaixada em Washington (Ernani do Amaral Peixoto) para a Secretaria de Estado (José Carlos de Macedo Soares). Confidencial. 24/01/1957. AHI-BSB.

²⁸² Foreign Service Despatch (AmEmbassy Rio de Janero to Departament of State - Briggs to Dulles). 25/07/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 412.

novo presidente brasileiro. A sustentabilidade dessa relação dependeria, porém, da própria estabilidade da economia brasileira, o que faria com que novos percalços na relação bilateral não tardassem a se apresentar.

2.4 O Brasil quer mais: surgem resistências a novos desembolsos

Se os resultados obtidos em 1956 ainda pareciam insuficientes a JK – mesmo que fossem positivos se comparados às dificuldades enfrentadas por Vargas e Café Filho –, novos problemas viriam à tona a partir do segundo ano de governo. Talvez como reação aos insistentes pedidos brasileiros, passou a prevalecer em Washington um sentimento de menor disposição em escutar as demandas (e lamentações) do governo brasileiro.

Embora o Brasil pedisse constantemente apoio para financiar ações do Plano de Metas, em muitos casos esses pleitos não estavam amparados em projetos técnicos com base sólida, o que era visto pelos Estados Unidos como um obstáculo à sua apreciação pelas agências de crédito. Amaral Peixoto já havia chamado a atenção para esse problema. Vale lembrar que muitos projetos de infraestrutura elaborados no passado contaram com o apoio de técnicos norte-americanos, especialmente durante as missões Cooke e Abbink e ao longo do funcionamento da Comissão Mista. Ao constatar a crescente insatisfação do lado brasileiro, o cônsul-geral dos Estados Unidos em São Paulo, Richard Butrick, chegou a propor a criação de uma nova comissão para tratar das demandas de lado a lado²⁸³. A sugestão foi de imediato rechaçada pelo embaixador Briggs, que asseverou ao Departamento de Estado que a ideia poderia dar origem a novos problemas bilaterais e representar uma “camisa de força”, como teria ocorrido com a recente experiência da Comissão Mista²⁸⁴.

O Diretor do BNDE João Batista Pinheiro voltou a visitar os Estados Unidos em maio de 1957, para novos encontros no Eximbank. Neste momento já estava claro que o foco norte-americano estava se deslocando para a “arrumação de casa” no Brasil. O que desejavam, em consonância com os princípios reitores da política externa econômica de

²⁸³ Foreign Service Despatch (AmConGen São Paulo to Department of State - Butrick to Dulles). 21/01/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 257.

²⁸⁴ Incoming Telegram (Briggs to Dulles). 01/02/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 261.

Eisenhower, era que o Brasil realizasse reformas econômicas que tornassem a economia mais atrativa para o ingresso de capitais privados (o que, em tese, reduziria a necessidade de atuação do Eximbank e do Banco Mundial). Pinheiro teve de escutar, nesse momento, diversas reclamações com a suposta tolerância do governo brasileiro com a arremetida da inflação, que havia dobrado em 1956 (24%, contra 12% em 1955)²⁸⁵. O representante brasileiro expôs as ações então em curso para reduzir o déficit fiscal e conter a expansão do crédito. Num sinal de endurecimento de posição, os argumentos não persuadiram o Eximbank a mudar sua postura. A diretoria do Banco frisou que o financiamento de projetos de maior vulto (como Furnas e a hidrelétrica de Três Marias) dependeria diretamente dos resultados das medidas econômicas adotadas pelo governo brasileiro²⁸⁶. O discurso de austeridade e disciplina fiscal ganhava, dessa forma, maior destaque na estratégia do Eximbank.

Embora os funcionários do Departamento de Estado se mostrassem mais flexíveis ao tratar do tema, isso não significa que não compartilhassem as preocupações do Eximbank e do Tesouro norte-americano. As diferentes instâncias do governo passaram a questionar mais diretamente a precariedade das finanças brasileiras, aglutinando seus argumentos em torno da necessidade de atração de capitais privados. Em encontro com Ellis Briggs, Foster Dulles manifestou a opinião de que a grande população e vastos recursos naturais do Brasil não o tornariam, por si só, uma grande potência, haja vista o que classificou de “aversão” do país aos investimentos estrangeiros, o que seria ilustrado pelo caso do petróleo²⁸⁷.

Seriam essas as teses presentes nas discussões econômicas bilaterais entre 1957 e 1958. A má vontade entre as partes crescia: o Brasil pedia mais, e os Estados Unidos mostravam-se cada vez mais intransigentes. As promessas genéricas de apoio feitas em Key West e no Panamá não ganhavam concretude justamente porque estavam, do ponto de vista norte-americano, associadas ao cumprimento de condições a que o Brasil seria refratário. Para Washington, o que estava em jogo não eram apenas novos desembolsos, mas dúvidas sobre a capacidade do país de pagar empréstimos anteriores. Até 1960 o

²⁸⁵ Inflação duplicou em 1956. *Folha de São Paulo*, 12/01/1997. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/1/12/brasil/31.html>. Acesso em 12/04/2019.

²⁸⁶ Ofício 488 da Embaixada em Washington (Ernani do Amaral Peixoto) para a Secretaria de Estado (José Carlos de Macedo Soares). Confidencial. 27/05/1957. AHI-BSB.

²⁸⁷ Memorandum of Conversation (Briggs and Dulles). 28/08/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 285-286.

Brasil teria que pagar US\$ 782 milhões de um montante superior a US\$ 1 bilhão que devia a bancos estrangeiros, o que apontava para uma iminente crise de divisas, dado que suas exportações (centradas em produtos primários com preço oscilante no mercado) não seriam suficientes para gerar os recursos necessários para cumprir com as obrigações já assumidas²⁸⁸.

Se no início da gestão JK o embaixador James Dunn se mostrara sensibilizado com os apelos brasileiros à ajuda norte-americana, inclusive no tocante à sua importância para a “sobrevivência política” do presidente, seu sucessor Ellis Briggs adotaria posição mais dura (quando não explicitamente crítica) com relação ao governo brasileiro. Briggs sustentava não ser aconselhável qualquer financiamento a projetos de vulto, como os relativos à geração de energia elétrica, até que o governo mostrasse resultados satisfatórios no combate à inflação. E considerava “resultado satisfatório” uma taxa anual de 10% (menos da metade do índice de 1956, 24%)²⁸⁹.

Preocupado com o impacto que a crise econômica brasileira poderia ter sobre as relações bilaterais, Briggs foi a Washington e levou a questão diretamente ao presidente Eisenhower. Alertou-o, por exemplo, quanto à iminente superprodução de café, com impactos negativos na obtenção de dólares. Ao ser questionado sobre a implementação do plano econômico de JK, Briggs ressaltou que os projetos eram de “vasta dimensão” e não estariam sendo acompanhados dos esforços necessários para combater a inflação. Apesar disso, Eisenhower concordou que seria “do interesse nacional” norte-americano “colaborar” com o Brasil, especialmente num contexto em que a União Soviética tentava atrair países da região para sua órbita de influência²⁹⁰.

Esse encontro entre Eisenhower e Briggs – em que o presidente deu instruções diretas ao embaixador – é simbólico por demonstrar que, apesar das resistências em conceder empréstimos no montante pleiteado pelo Brasil, os Estados Unidos não tinham nenhum interesse de “boicotar” o Plano de Metas de JK. O que havia era o empenho em assegurar, sempre que possível, a abertura da economia às empresas norte-americanas, especialmente no segmento mais fechado até então: o petróleo. Tanto que ao visitar JK após seu retorno ao Brasil, Briggs escutou do presidente brasileiro que sem a ajuda

²⁸⁸ National Intelligence Estimate. 08/01/1957. *In*: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 743.

²⁸⁹ Telegram From the Ambassador in Brazil (Briggs) to the Department of State. 22/05/1957. *In*: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 756.

²⁹⁰ Memorandum From the Ambassador to Brazil (Briggs) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Rubottom). 16/10/1957. *In*: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 765.

norte-americana teria sido “impossível” começar a implementar o seu programa de desenvolvimento econômico²⁹¹.

Ainda em 1957, foi realizada, em Buenos Aires, uma nova Conferência Econômica Interamericana. Assim como já acontecera no Rio de Janeiro três anos antes, a reunião foi marcada pela cisão entre os Estados Unidos e os países latino-americanos. O governo Eisenhower continuou pondo ênfase no comércio e nos investimentos privados como principais alavancas para o desenvolvimento do hemisfério: o conhecido princípio *trade, not aid*. O Brasil e outros países da região chegaram a tentar articular uma agenda comum, centrada na criação de um banco de desenvolvimento e na adoção de plano para a criação de um mercado comum na América Latina. De outro lado, os Estados Unidos sustentaram que as instituições financeiras existentes – FMI e Banco Mundial – bastariam para atender aos pleitos dos países da região. A Conferência foi, dessa forma, novamente frustrante para os latino-americanos²⁹².

A despeito das preocupações de Eisenhower com a “ofensiva econômica soviética”, ao longo de 1957 e 1958 a assistência financeira norte-americana esteve muito aquém do que desejava o Rio de Janeiro, especialmente num contexto de crescentes dificuldades macroeconômicas. A situação passou a piorar quando a prioridade do Brasil passou a ser a própria sobrevivência de sua economia, em decorrência de grave crise na balança de pagamentos no início de 1958. Em fevereiro daquele ano, Amaral Peixoto buscou junto ao Eximbank empréstimo de US\$ 100 milhões, por 90 dias, para fazer face à sangria de divisas. Esse montante era imprescindível para que o Brasil continuasse importando mercadorias essenciais para o funcionamento de sua economia, principalmente combustível. O embaixador encontrou resistência imediata no Departamento de Estado. Roy Rubottom assinalou que o problema “era de difícil solução”, já que os problemas nas contas brasileiras não pareciam ser de curto prazo, mas de caráter mais “permanente”. Opinou, assim, que o Brasil deveria buscar auxílio do FMI²⁹³.

²⁹¹ Ibidem, p. 766, nota de rodapé.

²⁹² LONG, Tom. *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015, p. 36.

²⁹³ Telegrama 72 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 15/02/1958. AHI-BSB; Memorandum of a Conversation. In: FRUS, v. V, p. 657-658.

Essa crise no balanço de pagamentos no início de 1958 foi um verdadeiro teste para as relações bilaterais, e a partir dela ficou claro que o Brasil não poderia dar como certa qualquer flexibilidade dos Estados Unidos na resposta a eventuais situações de emergência. O Departamento de Estado instruiu a embaixada no Rio de Janeiro a transmitir a mensagem de que o auxílio financeiro buscado pelo Brasil não seria possível, sendo importante desencorajar expectativas nesse sentido do ministro da Fazenda, José Maria Alkmin. Além disso, como dissera Rubottom a Peixoto, o Brasil deveria ser instado a iniciar o quanto antes discussões com o FMI acerca da eventual visita de consultores daquela instituição, com o propósito de avaliar o estado do sistema financeiro brasileiro. O expediente registrava que, “embora impalatável”, o Departamento de Estado via a medida “como o único caminho para a salvação brasileira”. Apenas se o governo brasileiro aceitasse recomendações do FMI, inclusive duras medidas de correção, é que os Estados Unidos considerariam participar de eventual programa de estabilização²⁹⁴.

A situação era tão grave que o Brasil enfrentou a constrangedora situação de considerar o envio de caução em barras de ouro para o “Federal Reserve Bank” de Nova York, em troca de recursos para aliviar suas obrigações mais imediatas. No início de 1958, já estavam no banco o equivalente a US\$ 58 milhões em barra de ouro. Para perfazer os US\$ 100 milhões a que aspirava, novo carregamento de barras de ouro deveria ser enviado aos Estados Unidos imediatamente, alertava Amaral Peixoto²⁹⁵.

O raciocínio do governo Eisenhower era o de que a assistência financeira de governo a governo não resolveria o problema de vez e poderia estimular o Brasil a deixar inatacadas as causas primárias de seus problemas macroeconômicos. Amaral Peixoto comunicou ao Rio de Janeiro que a insistência brasileira estava gerando situações de desconforto, já que diversos representantes de diferentes órgãos oficiais estavam solicitando empréstimos ao Eximbank. Peixoto citou um exemplo ilustrativo: o general Edmundo de Macedo Soares, recebido pelo presidente da instituição, Samuel Waugh, sequer pôde apresentar o projeto de criação da Companhia Siderúrgica Paulista (COSIPA). Sem sequer entrar no mérito do projeto, Waugh alegou que o Brasil “não podia assumir compromisso financeiro”. Mais uma vez Peixoto alertava ser

²⁹⁴ Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. 15/02/1958. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 659-660.

²⁹⁵ Telegrama 72 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 15/02/1958. AHI-BSB.

indispensável maior coordenação entre os órgãos que pretendiam enviar representantes a Washington e o Itamaraty, de modo a que estivessem, de antemão, cientes das sérias reticências de Washington com a liberação de novos recursos para o Brasil²⁹⁶.

No Departamento de Estado, a estratégia era a de paciência estratégica. Em encontro com Rubottom em abril de 1958, Amaral Peixoto ouviu novamente o que já sabia: havia disposição em ajudar o Brasil a superar sua crise econômico-financeira, mas isso dependeria da elaboração de um plano de longo prazo “que apresentasse suficiente segurança da melhoria da situação financeira geral do país”, acoplado ao beneplácito do FMI²⁹⁷. O FMI, por sua vez, já havia deixado claro que tampouco concordaria em adiantar montante de US\$ 50 milhões solicitado pelo Brasil sem que o país se comprometesse com uma série de medidas “corretivas”²⁹⁸. Para o Departamento de Estado, a precariedade das finanças brasileiras resultava de má política fiscal e de gastos excessivos²⁹⁹ e seria de responsabilidade exclusiva do Brasil – algo que o próprio Eisenhower dissera ao embaixador Briggs em outubro de 1957³⁰⁰.

A insistência nas negociações entre o Brasil e o FMI não demoraria a despertar reações negativas no Palácio do Catete. Briggs relatou ao Departamento de Estado que JK o teria advertido de que a difícil situação econômica brasileira estaria gerando crescente pressão interna para que desse início a negociações com o bloco soviético. A capacidade do governo de resistir a essas pressões estaria diretamente vinculada à disposição dos Estados Unidos de ajudarem o Brasil³⁰¹. Trata-se de argumento idêntico ao que JK havia usado com em 1956 com o antecessor de Briggs, James Dunn, ao buscar apoio ao Plano de Metas.

O Departamento de Estado não ocultou sua irritação com os comentários do presidente brasileiro. Em novo expediente à embaixada no Rio de Janeiro, “deplorou” a

²⁹⁶ Telegrama 480 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Henrique Rodrigues Valle para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 27/09/1958. AHI-BSB.

²⁹⁷ Telegrama 146 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Henrique Rodrigues Valle para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 01/04/1958. AHI-BSB; Telegrama 122 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 15/03/1958. AHI-BSB.

²⁹⁸ Telegrama 125 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 17/03/1958. AHI-BSB.

²⁹⁹ Memorandum of a Conversation. *In*: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 657-658.

³⁰⁰ Memorandum From the Ambassador to Brazil (Briggs) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Rubottom). 16/10/1957. *In*: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 765

³⁰¹ Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. 25/02/1958. *In*: FRUS, 1958-1960, vol. V, p. 660.

“tática” de Kubitschek, que atribuiu a uma suposta falta de compreensão da posição norte-americana. Apresentou, então, uma série de argumentos que deveriam ser utilizados na interlocução com o governo brasileiro: a) a recusa em se conceder empréstimo do Eximbank decorreria de fatores técnicos; b) eventual apoio norte-americano ao Brasil estava condicionado ao diálogo com o FMI e à adoção das medidas corretivas pertinentes; e c) e a adoção dessas medidas seria “politicamente mais palatável” se sugerida pelo organismo internacional do que pelos Estados Unidos³⁰².

O mesmo expediente trata da ameaça de Kubitschek de entabular negociações com a União Soviética. O Departamento de Estado instruía a embaixada a transmitir ao governo brasileiro que os Estados Unidos “compreenderiam” a eventual exportação de café para a URSS, haja vista os excedentes desse produto acumulados pelo Brasil. Contudo, seria importante ter em mente os “perigos” de se aprofundar as relações com aquele país ou mesmo reestabelecer relações diplomáticas, pois mesmo as relações econômicas poderiam ser instrumentalizadas por Moscou com propósitos políticos. Os Estados Unidos só manteriam relações diplomáticas com a URSS porque suas responsabilidades globais “não lhe deixavam outra opção”. Além disso, o movimento comunista nos EUA seria de pouca expressão, o que não ocorreria no Brasil: a retomada de relações com a URSS abriria as portas para que “agentes soviéticos” atuassem a partir do Rio de Janeiro³⁰³. Apesar do alerta contra a ameaça comunista, a substância da posição norte-americana não se modificou: qualquer ajuda financeira seria consequência da adoção de programa de austeridade cancelado pelo FMI.

As pressões norte-americanas num contexto difícil para o Brasil forçaram o governo JK a mudar de tática, abandonando a demanda por recursos do Eximbank e dando sinais de que acataria a sugestão iniciar diálogo com o FMI. Peixoto solicitou ao secretário do Tesouro, Robert Anderson (que sucedera George Humphrey em julho de 1957), empréstimo emergencial de US\$ 50 milhões, enquanto perdurassem as negociações com o FMI, a fim de enfrentar a carência de divisas enfrentada pelo Brasil. O Departamento de Estado elogiou a iniciativa brasileira de realizar consultas com o FMI e manteve-se apegado ao argumento de que essa estratégia contribuiria para justificar à opinião pública as “medidas impalatáveis” que o governo brasileiro deveria

³⁰² Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. 03/03/1958. In: FRUS, 1958-1960, vol. 5, p. 661-663.

³⁰³ Ibidem.

tomar para corrigir seus problemas econômico-financeiros. Amaral Peixoto teria concordado com essa avaliação³⁰⁴. A despeito da aparente boa-vontade brasileira, os Estados Unidos continuavam mostrando-se pouco flexíveis em acomodar as necessidades brasileiras: Roy Rubottom reiterou a posição de que não caberia ao governo dos Estados Unidos prestar ajuda antes de que sérias medidas de correção dos desequilíbrios econômicos brasileiros fossem tomadas. Antecipou, também, que essa seria provavelmente a resposta que o secretário do Tesouro daria à solicitação brasileira³⁰⁵.

As negociações com o FMI se prolongariam ao longo de 1958 e 1959 e serão tratadas posteriormente. O que importa, por ora, é ter presente que já a partir de 1957 intensificaram-se as divergências no terreno da cooperação econômica. Nos Estados Unidos havia não apenas críticas à incapacidade (ou falta de disposição) do governo de JK em aplicar medidas de austeridade, mas também desconfiança com os dados manejados pelo Brasil. O fato de o presidente ter ido adiante na construção de Brasília, mesmo num contexto de constrição fiscal, seria mais uma demonstração do desinteresse brasileiro em seguir um programa de estabilização econômica. O Departamento de Estado considerava os problemas econômicos brasileiros mais sérios do que o governo brasileiro queria deixar transparecer, avaliando que a redução nas vendas de café explicava apenas “parcialmente” as vulnerabilidades no balanço de pagamentos. Um dos problemas centrais seria o desarranjo das contas públicas, decorrente da alegada indisciplina fiscal da gestão de JK. Ademais de enfatizar a necessidade de submeter-se às recomendações de ajuste que resultariam das consultas com o FMI, os Estados Unidos propuseram que os recursos emergenciais ambicionados pelo Brasil fossem obtidos junto à comunidade financeira internacional, com a apresentação de reservas de ouro como garantia³⁰⁶ (o que, como visto, já ocorrera com instituições financeiras dos Estados Unidos).

Ao conversar com Briggs sobre o assunto, Kubitschek afirmou considerar inviável a proposta de recurso à comunidade financeira internacional, haja vista a escassez das reservas de ouro do Brasil. Como costumava fazer, lançou mão também de um apelo de natureza política, advertindo mais uma vez para os perigos que poderiam

³⁰⁴ Memorandum of a Conversation. 14/03/1958. *In*: FRUS, v. V, p. 664.

³⁰⁵ *Ibidem*.

³⁰⁶ Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. 21/03/ 1958. *In*: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 666-667.

resultar da indisposição dos Estados Unidos de ajudar o Brasil. Disse que eventual empréstimo junto ao sistema financeiro internacional poderia municiar a oposição e beneficiar “inimigos dos Estados Unidos”. Briggs limitou-se, nessa conversa, a insistir em que a elaboração de plano em conjunto com o FMI seria a solução mais adequada no curto prazo. No entanto, demonstrou alguma permeabilidade ao pleito brasileiro. Sugeriu ao Departamento de Estado que talvez os Estados Unidos pudessem, para ajudar, divulgar comunicado dispondo-se a colaborar com o Brasil na busca de solução de “longo prazo”³⁰⁷. A sugestão não encontrou guarida em Washington. O Departamento de Estado mostrava-se então confiante de que o Brasil abandonaria em breve a ideia de assistência norte-americana e manteve-se intransigente ao condicionar essa ajuda a prévio acordo entre o Brasil e o FMI, alegando, inclusive, que o respaldo do FMI seria essencial para a aprovação de eventual empréstimo no Congresso norte-americano.³⁰⁸

A grave situação econômico-financeira levou, em junho de 1958, a que Lucas Lopes se tornasse Ministro da Fazenda, em substituição a José Maria Alkmin. A mudança foi bem recebida pelos Estados Unidos. Para o Embaixador Briggs, a saída de um “ministro irresponsável” e a designação do “respeitado” Lucas Lopes seriam ações “calculadas” para angariar maior apoio dos Estados Unidos. Lopes teria um “programa claro” – o problema, acreditava o embaixador, era que JK ainda não estaria preparado para lhe dar o apoio necessário para implementá-lo. O fato de JK estar determinado a levar adiante seu programa de desenvolvimento “a todo custo”, inclusive acentuando o processo inflacionário, seria um grande obstáculo para a realização do suposto desejo do governo norte-americano de ajudar o Brasil³⁰⁹.

Essa avaliação crítica de Briggs com relação à gestão JK comprova que a reserva de boa vontade existente em 1956 já se exaurira nos primeiros meses de 1958. Mas a insatisfação do governo brasileiro deitava raízes já nos resultados frustrados da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, ainda no primeiro mandato de Eisenhower. O fato de os projetos da Comissão não terem se tornado realidade gerava a impressão de

³⁰⁷ Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. 24/03/1958. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 668.

³⁰⁸ Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. 29/03/1958. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 669.

³⁰⁹ Foreign Service Despatch (Briggs to Dulles). 19/01/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 445.

que Washington apostaria apenas num apoio de natureza pontual, fragmentário, e não em ações de natureza mais estrutural e com planejamento de mais longo prazo, como o Plano de Metas. Para o governo norte-americano, nenhum aporte emergencial resolveria os graves problemas macroeconômicos brasileiros, que passavam pela indisposição de JK em conter gastos e controlar a inflação. Mas as dissensões não se limitariam ao dossiê econômico-financeiro e logo contaminariam outros temas estratégicos para o futuro do relacionamento bilateral.

III) FISSURAS EXPOSTAS: PRODUTOS DE BASE E COOPERAÇÃO MILITAR E NUCLEAR

O apoio ao Plano de Metas esteve no centro das discussões entre Brasil e Estados Unidos nos primeiros meses da gestão JK, mas a agenda bilateral se compunha de diversos outros potenciais contenciosos.

Os desentendimentos tinham como raiz as já mencionadas visões destoantes dos dois países sobre a essência da relação bilateral, especialmente a aspiração do Brasil em ser reconhecido como um parceiro preferencial. Se nos Estados Unidos prevalecia o discurso de defesa do livre comércio e de ambiente favorável a investimentos estrangeiros, no Brasil ganhava espaço o ideário de corte mais nacionalista, com crescente simpatia pelo modelo de substituição de importações, monopólio estatal em setores considerados estratégicos (petróleo e mineração) e até mesmo certa tolerância como a inflação e o déficit público, vistos em alguns casos como preço natural a se pagar pelo processo de industrialização.

Este capítulo terá o objetivo de analisar quatro temas objeto que se acoplariam ao financiamento do Plano de Metas como objeto de crescentes atritos entre JK e o governo Eisenhower. O petróleo será o primeiro deles – como veremos, ante as pressões norte-americanas, JK se viu obrigado a adotar posição ambígua: embora afirmasse privadamente ser contrário ao monopólio da Petrobras, não se via em condições políticas de mudar a legislação. Em seguida, serão examinadas as divergências sobre o comércio de café (que seguia sendo o principal produto de exportação brasileiro) e outros produtos de base, como o trigo (do qual o Brasil era importador) e açúcar. As oscilações nos preços do café eram a principal fonte de dificuldades na balança de pagamentos brasileira, e como principal importador desse produto os Estados Unidos teriam papel incontornável no estabelecimento de qualquer política de estabilização no plano internacional.

O presente capítulo também será dedicado às discussões sobre cooperação militar (com destaque para os entendimentos relativos à base de rastreamento de mísseis em Fernando de Noronha) e sobre cooperação nuclear. Essas duas questões inflamaram ânimos nacionalistas e exigiram do governo JK, de um lado, a busca de um delicado equilíbrio entre sua aposta na parceria com os Estados Unidos, e, de outro, a satisfação

das crescentes demandas no Congresso Nacional e em setores do governo por maior autonomia do Brasil na gestão de seus recursos estratégicos.

3.1 A questão do petróleo

Uma das pedras de toque da administração Eisenhower era reverter as políticas nacionalistas e estatistas brasileiras no campo do petróleo, que afetavam as relações bilaterais desde a criação da Petrobras, em 1953. Para os Estados Unidos, a questão do petróleo foi o assunto “mais inflamatório” das eleições presidenciais de 1955. Os debates em torno do monopólio estatal teriam sido “manufaturados” pelos comunistas e seriam objeto de intensa propaganda, o que teria levado JK a se ver obrigado a declarar, durante a campanha, apoio ao monopólio da Petrobras³¹⁰.

Antes de sua viagem aos Estados Unidos como presidente eleito, JK fora alertado por sua equipe – especialmente pelos dois diplomatas que o assessoravam, Roberto Campos e Edmundo Barbosa da Silva – com relação à pressão que o Brasil sofreria para modificar sua política para o setor petrolífero. No memorando que JK recebeu sobre as questões mais relevantes da cooperação bilateral, havia uma apreciação negativa da posição brasileira quanto ao monopólio, que afetaria os interesses do país de duas maneiras principais: a) obrigaria o Brasil a aplicar seus “parcos recursos cambiais” na compra de equipamentos e tecnologias, que de outra forma “poderiam ser importados a título de contribuição de capital”; e b) aumentaria a desconfiança dos círculos financeiros sobre a capacidade brasileira de resolver sua dependência de importação de combustíveis “em tempo útil”, levando à “estagnação” da oferta de crédito ao Brasil, “em vista do inevitável estrangulamento da balança de pagamentos em futuro próximo”³¹¹.

Em síntese, a Petrobras teria dificuldades para cumprir sua missão em razão da incapacidade do Estado brasileiro de investir em máquinas e em especialistas que pudessem dedicar-se à prospecção, inicialmente sem nenhum retorno econômico. Esse

³¹⁰ Memorandum From the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Holland) to the Secretary of State. 13/01/1956. In: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 691.

³¹¹ Memorando para o Presidente Eleito Juscelino Kubitschek. Janeiro de 1956. CPDOC/FGV. Fundo Roberto Campos. RC 55.05.02.

mesmo documento apontava não apenas os problemas do Brasil em viabilizar sua política nacional para o setor do petróleo sem cooperação estrangeira, mas apresentava avaliação favorável à política dos Estados Unidos, que desejariam apenas um regime de concorrência ampla entre empresas de diferentes países:

Não exigem os norte-americanos que a solução da participação estrangeira seja conduzida em termos norte-americanos; reconhecem eles, ao contrário, ser aconselhável a participação de empresas de vários países, em regime francamente competitivo. (...)

De qualquer maneira, o ambiente das relações entre o Brasil e os Estados Unidos nunca se desanuviará completamente sem que adotemos alguma coisa que possa ser considerada uma solução realista para o problema³¹².

Essas recomendações certamente não passaram despercebidas por JK. Como visto, em sua passagem pelos Estados Unidos ele se declarou pessoalmente favorável à abertura do setor para empresas privadas. Já havia dito o mesmo a diplomatas norte-americanos no Rio de Janeiro, indicando a intenção de mudar a legislação relativa à Petrobras³¹³. Mostrava-se, contudo, naturalmente cauteloso com relação ao tema em virtude de sua grande sensibilidade política. Cientes disso, a estratégia dos norte-americanos passou a ser a de trabalhar cautelosamente para que o novo governo mudasse de posição, evitando que grandes empresários do setor fossem ao Brasil pressionar o novo governo – o que poderia ser explorado de imediato pelos grupos mais à esquerda no espectro político brasileiro. Em memorando a Foster Dulles, Henry Holland assinalou:

Os agentes responsáveis de nosso governo dão grande prioridade à abertura da indústria petrolífera brasileira às empresas privadas. Essa é a única maneira de o Brasil ter uma indústria do petróleo e, até que isso ocorra, os problemas econômicos do Brasil vão piorar constantemente.

Estamos em contato com altos funcionários do governo, inclusive o Presidente eleito, sobre esse assunto. Esperamos que durante o seu mandato o nosso objetivo seja atingido. Acredito sinceramente que nosso êxito será obstaculizado se algum cidadão proeminente dos

³¹² Memorando para o Presidente Eleito Juscelino Kubitschek. Janeiro de 1956. CPDOC/FGV. Fundo Roberto Campos. RC 55.05.02.

³¹³ YOUNG, Victor, op. cit., p. 62-63, nota de rodapé 55.

Estados Unidos for visitar o Brasil e tentar discutir o assunto com funcionários do governo³¹⁴.

Para os Estados Unidos, parte da difícil situação econômica brasileira poderia ser explicada justamente pela guinada nacionalista, que geraria reticências entre investidores estrangeiros. Sustentavam, além disso, que a dependência brasileira da importação de combustíveis não poderia ser contornada senão pela atração de empresas privadas. Vale lembrar que JK herdou um regime cambial que na prática subsidiava a importação de óleo e combustíveis, sangrando ainda mais as finanças públicas. Como consequência lógica desse raciocínio, os Estados Unidos se recusavam a financiar a Petrobras, como paradoxalmente (ou ironicamente) pleiteava o governo brasileiro, a partir do argumento de que fazê-lo contribuiria apenas para criar um “monstro ineficiente”³¹⁵. Além disso, a assistência financeira em áreas em que supostamente haveria capitais privados disponíveis contrariava os princípios basilares da política econômica externa de Eisenhower. Por fim, havia uma razão adicional para a recusa em apoiar a Petrobras: caso o fizessem, os norte-americanos temiam desestimular que JK seguisse o caminho que indicara (de maneira certamente ambígua) em sua visita aos Estados Unidos em janeiro de 1956: trabalhar para abrir o setor às empresas privadas³¹⁶.

Um pouco após a eleição de JK, a CIA indicou o petróleo como um dos elementos centrais da iminente crise econômica brasileira. Na avaliação da agência, havia uma clara contradição entre o estabelecimento do monopólio estatal e a urgente necessidade de investimentos nesse setor. Em 1954, o Brasil teria consumido, em média, 160 mil barris diários de petróleo, e sua produção nacional atenderia a apenas 2% dessa demanda. As importações de petróleo nesse mesmo ano teriam consumido US\$ 250 milhões, um terço das divisas em dólar obtidas pelo Brasil³¹⁷. Em resumo, os recursos drenados pela importação de petróleo e seus derivados minavam a capacidade de investimento do Estado brasileiro.

³¹⁴ Memorandum From the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Holland) to the Secretary of State. 13/01/1956. In: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 691. Tradução nossa.

³¹⁵ Ibidem, p. 693.

³¹⁶ Letter From the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Holland) to the Ambassador in Brazil (Dunn). 20/02/1956. In: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 694.

³¹⁷ Brazil - Brief. s/d. Central Intelligence Agency - CIA. General CIA Records. CIA-RDP79R00890A000600060002-3, p. 7-8.

Ainda segundo as estimativas da CIA, o Brasil necessitaria de US\$ 1 bilhão para desenvolver sua indústria petrolífera, dos quais cerca de US\$ 700 milhões teriam que ser destinados para a aquisição no exterior de equipamentos e trabalhos técnicos. O Brasil não disporia desses recursos sozinho e mesmo com a participação de empresas privadas tardaria até uma década até lograr produzir um volume de petróleo capaz de satisfazer suas necessidades. Nesse cenário, a agência previa que, caso a Petrobras não conseguisse provar sua capacidade “em um ano”, JK se veria forçado a buscar solução para o difícil “dilema” entre as reais carências do Brasil e a pressão nacionalista originária de diferentes segmentos políticos³¹⁸.

Logo após tomar posse, em 1953, Eisenhower criou o “Operations Coordinating Board” (OCB), entidade à qual competiria acompanhar a implementação das diretrizes do Conselho de Segurança Nacional pelos diversos órgãos do governo norte-americano. Tratava-se de um órgão de coordenação voltado para estabelecer maior harmonia entre as diversas agências do governo. O OCB elegeu como uma das prioridades do governo persuadir o governo JK a abrir a indústria do petróleo ao capital estrangeiro, como forma de reduzir a perda de moeda estrangeira com importações e obter suprimento adequado de combustíveis³¹⁹.

A pressão de setores nacionalistas colocava JK em posição difícil para aceitar as demandas dos Estados Unidos. Em conversa com o presidente da Esso Brasil, o presidente da Petrobras, Janary Nunes, assinalou que JK teria decidido que o melhor seria preparar o terreno para que apenas o próximo presidente pudesse realizar as mudanças legislativas necessárias. Havia, ademais, preocupação de Washington com a possível penetração alemã ou soviética, por meio do oferecimento de assistência técnica³²⁰. Já o embaixador James Dunn colocara na mesa, no início de 1956, uma nova ideia: a de que os Estados Unidos aceitassem discutir na OEA um “código de conduta” para empresas estrangeiras, de modo a atenuar as resistências dos países latino-americanos com relação a investimentos no setor petrolífero³²¹. Dunn tencionava assim enfraquecer o argumento mais utilizado pelos setores pró-monopólio: o de que a

³¹⁸ Brazil - Brief. s/d. Central Intelligence Agency - CIA. General CIA Records. CIA-RDP79R00890A000600060002-3, p. 13.

³¹⁹ Operations Coordinating Board. *Outline Plan of Operations for Brazil – Draft*. 17/01/1956. Secreto. NARA.

³²⁰ Holland to Undersecretary. Memorandum – Brazilian Petroleum Developments. 21/04/1956. Secreto. NARA.

³²¹ *Ibidem*.

experiência demonstraria que as empresas norte-americanas extraíam matérias-primas dos países da região com pouco ou nenhum processamento, expatriavam seus dividendos e se recusavam a investir na infraestrutura local.

O OCB dedicou-se a elaborar um programa de longo prazo para a promoção de investimentos privados no setor do petróleo no Brasil e na Argentina. O caso do Brasil seria um dos mais sérios. Valendo-se de dados similares àqueles manejados pela CIA, o OCB destacava que, a despeito da criação da Petrobras, o país teria um déficit de 150 mil barris diários para atender suas necessidades mínimas, situação que poderia se agravar em razão do monopólio estatal. Uma maior abertura do setor poderia contribuir até mesmo para reverter a crise no balanço de pagamentos nos dois países, ademais de representar uma derrota para “um dos mais fortes” partidos comunistas na região³²².

O OCB propunha então um conjunto de ações para pressionar os governos do Brasil e da Argentina. Entre elas, sobressaía-se aproveitar a crise do Canal de Suez (desencadeada em julho de 1956, em razão da decisão do presidente egípcio Gamal Abdel Nasser em nacionalizar o canal) para racionar o fornecimento do produto, de modo a que os dois países sul-americanos se dessem conta da urgência em desenvolver seus recursos petrolíferos com o concurso de capital estrangeiro. A política de empréstimos governamentais a ambos os governos também deveria ter em conta sua postura em relação à exploração do petróleo. Por fim, reforçava-se a importância de “pressão psicológica” sobre as autoridades brasileiras e de propaganda associando os investimentos privados ao aumento da qualidade de vida nos dois países³²³.

Essas considerações demonstram que os Estados Unidos tinham uma estratégia bem definida para buscar reverter o monopólio estatal, mas sem ameaças diretas de interrupção de apoio em outros setores. Pelo contrário: a experiência demonstra que durante o governo JK o diálogo em diferentes temas prosseguiu sem qualquer condicionamento a avanços na questão do petróleo. Cumpre aqui retomar um dos aspectos mais contraditórios da política brasileira: ao longo da gestão JK o Brasil queixou-se renitentemente da resistência dos Estados Unidos em aceitarem financiar

³²² Operations Coordinating Board. *Memorandum for members – OCB Working Group on Latin America – Initial Draft of Long-Range Program for Private Development of Brazilian and Argentine Oil*. 17/09/1956. Secreto. NARA. p. 2-3.

³²³ *Ibidem*, p. 3-6.

atividades da Petrobras³²⁴. Num contexto de escassez de divisas, tornava-se cada vez mais difícil para a estatal adquirir equipamentos no exterior³²⁵, o que levava o governo brasileiro a insistir numa incongruência: contar com ajuda norte-americana para financiar uma estatal a que os Estados Unidos se opunham desde o início. O embaixador Ellis Briggs chamou a atenção de seu governo para as dificuldades enfrentadas pela estatal, não sem deixar de comentar que o Brasil aprenderia “da maneira mais difícil” a necessidade de contar com o aporte de capitais privados, como estava acontecendo na Argentina³²⁶.

Outro fato relevante que ocorreu no período foi a assinatura, entre Brasil e Bolívia, de acordo para aproveitamento do petróleo daquele país, no âmbito dos chamados “Acordos de Roboré”. O entendimento assegurava que o Brasil teria direito a explorar petróleo em parte do território boliviano, estabelecendo, no entanto, que esse trabalho deveria ser levado adiante por empresa privada (o que excluía, portanto, a Petrobras). Essa previsão despertou grande polêmica no Brasil, especialmente entre os segmentos favoráveis ao monopólio estatal na exploração do petróleo. O ponto central da polêmica dizia respeito aos critérios que definiriam o que seria uma “empresa brasileira”. Coube ao BNDE, então presidido por Roberto Campos (um dos alvos prediletos dos grupos nacionalistas), estabelecer esses parâmetros. Como visto anteriormente, Campos já deixara clara sua visão no material preparado para a vista de JK aos Estados Unidos: o Brasil não teria condições de explorar petróleo sem apoio de capitais estrangeiros. Não causa espécie, assim, que ele tenha decidido autorizar, no que se refere à exploração em território boliviano, a participação de empresas brasileiras com capital estrangeiro (o que contrariaria os acordos assinados com a Bolívia, que contemplavam apenas empresas exclusivamente brasileiras)³²⁷.

A decisão do Brasil não deixou, porém, de agradar aos Estados Unidos, que insistiam há tempos na abertura do mercado boliviano a companhias com capital norte-americano (bem como na revogação do acordo anterior entre Brasil e Bolívia, de 1938,

³²⁴ Memorandum from Howard Cottam to Ellis Briggs. 11/07/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 397.

³²⁵ Foreign Service Despatch (Briggs to Rubottom). 29/05/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 515.

³²⁶ Foreign Service Despatch (Briggs to Rubottom). 19/01/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 446.

³²⁷ CONDURU, Guilherme Frazão, op. cit., p. 789.

que assegurava ao Brasil direitos para explorar petróleo boliviano)³²⁸. Ao visitar a Bolívia no mesmo ano dos Acordos de Roboré, o vice-presidente Richard Nixon encareceu a necessidade de que o presidente Hernán Siles Zuazo revertesse o curso estatizante de sua gestão, que levava, inclusive, à nacionalização de minas pertencentes a empresas norte-americanas. Nixon defendeu, igualmente, a abertura do setor de petróleo, que poderia ser explorado pela empresa Gulf Oil³²⁹.

O fato de os acordos de 1958 terem sido celebrados por meio de notas reversais, sem aprovação do Congresso, amplificou as críticas da oposição no Brasil. JK tinha ciência da sensibilidade da questão do petróleo, tanto que não se arriscou a dar qualquer passo para alterar a lei que tratava do monopólio estatal. Tampouco há indícios de que os Acordos de Roboré tenham resultado de pressão norte-americana sobre seu governo. O que houve foi o equívoco em não submeter dos entendimentos ao Congresso Nacional (já que modificavam um tratado anterior), o que de imediato despertou suspeitas, notadamente em razão do contexto político polarizado entre “nacionalistas” e “entreguistas”. A abertura à participação de empresas privadas decorria, por outro lado, do fato de que a própria legislação boliviana proibia a participação de empresas estatais de outros países na exploração de petróleo³³⁰. Além disso, o acordo previa a participação de “empresas privadas de capitais brasileiros”, que poderiam receber como acionistas apenas pessoas físicas bolivianas³³¹.

A estratégia norte-americana de pressionar o Brasil para a reverter o monopólio estatal do petróleo não logrou qualquer efeito ao longo do mandato de JK. O tema, que frequentava de maneira proeminente a pauta das relações bilaterais, foi perdendo cada vez mais fôlego ante a multiplicidade de problemas econômicos vividos pelo Brasil, e, ao final do mandato, por questões políticas, notadamente a Revolução Cubana. Os Estados Unidos perceberam, ademais, que apesar de seus gestos de boa vontade em conversas privadas, JK não tinha condições políticas de tomar qualquer atitude para abrir o mercado, haja vista a cerrada oposição que enfrentaria de segmentos nacionalistas.

³²⁸ VILARINO, Ramon Casas. *Política Imperialista nos Trópicos: os acordos entre Brasil e Bolívia*. In: ANPUH, XXIII Simpósio Nacional de História. Londrina, 2005, p. 4. Disponível em <https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/>. Acesso em 02/06/2019.

³²⁹ Editorial Note. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 654.

³³⁰ CONDURU, Guilherme Frazão, op. cit., p. 789.

³³¹ Correio da Manhã, 29/01/1958, p. 9. In: Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. www.memoria.bn.com.br.

3.2 Mais uma fonte de atritos: o café

Ainda que de grande importância, o petróleo era apenas um dos tópicos de uma agenda econômica carregada nas relações Brasil-Estados Unidos na década de 1950. O Brasil era um país muito dependente de suas exportações de café e demandava políticas de estabilização de preços no plano internacional. Caso isso não ocorresse, haveria “desvalorização crescente de nossos produtos, o que vale dizer que os países menos desenvolvidos estarão financiando o comércio estrangeiro dos Estados Unidos da América”³³². Essa posição não encontrava boa receptividade em Washington. Além disso, havia nos Estados Unidos, naquele momento, debate constante sobre o estabelecimento de teto de preço para o café (de forma a proteger os consumidores), o que gerava fortes preocupações no Brasil.

Um exemplo das dificuldades em torno do tema foram as investigações no âmbito parlamentar sobre os preços do café, tema que tensionou as relações bilaterais em diferentes momentos. Em diversas ocasiões o Congresso norte-americano iniciou inquéritos sobre os preços do produto, a partir do entendimento de que grandes produtores – principalmente o Brasil – atuavam especulativamente no mercado. A primeira investigação teve início em 1950, impulsionada pelo senador Guy Gillette, e teve como produto relatório recomendando que o governo controlasse ações supostamente especulativas que teriam lugar na “New York Coffee and Sugar Exchange”. O relatório também mencionava possível restrição de empréstimos a países que supostamente especulavam com o preço do café. Naquela ocasião, o embaixador do Brasil, Maurício Nabuco, chegou a afirmar ao presidente Harry Truman que a iniciativa do Senado americano poderia ser vista como uma declaração de “guerra comercial” ao Brasil³³³.

No final de 1953, em razão de problemas com a safra brasileira, o preço voltou a subir. O impacto entre os consumidores levou o senador Gillette a voltar à carga em fevereiro de 1954, pressionando o governo a fiscalizar as operações de compra e venda

³³² Instruções para o Senhor Walther Moreira Salles, Embaixador do Brasil em Washington. Ofício G/DPO/76 de João Neves da Fontoura para a Embaixada em Washington. Confidencial. 31/05/1952. AHI-BSB.

³³³ Memorandum of Conversation. 09/10/1950. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 1, filmes 914-916.

de café e a propor a inclusão do produto no “Commodity Exchange Act”³³⁴ (legislação que regulava o mercado de alguns produtos agrícolas, inclusive de vendas futuras, de modo a dificultar especulação). Uma das ideias que se ventilava no governo norte-americano era a de que os Estados Unidos, valendo-se de sua condição de grande comprador, estabelecessem um “preço-teto” para o café. O Brasil era apontado como um dos principais responsáveis pela manipulação de preços, embora alegasse que a alta de valores se devesse principalmente a fenômenos climáticos, como geadas. Em Washington, o embaixador João Carlos Muniz chamava a atenção para o clima inamistoso aos países exportadores:

(...) seja por interesse eleitoral ou com vistas ao bem comum, políticos de ambos os partidos começaram a protestar. Tal clamor, devolvido ao público sob a forma de vociferação às vezes demagógica, estabeleceu um circuito duplo, onde a imprensa agiu cataliticamente como intermediária, colocando a questão em perigoso clima emocional³³⁵.

Os diplomatas brasileiros passaram a realizar sucessivas gestões contra a iniciativa de Gillette, propondo ao Departamento de Estado que “o Executivo procure evitar a aprovação no Congresso do projeto Gillette (...) que significaria tomar medidas contra o comércio livre, sem saber, previamente, a verdadeira causa da alta do preço do café”³³⁶. Havia, nesse processo, uma ironia: a atuação do Congresso para regular os preços do café trazia em si uma explícita contradição com as políticas do presidente Eisenhower, que não hesitava em preconizar as virtudes do livre-comércio e da não intervenção estatal.

Pressionado pela opinião pública, Eisenhower também determinou uma investigação da Comissão Federal de Comércio (“Federal Trade Commission”) sobre a ocorrência de especulação nos preços do café. Não obstante os esforços do governo brasileiro – e até mesmo da advertência de que um desfecho desfavorável poderia afetar a cooperação bilateral na Conferência de Caracas de 1954³³⁷ –, a Comissão identificou

³³⁴ Ofício 76 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Washington, 31/01/1955. Confidencial. AHI-BSB.

³³⁵ *Ibidem*.

³³⁶ Telegrama 53 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Sylvio Ribeiro de Carvalho para Vicente Rao). Confidencial. 05/02/1954. AHI-BSB.

³³⁷ Telegrama 112 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Vicente Rao). Confidencial. 27/02/1954. AHI-BSB.

“manipulação estatística” que indicaria safra menor do que a efetivamente colhida e uma atuação especulativa de grupos brasileiros exportadores e de importadores norte-americanos para forçar a alta de preços. O relatório, porém, não teve maior impacto nas exportações brasileiras, pois as medidas corretivas propostas (como o aumento do número de comerciantes e negociadores habilitados a operar na Bolsa de Nova York) seriam, de acordo com a embaixada em Washington, “anódinas” e “platônicas”. O relatório mostrar-se-ia mais nocivo pelas acusações que fez do que pelos remédios propostos³³⁸.

Além de Gillette, o senador James Beall também passou a atuar, solicitando em 1955 a criação de nova comissão investigava³³⁹. O governo brasileiro pediu novamente o apoio do Departamento de Estado para evitar que a ação de Beall resultasse num inquérito ou em medidas legislativas de controle do mercado. Figura próxima ao Brasil desde o período da Segunda Guerra Mundial, Nelson Rockefeller chegou a aconselhar as autoridades brasileiras, sugerindo que o presidente Café Filho realizasse pronunciamento no qual reiteraria que apenas a estabilização de preços poderia conter a eventual ação de especuladores³⁴⁰. O embaixador João Carlos Muniz realizou diversas gestões em Washington em prol dos interesses brasileiros, externando a oposição brasileira à possibilidade de inclusão do café no “Commodity Exchange Act”³⁴¹.

A questão do café, porém, era vista de maneira distinta pelo Itamaraty e por Muniz. No Rio de Janeiro, o objetivo era concentrar as discussões na Conferência Econômica Interamericana que seria realizada em novembro de 1954, no hotel Quitandinha. Naquela ocasião, o Brasil e outros países produtores lograram êxito ao aprovarem resolução determinando a realização, no âmbito da OEA, de estudo sobre possíveis medidas multilaterais para corrigir a instabilidade do mercado³⁴². Já Muniz sugerira ao Itamaraty, sem êxito, a entrega a Foster Dulles de carta chamando a atenção para as principais preocupações brasileiras. O então chanceler Raul Fernandes não

³³⁸ Telegrama 319 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Sylvio Ribeiro de Carvalho para Vicente Rao). Confidencial. 20/07/1954. AHI-BSB.

³³⁹ Disponível em: <https://library.cqpress.com/cqalmanac/document.php?id=cqal54-1360876#127>. Acesso em 05/07/2018.

³⁴⁰ Telegrama 1 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Confidencial. 05/01/1955. AHI-BSB.

³⁴¹ Telegrama 462 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Confidencial. 10/12/1954. AHI-BSB.

³⁴² Ofício 76 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Washington, 31/01/1955. Confidencial. AHI-BSB.

queria que as discussões fossem deslocadas do Rio para Washington. Muniz, porém, insistia que Washington continuava sendo um “teatro de operações” importante e para fazer avançar a causa brasileira solicitou mais uma vez o apoio de Nelson Rockefeller e de dois assistentes da Casa Branca, Berent Friele e Clarence Francis³⁴³.

O teor da carta proposta por Muniz e nunca enviada a Foster Dulles é revelador da magnitude do mercado norte-americano de café era para o Brasil. A missiva não apenas chamava a atenção para o peso desse item na receita cambial brasileira, mas para sua relação com a qualidade das relações bilaterais e para a própria preservação da democracia num momento de turbulência política e fragilidade do governo de Café Filho:

Como Vossa Excelência não ignora, o café responde tradicionalmente e sem perspectivas de qualquer alteração em futuro próximo pela quase totalidade da receita cambial do Brasil. (...)

O programa de austeridade elaborado pelo atual Governo e exposto às autoridades de Washington pelo Ministro da Fazenda está ameaçado de bancarrota e com ele as instituições democráticas brasileiras.

Pressionados no sentido de conseguir um escoadouro para as partidas imobilizadas de café, as autoridades brasileiras serão obrigadas a procurar outros mercados e consumidores e já houve declarações do Ministro das Relações Exteriores sobre sondagens no sentido de examinar a possibilidade de exportação para a órbita soviética³⁴⁴.

O relativo êxito do Brasil e de outros países produtores em coibirem regulamentação mais radical do setor cafeeiro era, na visão de Muniz, “ilusória”, uma vez que a “Federal Trade Commission” estenderia “uma espada de Dâmocles sobre a Bolsa do café, a qual recebeu intimação no sentido de corrigir voluntariamente as irregularidades de seu funcionamento, sob pena de se ver obrigada a fazê-lo compulsoriamente”³⁴⁵.

O governo brasileiro estava operando nas frentes bilateral e multilateral, sem necessariamente fazê-lo de maneira harmônica. Por apostar na possibilidade de que as

³⁴³ Ofício 76 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Washington, 31/01/1955. Confidencial. AHI-BSB.

³⁴⁴ Anexo 2 do Ofício da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Washington, 31/01/1955. Confidencial. AHI-BSB.

³⁴⁵ Ofício 76 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Washington, 31/01/1955. Confidencial. AHI-BSB.

“relações especiais” com os Estados Unidos resultassem em medidas mais drásticas, relutava até mesmo em coordenar-se com outros países produtores. Já em 1954, alguns países latino-americanos, como Colômbia e Costa Rica, advogavam maior articulação contra as iniciativas de controle de preços em consideração nos Estados Unidos. O Brasil via com reticências essa movimentação, a partir do entendimento de que em outras ocasiões os países da vizinhança teriam aproveitado a decisão brasileira de reter exportações para escoar a sua própria produção, anulando o esforço brasileiro. Além disso, a avaliação brasileira naquele momento era a de que o cenário não seria propício para uma ação concertada, pois público norte-americano estava com os ânimos exacerbados em razão “da impressão de que vem sendo explorado por especuladores”³⁴⁶.

Antes da administração JK a prioridade era, portanto, a ação em bases bilaterais. Mesmo quando se falava em coordenação com outros produtores, o Brasil entendia que não poderia ser ver a reboque de outros países. Quando se cogitou a realização de uma conferência de países produtores em 1955, por exemplo, o embaixador Muniz sugeriu que o evento fosse realizado em São Paulo, de forma a sinalizar a “retomada pelo Brasil da liderança ostensiva dos círculos cafeeiros internacionais”. Ainda segundo ele, essa posição estaria sob ameaça “em virtude de nossas vacilações e da docilidade com que temos aceito as iniciativas de nossos concorrentes, principalmente da Colômbia”³⁴⁷.

Ainda antes das eleições presidenciais no Brasil o governo norte-americano chegou a cogitar propor ao Brasil a troca de excedentes de trigo por café. A ideia não prosperou em razão de resistências em Washington. Entre os argumentos levantados, estava o risco de que eventuais lucros que os Estados Unidos tivessem com as operações pudessem agravar ainda mais a insatisfação brasileira. Além disso, o governo norte-americano concluiu que os problemas do Brasil com o café decorriam de decisões internas: a existência de câmbio diferenciado para exportações, o que favoreceria apostas especulativas na depreciação da moeda brasileira; e o que os Estados Unidos

³⁴⁶ Telegrama 422 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Secreto. 06/11/1954. AHI-BSB.

³⁴⁷ Telegrama 62 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). 30/03/1955. AHI-RJ.

viam como “política artificial” de preservação do preço do produto, a partir do controle da produção e venda ao mercado exterior³⁴⁸.

Muniz realizaria outra análise franca, sob o ângulo histórico, dos dilemas vividos pelo Brasil com relação ao café:

(...) creio que podemos extrair um denominador comum da política brasileira quanto ao café nos últimos seis anos – o da constante resistência à regulamentação legislativa do produto nos Estados Unidos da América. Colocada na perspectiva histórica, essa característica fornece triste confirmação de que a orientação de nossa economia cafeeira parece seguir a linha tradicional de sacrificar o centro à periferia. Gastamos energia, consumimos tempo e prestígio para a consecução de objetivos em que a recompensa dos esforços se traduz geralmente por soluções apenas gratas ao amor-próprio nacional³⁴⁹.

Muniz alertava sobretudo para as crises cíclicas que afetavam o mercado cafeeiro, e para as reações sempre “ad hoc” do governo brasileiro. Propunha a Raul Fernandes, por isso, a criação de uma comissão interministerial que envolvesse todos os órgãos interessados – Itamaraty, Ministérios da Fazenda e da Agricultura, Instituto Brasileiro do Café e associações de classe – para articular de maneira mais eficaz as posições brasileiras junto aos Estados Unidos e nos foros multilaterais³⁵⁰. Naquele momento, porém, o frágil governo Café Filho entrava em seu derradeiro ano, em meio a um cenário político conturbado e diversas dificuldades financeiras. Não houve avanços, por isso, no tratamento do tema.

JK assumiu, portanto, num contexto difícil para o mercado de café. Até mesmo os Estados Unidos reconheciam, ao final de 1955, que a situação era grave e poderia haver um “colapso de preços” potencialmente “desastroso” para os países latino-americanos. O Brasil se ressentia também do apoio dado pelos Estados Unidos no âmbito do GATT à formação do mercado comum europeu, entendendo que Washington

³⁴⁸ Memorandum of Office (Mr. Holland to The Undersecretary of State). 29/08/1955. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 605.

³⁴⁹ Ofício 76 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). Washington, 31/01/1955. Confidencial. AHI-BSB.

³⁵⁰ *Ibidem*.

se mostrava pouco sensível aos efeitos deletérios que a concessão de preferências a ex-colônias europeias poderia ter sobre as exportações brasileiras de café e cacau³⁵¹.

Diante desse cenário, ao longo do governo JK três objetivos animaram a política brasileira com relação ao café: o estabelecimento de quotas, a garantia de preços no mercado norte-americano e a criação de uma organização internacional para tratar da questão. O Brasil tinha claro, porém, que naquele momento essas metas dificilmente seriam aceitas pelos Estados Unidos, que não estariam dispostos a favorecer as importações latino-americanas por meio de uma espécie de reserva de mercado³⁵².

Essa impressão confirmou-se já na visita de JK aos Estados Unidos como presidente eleito. No encontro com Henry Holland em Washington, JK e Roberto Campos manifestaram preocupação com um cenário de superprodução que pudesse levar à queda de preços. Holland classificou de “pequena e remota” a possibilidade de participação dos Estados Unidos num acordo internacional para a estabilização dos preços do café. JK disse, então, que sem os Estados Unidos o Brasil ficaria “sozinho” e dificilmente poderia arcar com o ônus de um programa de estabilização. Holland foi evasivo, reconhecendo as dificuldades para que o Brasil atuasse como “guarda-chuva” na proteção dos demais produtores e limitando-se a sugerir a intensificação da propaganda voltada para o aumento do consumo³⁵³.

Os Estados Unidos estavam em primeiro plano nos debates sobre café não apenas porque eram o principal mercado consumidor (e importador) do produto, mas também porque em 1958 foram realizadas em Washington várias reuniões do Grupo de Estudos sobre o Café, que procurava aproximar os países produtores de diversos continentes com vistas à adoção de políticas comuns. Ao longo das reuniões ficaram evidentes as diferentes visões entre latino-americanos, europeus (inclusive metrópoles de países produtores, como Portugal e França), africanos e asiáticos. Um dos objetos de dissensões era o estabelecimento de quotas de exportação, já que dificilmente haveria entendimento sobre o quanto cada um dos participantes deveria prescindir de vender. A posição do Brasil era a de que essas quotas deveriam ser “distribuídas estatisticamente

³⁵¹ Despacho telegráfico 259 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (José Carlos Macedo Soares para Ernani do Amaral Peixoto). Confidencial. 20/11/1957. AHI-BSB.

³⁵² Despacho telegráfico 465 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Francisco Negrão de Lima para Ernani do Amaral Peixoto). Confidencial. 04/12/1958. AHI-BSB.

³⁵³ Ofício 126 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 09/02/1956. AHI-BSB.

de acordo com o papel histórico de cada produtor”³⁵⁴. Além disso, os Estados Unidos chegaram a cogitar até mesmo a possibilidade de adotarem quotas de importação³⁵⁵, medida que era vista com simpatia pelos países produtores, mas encontrava oposição em vários setores do governo norte-americano, já que o país, por ser um grande consumidor, tinha tradição de defesa do livre mercado.

Os Estados Unidos mostravam-se na verdade reticentes em apoiar qualquer iniciativa que resultasse no controle dos decrescentes preços do café, medida que seria considerada impopular. No entanto, o Brasil via no apoio de Washington uma peça fundamental para os esforços que realizava em prol da coordenação de outros países. Em encontro no Departamento de Estado, Amaral Peixoto teria obtido o compromisso de que os Estados Unidos ajudariam a convencer os países mais resistentes ao estabelecimento de quotas – Reino Unido, França, Portugal, Etiópia, Bélgica e Holanda –, tendo em vista:

(...) a gravidade da situação atual e futura e as consequências desastrosas que poderão resultar, caso não seja tomada uma ação conjunta, salientando que a solução que se apresenta de um acordo de retenção de quotas representa talvez a última esperança de obter-se um relativo equilíbrio entre oferta e procura e uma consequente estabilização de preços, com pequenos sacrifícios a curto prazo para os países produtores e grandes benefícios a longo prazo³⁵⁶.

Contudo, pouco tempo depois Peixoto afirmou ter sido surpreendido com “desagradável surpresa”, pois os Estados Unidos teriam mudado “radicalmente de posição”, alegando que o regime de quotas violaria o GATT e que nenhum outro setor do governo se mostrara simpático à ideia. Nesse encontro, Peixoto repisou os argumentos de que os latino-americanos vinham enfrentando situação “penosa” em decorrência do acesso privilegiado de produtores africanos ao mercado europeu e à ausência de políticas comuns para minorar o impacto de crises de preços³⁵⁷.

³⁵⁴ Telegrama 633 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 15/12/1958. AHI-RJ.

³⁵⁵ *Ibidem*.

³⁵⁶ Telegrama 353 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. Confidencial (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). 29/07/1958. AHI-RJ.

³⁵⁷ Telegrama 14 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 07/01/1959. AHI-BSB.

O canal bilateral pareceria cada vez mais esgotado. Não se pode, porém, acusar o governo brasileiro de não ter insistido em todas as opções disponíveis. Ao notar as dificuldades encontradas para a celebração de um acordo global prevendo quotas de exportação, as esperanças do Brasil passaram a recair sobre a adoção, pelos Estados Unidos, de quotas de importação, possivelmente com a atribuição de quota “generosa” para o Brasil. Amaral Peixoto assinalava:

(...) a eventual adoção pelo governo dos Estados Unidos da América de um sistema de quota de importação aparece-me como a solução que mais nos convém para enfrentar a atual crise do café. É óbvio que tal sistema nos interessaria somente na razão direta do tratamento preferencial que a lei norte-americana desse aos países produtores latino-americanos, levando em conta a participação histórica do mercado e também o fato de que os cafés africanos já contam com o mercado preferencial nas metrópoles e comunidades europeias³⁵⁸.

Tratava-se, como se vê, de não só garantir preços adequados, mas de afastar no que fosse possível a concorrência de outras regiões do planeta. Essa hipótese era, porém, ainda mais remota. Numa gestão com discurso claramente pró-livre-mercado, nem quotas de exportação, nem quotas de importação encontraram qualquer apoio dos Estados Unidos.

Ante as dificuldades enfrentadas na trilha bilateral, os esforços do governo JK passaram a se deslocar cada vez mais para o plano multilateral. Apesar das diferenças de visão entre os países produtores das diferentes regiões, importante avanço ocorreu em setembro de 1959, com a assinatura do Convênio Internacional do Café (incluindo, além dos latino-americanos, também países europeus e africanos), segundo o qual os países produtores acordariam quotas anuais de exportação. Como já havia avaliado a embaixada do Brasil em Washington, o mecanismo acabou não sendo benéfico ao Brasil, já que o país retirou 18 milhões de sacas do mercado, a Colômbia, meio milhão, e os demais participantes do acordo praticamente nada³⁵⁹.

³⁵⁸ Telegrama 634 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 16/12/1958. AHI-RJ.

³⁵⁹ FREITAS, Cláudio Floriano Trench de. *O Mercado de Café Sem Cláusulas Econômicas do Acordo Internacional*. Instituto de Estudos Agrícolas, 1989, p. 33. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/IE/1989/tec2-0689.pdf>. Acesso em 26/04/2019.

O Brasil passou também a trabalhar em favor da criação da Organização Internacional do Café (OIC), com o objetivo de aperfeiçoar o trabalho de levantamento estatístico, melhorar os métodos de cultivo, promover a expansão do consumo do produto e propiciar um melhor entendimento entre produtores e consumidores. A participação dos Estados Unidos na projetada organização era vista como sendo fundamental pelo Rio de Janeiro, já que consubstanciaria uma demonstração da consciência daquele país com relação aos problemas dos países latino-americanos³⁶⁰. Sua omissão “seria penosa para a grande família americana e, em particular, para o Brasil”³⁶¹. No entanto, os Estados Unidos recebiam que a OIC acabasse adquirindo poderes amplos num tema que lhe era bastante sensível: o da regulação de preços do produto. Ao longo do governo JK, as discussões sobre a criação da OIC foram apenas preparatórias, mas a organização acabou sendo finalmente criada em 1962, tendo os Estados Unidos como um de seus membros fundadores.

Além dos passos dados em nível global – com o Convênio Internacional e as negociações para a criação da OIC –, houve também ações no plano regional. Em 1958, os esforços diplomáticos do Brasil ajudaram a que fosse adotado Convênio Latino-Americano. O Brasil celebrou o fato como um dos primeiros resultados da então recém-lançada Operação Pan-Americana³⁶². O acordo previa um sistema de retenção de produção, como forma de manter os preços internacionais: o Brasil reteria 20% de sua produção; a Colômbia, 15%; e os demais países produtores da região, 10%³⁶³. Antes disso, em 1957 já havia sido celebrado outro acordo da Cidade do México, que contemplava quotas de exportação³⁶⁴.

Soluções como o Convênio Latino-Americano e a busca de acordos para retenção de produção eram sobretudo ações emergenciais para evitar uma deterioração dos preços internacionais do produto. Essa depreciação de preços tornava imperativa uma maior coordenação entre os produtores, o que não havia ocorrido até então. Para piorar o cenário de queda de preços, a safra brasileira passou a bater recordes sucessivos

³⁶⁰ Despacho telegráfico 271 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (José Carlos de Macedo Soares para Ernani do Amaral Peixoto). Confidencial. 21/11/1957. AHI-BSB.

³⁶¹ Despacho telegráfico 1 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (José Carlos de Macedo Soares para Ernani do Amaral Peixoto). Confidencial. 02/01/1958. AHI-BSB.

³⁶² Telegrama 484 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 27/09/1958. AHI-RJ.

³⁶³ FREITAS, Cláudio Floriano Trench de, op. cit., p. 33.

³⁶⁴ LAFER, Celso. O convênio internacional do café. In: *Revista Da Faculdade de Direito*, Universidade de São Paulo, v. 68, n. 2, 1973, p. 287.

de produção em 1958 e 1959 - neste último ano, atingiu-se a maior produção da história até então, com 44 milhões de sacas³⁶⁵.

Apesar de seus esforços, o governo JK não logrou maior comprometimento dos Estados Unidos com a sustentação de preços do café. A realidade impôs a busca de mecanismos multilaterais, o que se traduzia na busca de soluções de mais longo prazo. O caso é bastante ilustrativo da concentração das exportações brasileiras em produtos primários e certamente constituía uma razão adicional para a insistência de JK em impulsionar o seu programa de industrialização, inclusive como forma de mitigar a dependência da balança de pagamentos com relação a um produto sujeito à volatilidade de preços e a pressões de “lobbies” tanto no Brasil quanto nos Estados Unidos.

3.3 Os acordos sobre trigo e a busca de acesso ao mercado de açúcar

Se o café dominava a pauta de exportações brasileiras, havia outro produto agrícola com grande peso na pauta de importações: o trigo. Com produção insuficiente para atender às necessidades de sua população, o Brasil dependia largamente de compras de grandes produtores, notadamente os Estados Unidos e a Argentina.

No início da década de 1950, a superprodução nos Estados Unidos (derivada principalmente de avanços técnicos) impôs ao país o desafio de escoar itens agrícolas excedentes. Como após a Segunda Guerra Mundial muitos países se viram às voltas com escassez de dólares, passando a estimular sua produção interna (o que, em contrapartida, reduziu as exportações de produtos agrícolas dos Estados Unidos)³⁶⁶, por iniciativa de Eisenhower o Congresso do país aprovou em 1953 a Lei Pública 480 (Lei de Assistência e Desenvolvimento Agrícola), mais conhecida como “Public Law 480” (PL 480), que permitia ao Executivo negociar os excedentes em condições especiais.

O PL 480 logo se tornaria um importante instrumento da diplomacia econômica do governo Eisenhower. Um de seus principais aspectos era a previsão de que os excedentes agrícolas norte-americanos pudessem ser comprados com moeda estrangeira. Essas divisas seriam utilizadas pelos Estados Unidos para adquirir

³⁶⁵ FREITAS, Cláudio Floriano Trench de, op. cit., p. 33.

³⁶⁶ Memorando para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. Confidencial. 20/04/1956. AHI-BSB.

mercadorias estrangeiras, materiais estratégicos, financiar compra de bens em países e pagar obrigações, entre outros aspectos³⁶⁷. O uso dos excedentes para a aquisição de materiais estratégicos – tais como bauxita, chumbo, cobalto, manganês e níquel – era particularmente importante na estratégia norte-americana, já que, mesmo que houvesse estoques suficientes nos Estados Unidos, seu armazenamento era considerado menos dispendioso do que o de cereais³⁶⁸.

A participação do Brasil no PL 480 significou acesso barato ao trigo, com generosas possibilidades de pagamento. No entanto, o tema exigia um delicado equilíbrio político porque o Brasil também tinha acordo para compra de trigo da Argentina, que em princípio não poderia ser prejudicado pelos entendimentos com os Estados Unidos. Os ajustes com a Argentina e os Estados Unidos tinham de conviver, ademais, com a possível realização de licitações internacionais na hipótese de o Brasil necessitar de quantidades adicionais do produto.

O primeiro acordo entre Brasil e Estados Unidos sob o manto do PL 480 foi subscrito em 1955, no momento em que Nereu Ramos ocupava interinamente a Presidência da República. Seu montante era de US\$ 41 milhões, dos quais US\$ 31 milhões seriam usados para a compra de farinha de trigo. O pagamento poderia ser feito ao longo de 40 anos, com moeda nacional³⁶⁹. Desse montante, 76% ficariam à disposição do governo brasileiro, a título de empréstimo, para financiamento de projetos de desenvolvimento econômico.

O Brasil tinha bem clara a importância da questão do trigo, como demonstrado pelo fato de que, no encontro mantido no Panamá à margem da Conferência Econômica Interamericana, em julho de 1956, a renovação do acordo foi o único pedido formulado por JK a Eisenhower. Como destacado anteriormente, o presidente brasileiro frisou que os benefícios derivados do acordo supostamente o ajudariam a tomar uma posição “mais firme” contra os comunistas³⁷⁰. Ao retornar ao Rio de Janeiro, JK convocou o embaixador americano para manifestar a intenção do governo brasileiro de adquirir 1,8 milhão de toneladas de trigo, ressaltando a importância de que um acordo formal nesse

³⁶⁷ Memorando para o Sr. Chefe da Divisão Econômica. Confidencial. 20/04/1956. AHI-BSB.

³⁶⁸ Carta-Telegrama 41 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). 09/02/1955. AHI-RJ.

³⁶⁹ SILVA, Alexandra de Mello e. *A política externa de JK: a Operação Pan-Americana*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992, p. 19-20.

³⁷⁰ Memorandum of Conversation. Latin American Conference in Panama – Eisenhower meets with Brazilian President Kubitschek. Secreto. 22/07/1956. NARA.

sentido fosse celebrado entre os dois países o quanto antes. Salientou também que avanços no tema seriam essenciais na prestação de contas de seus primeiros seis meses à frente do governo³⁷¹.

As gestões de JK foram exitosas e o segundo acordo foi celebrado em dezembro de 1956, com ampliação do montante para US\$ 138 milhões. Desse total, 15% seriam destinados às despesas do governo dos Estados Unidos no Brasil e 85% ao governo brasileiro, para fomentar o desenvolvimento econômico. Cabe enfatizar que os entendimentos ao amparo do PL 480 não estavam adstritos ao trigo, mas se estendiam a outros excedentes agrícolas. O segundo acordo Brasil-Estados Unidos envolvia, por exemplo, os seguintes produtos: trigo, 111 milhões de dólares; banha, 5 milhões de dólares; milho, 2 milhões de dólares; sorgo, 1.700.000 dólares; laticínios, 2.200.000 dólares; óleos vegetais, 1.500.000 dólares, e frete marítimo 19 milhões de dólares. As taxas de juros previstas oscilavam entre 3 e 4% ao ano³⁷².

Tendo em vista o contexto mais amplo das dificuldades na relação econômica bilateral, os Estados Unidos não hesitavam em propalar os benefícios que os acordos de excedentes agrícolas no âmbito do PL 480 traziam ao Brasil. Em 1957, por exemplo, a embaixada no Rio de Janeiro destacou que o programa permitia que o Brasil tivesse acesso ao trigo de que necessitava em condições bastante favoráveis, já que podia efetuar pagamentos em cruzeiros. Além disso, conforme estipulado no acordo, um montante equivalente a US\$ 117 milhões poderia ser empregado, a partir de 1956, no programa de desenvolvimento econômico brasileiro, com prazo de pagamento amplo (40 anos). Uma parcela dos recursos seria direcionada até mesmo a programas culturais. A embaixada buscava emplacar, por isso, o lema “isto é trigo que dá boa colheita”³⁷³.

A despeito dos benefícios reconhecidos pelos dois lados, havia percalços administrativos no Brasil para o usufruto do que previa o acordo. Nos termos do entendimento, o Brasil deveria adquirir o volume de trigo ali especificado, o que gerava constantes cobranças dos norte-americanos. Amaral Peixoto, por exemplo, queixava-se com frequência da falta de informações sobre a implementação do acordo (no que era

³⁷¹ Despacho telegráfico 217 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (José Carlos de Macedo Soares para Ernani do Amaral Peixoto). Confidencial. 28/07/1956. AHI-BSB.

³⁷² Acordos do Trigo. FGV/CPDOC. Verbete disponível <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/acordos-do-trigo>. Acesso em 06/07/2019.

³⁷³ Foreign Service Despatch (Briggs to Dulles). 02/01/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 302-303.

mais um exemplo dos problemas de interlocução da embaixada com o Rio de Janeiro). Em março de 1958, assinalou que ainda não havia recebido “nenhuma comunicação” sobre como o Brasil pretendia implementar do pactuado em 1956, em que estava obrigado a adquirir, no segundo ano do entendimento, 700 mil toneladas de trigo³⁷⁴. Além disso, a embaixada em Washington sublinhava que o inadimplemento das obrigações do Brasil gerava má vontade nas Secretarias do Tesouro e da Agricultura e dificultava a obtenção de assistência financeira pelo Brasil. A avaliação dos diplomatas brasileiros em Washington era a de que haveria “falta de interesse” do Brasil em solucionar o que seria um “peso morto” nas relações bilaterais³⁷⁵.

Durante a gestão JK, portanto, a compra de trigo ao amparo do PL 480 tornou-se mais uma fonte de acrimônia. No último ano do governo, em 1960, o governo brasileiro chegou a sugerir a celebração de novo acordo. Os Estados Unidos, porém, lembraram que o Brasil ainda teria de comprar 300 mil toneladas do produto para cumprir com os termos do entendimento então vigente³⁷⁶. O Brasil também se queixava dos termos do acordo, já que considerava problemático que recursos obtidos pelos Estados Unidos com a venda de trigo fossem direcionados para financiar ações de empresas norte-americanas com operações em território brasileiro. Na perspectiva brasileira, isso daria vantagem adicional a empresas estrangeiras, já que as companhias brasileiras se defrontavam com grandes dificuldades de acesso a crédito³⁷⁷. O trigo tornou-se, portanto, um novo vetor no embate entre “nacionalismo” e “entreguismo” que permeava o debate político brasileiro. O tema arrastou-se, sem solução, ao longo do final da gestão, deixando para os novos governos dos dois países as negociações para a adoção de novo entendimento.

Também ao final do governo JK, ganhou força o debate sobre o acesso de outro produto de base brasileiro, o açúcar. Em 1959, em conversa no Departamento de Estado, Amaral Peixoto assinalou que o Brasil tinha intenção de obter quota de açúcar no mercado norte-americano, como “forma de compensação” para a concorrência que o

³⁷⁴ Carta-Telegrama 61 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 07/03/1958. AHI-RJ.

³⁷⁵ Telegrama 150 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Secreto. 13/03/1959. AHI-BSB.

³⁷⁶ Memorandum of a Conversation Between the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Rubottom) and the Chief, Economic and Commercial Department, Brazilian Foreign Office (Barbosa da Silva). Rio de Janeiro, 24/02/1960. In: FRUS, 1958-1960, V. V, p. 759.

³⁷⁷ *Ibidem*, p. 760.

café brasileiro vinha enfrentando no país e à concorrência que o algodão brasileiro sofria dos Estados Unidos em outros mercados. O interlocutor de Peixoto, Roy Rubottom, mostrou-se pessimista com uma solução célere para esse pleito, mencionando o quão “intrincada” era a política açucareira norte-americana³⁷⁸. Esse sistema – baseado no “Sugar Act”, que previa comércio administrado, por meio da distribuição de quotas a um número determinado de países³⁷⁹ – era objeto de críticas por parte do Brasil. Alguns dos países beneficiários do “Sugar Act” (entre eles o México, República Dominicana, Peru e Argentina) não estavam logrando fornecer o suficiente para o mercado norte-americano, mas o rígido sistema de quotas dificultava que o Brasil pudesse compensar essas reduções.

As divergências se intensificaram, em 1960, com a decisão de Washington de importar 300 mil toneladas de açúcar refinado de um grupo selecionado de países. Para o governo JK, tratava-se de uma “discriminação indisfarçável” contra o Brasil, que não se beneficiava da quota e já havia antecipado a possibilidade de fornecer até 500 mil toneladas de açúcar bruto³⁸⁰.

Em instruções enviadas a Moreira Salles, o Ministério das Relações Exteriores assinalava:

Amplia-se assim, repito, amplia-se deste modo, pela ação ou omissão administrativa, uma situação de privilégios contra a qual vem se batendo o Governo brasileiro, ao procurar para sua indústria açucareira um tratamento mais equitativo. (...) Vossa Excelência, com a competência que lhe granjeia incontestável autoridade para a defesa esclarecida e patriótica dos justos interesses nacionais, não deixará de propugnar nos meios mais próprios por uma urgente decisão que permita à indústria brasileira dar uma prova de sua potencialidade³⁸¹.

O aumento das vendas seria fundamental até mesmo para minorar as dificuldades de balanço de pagamentos enfrentadas pelo Brasil. O governo brasileiro

³⁷⁸ Telegrama 253 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 18/05/1959. AHI-BSB.

³⁷⁹ Cuba, Porto Rico, Haiti, Filipinas e Ilhas Virgens. Havia pequena quota também para o México e da República Dominicana. Cf. DYE, Alan; SICOTTE, Richard. The US Sugar Program and the Cuban Revolution. In: *The Journal of Economic History*, v. 64, n. 3, 2004, p. 676.

³⁸⁰ Despacho telegráfico 339 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Horácio Lafer para Walther Moreira Salles). Secreto. 23/7/1960. AHI-BSB.

³⁸¹ Despacho telegráfico 345 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Horácio Lafer para Walther Moreira Salles). Secreto. 26/7/1960. AHI-BSB.

esperava vender o mínimo de 300 mil toneladas (os Estados Unidos teriam oferecido 100 mil), do contrário haveria “riscos políticos” que afetariam as relações bilaterais. O Rio de Janeiro insistia em que Moreira Salles levasse essas preocupações se possível diretamente ao secretário de Estado³⁸².

A crise nas relações entre Estados Unidos e Cuba a partir de 1959 reacendeu no Brasil a esperança de vender mais açúcar para o mercado norte-americano. Os Estados Unidos desejavam punir o país vizinho por meio da redução de suas compras daquele que era o seu principal produto de exportação. A associação entre o tema do açúcar e a questão cubana fazia com que ambos os assuntos se tornassem, na visão da embaixada em Washington, “uma e mesma coisa”³⁸³, sendo difícil, naquela conjuntura, dissociar os dois dossiês.

Em maio de 1960, o senador norte-americano George Smathers apresentou projeto de emenda ao “Sugar Act” que incrementava a quota para importações de outros países, inclusive do Brasil. Smathers, que representava a Flórida, era um vocal oponente do regime castrista. Em encontro com o embaixador Moreira Salles em abril de 1960, criticou a postura do governo Eisenhower, que classificou de “appeasement”³⁸⁴. Sua proposta visava a reduzir a participação de Cuba no mercado dos Estados Unidos, congelando a quota do país e compensando o aumento do consumo por meio do aumento da participação dos produtores nacionais e de outros países exportadores³⁸⁵.

As negociações se arrastaram durante todo o ano – o último da gestão JK – e o Brasil pressionava para ser incluído nos países beneficiários da quota, especialmente no caso de cortes no fornecimento de Cuba. Em julho de 1960, o governo brasileiro mostrou-se desapontado com a decisão dos Estados Unidos de prorrogarem o “Sugar Act” até março de 1961, o que sepultava suas esperanças de tratamento mais benéfico. A embaixada em Washington foi instruída a manifestar essa percepção por escrito ao governo norte-americano. O tom dessas instruções é revelador da sensibilidade do tema para o governo brasileiro:

³⁸² Despacho telegráfico 339 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Horácio Lafer para Walther Moreira Salles). Secreto. 23/07/1960. AHI-BSB.

³⁸³ Telegrama 222 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para Horácio Lafer). Confidencial. 06/05/1960. AHI-BSB.

³⁸⁴ Telegrama 229 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para Horácio Lafer). Secreto. 01/04/1960. AHI-BSB.

³⁸⁵ Telegrama 284 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para Horácio Lafer). Secreto. 17/05/1960. AHI-BSB.

(...) reitero-lhe a urgente necessidade de essa Embaixada consignar por escrito ao Governo americano a desanimadora impressão que nos ficou da recente decisão do Poder Legislativo desse país, de prorrogar o “Sugar Act” até março de 1961, sem tentar corrigir a gritante anomalia consistente no fato de não ser permitido ao Brasil, segundo maior exportador de açúcar das Américas e, por tantos títulos, credor de consideração atenta da parte do Governo americano, figurar entre os fornecedores estáveis do produto (...) ³⁸⁶.

Em dezembro de 1960, a embaixada em Washington chegou a propor nota à imprensa, ao final não divulgada, em que o Brasil assinalava não entender por que Washington desperdiçava uma oportunidade ímpar de fortalecer seus laços econômicos com o maior país latino-americano ³⁸⁷. Essa sugestão – na verdade uma manifestação pública de desagrado, num momento em que JK se via frustrado com os resultados da cooperação bilateral – não foi adiante. A questão não foi resolvida durante o governo JK. Com a eleição nos Estados Unidos, as esperanças do Brasil se voltaram para a nova administração em Washington. Em conversa com o diplomata Carlos Bernardes, o ex-embaixador no Brasil Adolf Berle afirmou que Kennedy tencionava pedir ao Congresso autorização para redistribuir as quotas de açúcar, e que teria presente os interesses do Brasil no tema ³⁸⁸.

A inflexibilidade norte-americana em atender às demandas brasileiras sobre o açúcar pode ser atribuída ao protecionismo que caracterizava o tratamento desse produto (em oposição, por exemplo, ao discurso de Washington sobre o café, em que prevalecia a pregação do livre comércio e críticas a qualquer iniciativa de controle de preços). Em primeiro lugar, o sistema de quotas servia para proteger produtores domésticos de açúcar (a partir da cana e da beterraba) e de países nos quais havia investimentos de empresas norte-americanas (Cuba, Porto Rico e Haiti eram os principais exemplos). A reversão da quota cubana não importaria, necessariamente, a abertura do mercado a outros países, já que haveria sempre a opção de reajustar a quota de países que já eram beneficiários do mecanismo, ou simplesmente de estimular o

³⁸⁶ Despacho telegráfico 305 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Horácio Lafer para Walther Moreira Salles). Confidencial. 06/07/1960. AHI-BSB

³⁸⁷ Telegrama 677 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 19/12/1960. AHI-BSB.

³⁸⁸ Telegrama 83 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Secreto. 09/2/1961. AHI-BSB.

aumento da produção local. Eventual acesso do açúcar brasileiro ao mercado norte-americano era visto, dessa forma, como uma ameaça às próprias empresas locais. Embora a documentação disponível não traga detalhes a respeito, é bastante factível que produtores norte-americanos tenham atuado nos bastidores, especialmente no Congresso, para evitar a concessão de quota de açúcar ao Brasil.

Como se vê, o comércio de produtos de base com os Estados Unidos no período JK foi caracterizado por atribulações. No caso do café, a gestão JK chegou ao fim sem ter tido apoio dos Estados Unidos para ações de estabilização de preços (que, ressalte-se, contrariavam os interesses norte-americanos de país consumidor). Tampouco se obteve acesso ao mercado de açúcar, mesmo em meio às restrições às importações cubanas após a ascensão de Fidel Castro ao poder. Houve, ainda, divergências sobre como implementar os acordos relativos à compra de trigo sob a égide do PL 480. Esse conjunto de temas contribuíram, portanto, para contaminar ainda mais uma pauta bilateral já carregada por discrepâncias de expectativas sobre os rumos da cooperação no campo econômico-financeiro.

3.4 A cooperação militar: combate ao comunismo; base de Fernando de Noronha; reequipamento das Forças Armadas e OTAN

Na primeira fase da gestão JK (e do segundo mandato de Eisenhower), os Estados Unidos ainda consideravam remota a possibilidade de instalação de um regime comunista na América Latina, embora essa preocupação constituísse um dos principais eixos da relação com os países do hemisfério. Segundo esse raciocínio, a deposição de Árbenz em 1954 já servira como exemplo para desestimular iniciativas do gênero. Havia, no entanto, evidente preocupação com duas outras estratégias soviéticas. Em primeiro lugar, com as tentativas de penetração no plano econômico, por meio da busca de acordos comerciais e de assistência técnica. Em meados da década de 1950, a URSS não escondia seu intento em obter novos mercados na região, oferecendo, como contrapartida, cooperação em setores sensíveis como o siderúrgico e de petróleo. O Brasil seria um dos alvos principais dessas tentativas de sedução. Os norte-americanos não descartavam, ademais, a hipótese de que, ainda que não ascendessem ao poder, os partidos comunistas ganhassem espaço político cada vez maior. A principal

consequência dessa maior presença no cenário político seria o estímulo a políticas de cunho nacionalista, que afetariam diretamente os interesses norte-americanos.

Essa avaliação era compartilhada por Amaral Peixoto. Em 1957, ele explicitava sua percepção de que a América Latina não constituiria um “ponto nevrálgico” na luta contra o comunismo. Referindo-se ao relatório resultante de uma missão de senadores a países da região, com o objetivo de avaliar a “ameaça comunista”, Peixoto ponderava que o temor maior dos Estados Unidos era a ascensão de governos ditos “nacionalistas”, de tendência “neutralista”, que poderiam beneficiar apenas indiretamente a ação comunista:

Parece o relatório temer de preferência, reconhecendo que lateralmente os comunistas se beneficiarão disso, a subida ao poder, na parte sul do Continente, de regimes do tipo nacionalista extremado, de tendência “neutralista”, que, a exemplo de Perón da fase inicial e de Nasser, se tornem incômodos aos Estados Unidos da América³⁸⁹.

Na mesma comunicação, ressaltava que o raciocínio acima seria confirmado pelo malogro da tentativa do presidente argentino Juan Domingo Perón de levar adiante uma posição “neutralista” no continente:

A fase derradeira do peronismo deverá servir de conforto a quem assim raciocine, pois o general argentino viu-se, por força das circunstâncias, obrigado a abandonar a propalada “terceira posição”. Seria razoável arguir que, não fosse derrubado por comoção interna, seria Perón hoje talvez um grande aliado, embora insincero, dos Estados Unidos da América. (...) Poder-se-ia concluir que, abstraindo do mérito e analisada a situação sob o prisma do jogo internacional de poder, houve, da parte de Perón, “erro de cálculo” na estimativa dos limites e possibilidades da Argentina³⁹⁰.

Essa digressão revelava um sentimento de dúvida sobre os resultados que os países latino-americanos poderiam obter exercendo pressão sobre os Estados Unidos, seja brandindo a ameaça comunista, seja buscando uma posição de neutralidade no contexto da Guerra Fria. O primeiro mandato de Eisenhower já havia demonstrado que

³⁸⁹ Ofício 325 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 10/04/1957. AHI-BSB.

³⁹⁰ *Ibidem*.

Washington não se furtaria a apoiar regimes autoritários na região, desde que fossem seus aliados, e que poderia, quando necessário, lançar mão da força para derrubar líderes considerados hostis.

Os receios quanto à consolidação da influência de partidos comunistas na vida pública dos países latino-americanos explicam a atenção dada por Foster Dulles à criação de um sistema de inteligência no Brasil. Não obstante o peso que o tema parecia ter adquirido naquele momento (cabe lembrar a presença de representante da CIA em reunião de que JK participou no Departamento de Estado), houve poucos avanços práticos nos anos subsequentes. Os Estados Unidos chegaram a fornecer manuais sobre o tema e se dispuseram a estabelecer programa de treinamento de pessoal para atuar na área, com vistas à criação, no Brasil, de um serviço de inteligência próprio, que serviria como contraparte da CIA. Os norte-americanos reconheciam, porém, que se tratava de questão “extremamente sensível” para as Forças Armadas brasileiras³⁹¹, não tendo havido, por isso, nenhum resultado concreto na criação de uma agência especializada brasileira. Isso não quer dizer, porém, que não houvesse presença da CIA na embaixada norte-americana no Rio de Janeiro: lá atuava um representante da agência, subordinado (ao menos em tese) diretamente ao embaixador³⁹².

Eventual repressão mais contundente à militância comunista e o estreitamento dos laços com os Estados Unidos no campo da segurança interna gerava nas autoridades brasileiras o receio de que o país poderia ser engolfado pelos conflitos do cenário global, sem ter nada a ganhar com isso. Amaral Peixoto criticava, por exemplo, a estratégia usada por Foster Dulles de chamar os embaixadores latino-americanos em Washington para reuniões de “consultas” a respeito de assuntos que teriam relevância mundial. Tais encontros, segundo ele, fomentavam na opinião pública a sensação de que haveria um “consentimento tácito” dos latino-americanos com relação às posições dos Estados Unidos, atenuando, por outro lado, a percepção de “negligência” com relação aos vizinhos do sul. O embaixador via uma realidade diametralmente oposta:

³⁹¹ Incoming Telegram (Amembassy Rio to Department of State - Briggs to Dulles). 07/01/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 306.

³⁹² BRIGGS, Ellis. Entrevista a Douglas Scott e John T. Mason, junho de 1970 e outubro de 1972. Columbia University Oral History Collection, p. 114-115.

Ora, a realidade é, porém, bem outra, pois as convocatórias de Embaixadores a que recorre frequentemente o atual Secretário de Estado e das quais faz alarde constituem apenas “barretadas” formais, despidas de maior interesse. (...) a pouca antecedência na formulação do convite e a própria atitude do Secretário de Estado não parecem sintomáticas de uma verdadeira intenção de auscultar os demais governos³⁹³.

Amaral Peixoto foi além das comunicações expedidas para o Rio de Janeiro, decidindo escrever carta ao vice-presidente Richard Nixon em que se queixava da desatenção dada aos países do hemisfério³⁹⁴. Em sua resposta, o vice-presidente assinalava que a preocupação dos Estados Unidos com a situação na Europa e no Oriente Médio decorria do papel sensível desempenhado pelos países dessas regiões no panorama da Guerra Fria, especialmente com as crises na Hungria e no Canal de Suez. Isso não deveria, porém, ser interpretado como “uma diminuição do interesse dos Estados Unidos pela América Latina em geral e o Brasil em particular”. Como já fizera durante sua visita a Volta Redonda, frisou que 38% dos US\$ 2,9 bilhões liberados pelo Eximbank para a América Latina desde 1934 haviam sido destinados ao Brasil³⁹⁵. O recado trazia implícita a mensagem de que o país não poderia valer-se desses benefícios sem assumir uma clara posição pró-americana nos temas globais.

Os Estados Unidos não tardaram a exigir esses compromissos, que iriam além da simples repressão ao movimento comunista em seu território. Passaram a demandar também, entre 1956 e 1957, autorização para estabelecer uma base de rastreamento de mísseis teleguiados na ilha de Fernando de Noronha. A participação do Brasil na disputa entre as duas superpotências sairia, assim, da retórica para a prática. A base de Fernando de Noronha era considerada em Washington um ponto estratégico no Oceano Atlântico, especialmente após o desenvolvimento de mísseis teleguiados. A instalação de uma central de rastreamento facilitaria o monitoramento do espaço e contribuiria, de resto, para consolidar a influência político-militar dos Estados Unidos sobre a América do Sul.

³⁹³ Carta-Telegrama 88 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 17/05/1957. AHI-BSB.

³⁹⁴ Letter from Ernani do Amaral Peixoto to Richard Nixon. Washington, 20/12/1956. Nixon Presidential Library. Brazil File. 1954-1956.

³⁹⁵ Ofício 46 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 18/01/1957. AHI-BSB.

As primeiras notícias sobre o possível estabelecimento da base surgiram no início de 1956. Em março, o embaixador João Carlos Muniz comunicou ao Itamaraty haver tomado conhecimento, em contato com “fontes oficiais”, da intenção dos Estados Unidos de buscarem a instalação de estação para “interceptação de projéteis dirigidos e, possivelmente, de plataformas de lançamento”, de preferência na região entre Recife e Maceió³⁹⁶. Naquele momento esse desejo ainda não havia sido formalizado ao governo brasileiro. Isso só ocorreria meses depois: em setembro, o tema chegou à imprensa e o jornal “The New York Times” divulgou que os dois governos haviam entabulado conversas para a construção de base nas ilhas de Fernando de Noronha ou São Pedro-São Paulo, mencionando inclusive a oposição de “elementos nacionalistas” no Brasil. Mais uma vez o embaixador Amaral Peixoto foi surpreendido pela notícia, tendo por isso solicitado do Itamaraty “esclarecimentos sobre o pensamento do governo brasileiro e sobre as negociações porventura realizadas no Rio de Janeiro”³⁹⁷.

Para surpresa do embaixador brasileiro, as notícias eram verdadeiras e as conversações estavam evoluindo rapidamente, sem qualquer participação da embaixada em Washington. O tema foi conduzido basicamente entre as Forças Armadas, o Itamaraty e a embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, em coordenação com o Departamento de Estado. As tratativas evoluíram de maneira célere. Já em dezembro de 1956 os Estados Unidos apresentaram uma proposta inicial de acordo ao governo brasileiro. Em resposta, o Brasil alinhavou o que seriam os elementos centrais de sua posição: técnicos norte-americanos poderiam construir as instalações, mas deveriam ser assistidos por técnicos brasileiros; a base seria comandada por um oficial brasileiro; e o governo norte-americano “proporcionará no prazo máximo de 5 anos os elementos necessários à defesa efetiva do Brasil”³⁹⁸. Essas exigências teriam o intuito de resguardar o governo dos ataques desferidos por setores oposicionistas, especialmente por aqueles que diriam que a base em Fernando de Noronha seria um verdadeiro “enclave” norte-americano em território brasileiro.

³⁹⁶ Telegrama 95 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 08/03/1956. AHI-BSB.

³⁹⁷ Telegrama 388 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 25/09/1956. AHI-BSB.

³⁹⁸ Despacho telegráfico 336 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (José Carlos Macedo Soares para Ernani do Amaral Peixoto). Secreto. 19/12/1956.

JK estava plenamente ciente da grande sensibilidade política do tema e de sua própria vulnerabilidade a ataques no âmbito doméstico. A despeito disso, supunha que a base poderia alavancar a posição do Brasil em meio às negociações econômico-financeiras com os Estados Unidos. Mais uma vez a busca de apoio para a execução de seu Plano de Metas falava mais alto.

Como era esperado, a iniciativa foi logo impugnada pela esquerda brasileira, especialmente pelo Partido Comunista. Luis Carlos Prestes teria usado o exemplo de um míssil norte-americano que perdeu o rumo e caiu na Amazônia brasileira no mesmo ano de 1956 como uma “manobra” para pressionar o governo brasileiro a ceder às pressões para a instalação da base em Fernando de Noronha³⁹⁹. Os lançamentos de mísseis a partir de Cabo Canaveral e a chamada “Operação Argus”, que envolveu testes nucleares no Atlântico Sul, também espalhavam o temor de que o Nordeste brasileiro fosse afetado por radioatividade⁴⁰⁰. Por fim, havia o receio brasileiro de que a instalação da base pudesse levar, na hipótese de um conflito mundial, a ataques contra Fernando de Noronha, contra os quais o Brasil não estaria em condições de se defender.

Para os Estados Unidos, porém, a instalação da base era considerada uma prioridade no campo militar, de forma a não gerar atrasos no desenvolvimento de seu programa de mísseis balísticos intercontinentais⁴⁰¹. Ciente disso, o governo brasileiro decidiu recorrer a uma estratégia de barganha que extrapolava a seara militar. JK considerava que a base representava uma excelente oportunidade não apenas para pressionar os Estados Unidos a concederem tratamento mais favorável às demandas brasileiras por empréstimos e financiamentos, mas também no que dizia respeito à modernização de suas Forças Armadas. Em editorial em janeiro de 1957, o jornal “Estado de São Paulo” asseverava que a disposição do governo brasileiro de receber as instalações norte-americanas seria uma comprovação do enquadramento do Brasil no “programa defensivo do mundo democrático”. Observava, em seguida, que o Brasil esperava que “no prosseguimento das negociações, o governo de Washington

³⁹⁹ Foreign Service Despatch (AmemEmbassy Rio de Janeiro to Department of State). 17/12/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 247.

⁴⁰⁰ ROLIM, Tácito Thadeu Leite. A Operação “Argus” (1958) e as controvérsias sobre a ocorrência de testes atômicos no Nordeste brasileiro. In: *Tempo [online]*. 2010, v.14, n.28, p. 89-94. Disponível em http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-77042010000100004&script=sci_abstract&tlng=pt. Acesso em 18/02/2019.

⁴⁰¹ Memorandum from Roy Rubottom to the Under Secretary of State. 22/12/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1099.

demonstre, em relação aos nossos problemas, a mesma compreensão que revelamos quanto aos seus”. O Brasil não esperaria um plano Marshall, mas tão-só “as atenções que eles dispensam mesmo a países que os hostilizam no plano internacional”⁴⁰². Na avaliação do cônsul-geral dos Estados Unidos em São Paulo, Richard Buitrick, o editorial aparentemente teria sido “inspirado” pelo chanceler Macedo Soares, como forma de sustentar a barganha com os Estados Unidos⁴⁰³.

Apesar disso, o governo Eisenhower não estava disposto a realizar concessões que extrapolassem a esfera estritamente militar. Ainda que pudesse aceitar um maior grau de participação de brasileiros na operação da base (à exceção de áreas específicas com acesso limitado a militares dos Estados Unidos), Washington buscava deixar claro que não aceitaria um *quid pro quo*, refutando que o acordo com o Brasil estivesse condicionado, por exemplo, a um aumento significativo no fornecimento de equipamentos militares⁴⁰⁴. Ficava evidente que a repetição da barganha varguista da Segunda Guerra, que também envolveu bases militares no nordeste brasileiro, dificilmente ocorreria.

Ainda no início de 1957, em carta enviada a Amaral Peixoto, Richard Nixon chamou a atenção para a importância do acordo sobre Fernando de Noronha e criticou explicitamente a estratégia do governo brasileiro de obter compensações substanciais pela instalação da base de rastreamento. A base, argumentou, serviria para a defesa do próprio hemisfério em caso de conflito, não podendo por isso ensejar “compromisso ilimitado” de apoio econômico e militar ao Brasil:

Parece, todavia, que o seu Governo deseja agora vincular ao acordo condições que virtualmente representariam, com efeito, compromisso ilimitado, por parte de meu Governo, de proporcionar ao Brasil, no futuro, auxílio econômico e militar. Ocorreu-me que talvez tenha havido um mal-entendido, da parte do Governo do Brasil, no tocante ao uso que seria dado às instalações de Fernando de Noronha. Desejo, por conseguinte, salientar que essas instalações devem ser usadas em conjunto para o fim de provar um tipo de projétil teleguiado e que naturalmente esperamos jamais chegue o dia em que seja necessário

⁴⁰² Foreign Service Despatch (AmConGen São Paulo to Department of State - Butrick to Dulles). 21/01/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 259. Cópia do editorial encontra-se anexa ao expediente, no filme 260.

⁴⁰³ Ibidem, filme 259.

⁴⁰⁴ Office Memorandum (Holland to Bernbaum). 10/09/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 233.

usar tal arma, uma vez experimentada, na defesa deste Hemisfério. É, entretanto, em última análise, a defesa do Hemisfério inteiro, inclusive a do Brasil, que requer sejam as experiências com essa arma levadas a efeito sem tardar⁴⁰⁵.

No Rio de Janeiro, Briggs identificava que a resistência brasileira derivava não apenas da ambição por auxílio econômico, mas também do desejo de obter equipamentos militares que seriam necessários justamente à “defesa do hemisfério”⁴⁰⁶.

JK empenhou-se até o derradeiro momento em realizar barganha tendo como objeto o aumento da ajuda econômica. No dia 20 de janeiro, apenas um dia antes da assinatura do acordo, Amaral Peixoto viu as pretensões brasileiras serem firmemente repelidas no Departamento de Estado, que reiterou não ver razão para associar um tema da esfera exclusivamente militar a projetos de desenvolvimento econômico. O secretário de Estado Assistente Henry Holland não foi comedido nas palavras e afirmou que, embora Fernando de Noronha contasse com a preferência dos norte-americanos, não seria a única alternativa no horizonte. Dessa forma, se o Brasil continuasse insistindo em obter ajuda econômica, as bases poderiam acabar sendo instaladas em outro território. O Brasil poderia esperar, como eventuais compensações, apenas que fossem iniciadas conversações no campo da assistência militar⁴⁰⁷.

Vendo-se encurralado, restou ao governo brasileiro a decisão de ir adiante com a celebração do acordo, na esperança de que o gesto pudesse resultar futuramente em maior disposição dos Estados Unidos com relação aos pleitos relativos ao reequipamento de suas forças. O acordo de cessão de base foi formalizado por meio de troca de notas em janeiro de 1957⁴⁰⁸, dispensando, dessa forma, a tramitação no Congresso Nacional⁴⁰⁹, que seria potencialmente controversa. Participaram da cerimônia de assinatura o chanceler José Carlos de Macedo Soares e o embaixador Ellis Briggs. Sua base legal era o Acordo de Assistência Militar assinado durante o segundo

⁴⁰⁵ Ofício 46 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 18/01/1957. AHI-BSB.

⁴⁰⁶ Foreign Service Despatch (Briggs to Dulles). 20/12/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 253.

⁴⁰⁷ Telegrama 19 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 21/01/1957. AHI-BSB.

⁴⁰⁸ Despacho telegráfico 11 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (José Carlos Macedo Soares para Ernani do Amaral Peixoto). Secreto. 21/01/1957. AHI-BSB.

⁴⁰⁹ NASCIMENTO, Grazielle Rodrigues do. *Fernando de Noronha e os ventos da Guerra Fria (A Relação entre Brasil e Estados Unidos nos anos de JK)*. Recife, UFPE, 2009, p. 94.

governo de Getúlio Vargas, em 1952, e o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca, de 1947.

Mesmo que não tenha sido submetido a desgastante debate parlamentar, a matéria continuou sendo controversa no meio político. Setores do Congresso Nacional (inclusive parlamentares de partidos da base do governo, como PSD e PTB) chegaram mesmo a tentar abrir investigação a respeito, muitas vezes com amparo em interpretação equivocada do que estipulava o acordo – muitos acreditavam, por exemplo, que autorizaria o lançamento de mísseis a partir de território brasileiro, o que não era o caso, já que se tratava apenas de estação de rastreamento⁴¹⁰.

Como reflexo das preocupações brasileiras em ter presença na operação da base, o ajuste celebrado entre os dois governos previa a construção de instalações para o acompanhamento de projéteis teleguiados, a serem construídas “por especialistas e técnicos norte-americanos, assistidos por especialistas e técnicos brasileiros”. As instalações seriam chefiadas por um oficial brasileiro e na ilha seria hasteada exclusivamente a bandeira brasileira. A ideia era a de que a operação das instalações fosse realizada por técnicos norte-americanos, que treinariam técnicos brasileiros para substituí-los gradativamente. O entendimento teria validade de cinco anos, prorrogáveis por acordo entre as partes⁴¹¹. Após a assinatura de decreto pelo presidente Juscelino Kubitschek em março de 1957, as obras em Fernando de Noronha tiveram início e foram concluídas apenas em dezembro de 1958. Dela participaram 150 norte-americanos e 250 brasileiros⁴¹².

Interessante notar, ademais, que os Estados Unidos reconheciam, no próprio texto do acordo, que com a instalação das bases o Brasil veria acrescidas “suas responsabilidades” no contexto da Guerra Fria. Desse entendimento resultava o que era para as autoridades brasileiras o dispositivo central do acordo bilateral, o Artigo VI, cuja redação era a seguinte:

⁴¹⁰ Foreign Service Despatch (Amembassy Rio to Department of State). 25/03/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 274-276.

⁴¹¹ Acordo entre o Brasil e os Estados Unidos da América para a Construção, na Ilha de Fernando de Noronha, de Instalações, Especialmente de Natureza Eletrônica, Relacionadas com o Acompanhamento de Projéteis Teleguiados. In: *Ministério das Relações Exteriores. Relatório 1957*. Rio de Janeiro: Seção de Publicações do Serviço de Documentação, 1957, p. 39-40.

⁴¹² NASCIMENTO, Grazielle Rodrigues do, op. cit, p. 91.

O Governo dos Estados Unidos da América, tendo em vista que o Governo do Brasil considera acrescidas suas responsabilidades com o estabelecimento de instalações para acompanhamento de projéteis teleguiados na Ilha Fernando de Noronha, concorda em realizar imediatamente com o Governo brasileiro um exame das responsabilidades daí decorrentes⁴¹³.

Essa formulação consagrava, na prática, uma maior vinculação entre os dois países no cenário de disputa entre Estados Unidos e União Soviética. Como esperado, oferecia igualmente espaço para futuros pleitos brasileiros no campo militar, o que não tardou a acontecer: o governo JK buscou logo invocar o entendimento para respaldar as demandas por novos equipamentos, treinamento e acesso a tecnologias sensíveis. Pouco após a celebração do acordo, ainda em 1957, o Brasil iniciou gestões em Washington para que os Estados Unidos implementassem o pacto em sua integralidade, inclusive no que dizia respeito à prestação de assistência técnica, de forma a que pudesse fazer face às já mencionadas novas “responsabilidades” no cenário da Guerra Fria. O lançamento do satélite Sputnik, em outubro de 1957, criou uma boa oportunidade, ao gerar uma sensação de superioridade dos soviéticos no campo dos mísseis teleguiados. Amaral Peixoto, por exemplo, avaliava que o Sputnik contribuiria para flexibilizar o conservadorismo norte-americano em matéria de despesas militares⁴¹⁴.

Imbuído dessa preocupação em assegurar contrapartidas ao Brasil, JK decidiu elevar o nível dos entendimentos e enviar carta a Dwight Eisenhower encarecendo a importância de que fossem iniciadas negociações de compensações específicas, nos moldes do Artigo VI. A expectativa brasileira era a de receber material bélico ao longo de toda a vigência do entendimento. JK sugeria a Eisenhower que os itens a serem entregues seriam objeto de discussão bilateral entre os militares dos dois países⁴¹⁵.

No encontro em que fez a entrega da missiva, em março de 1957, Amaral Peixoto disse a Eisenhower que o propósito brasileiro era o de que os dois governos procedessem a “um estudo de conjunto do problema geral ligado à cooperação

⁴¹³ Acordo entre o Brasil e os Estados Unidos da América para a Construção, na Ilha de Fernando de Noronha, de Instalações, Especialmente de Natureza Eletrônica, Relacionadas com o Acompanhamento de Projéteis Teleguiados. In: *Ministério das Relações Exteriores. Relatório 1957*, cit., p. 40.

⁴¹⁴ Telegrama 314 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 30/10/1957. AHI-BSB.

⁴¹⁵ Telegrama 62 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 03/02/1959. AHI-BSB.

militar”⁴¹⁶. A mensagem era clara: o Brasil insistiria em reequipar suas Forças Armadas como recompensa pela autorização dada à instalação da base em Fernando de Noronha. Nesse mesmo encontro, Peixoto antecipou a Eisenhower o desejo do Brasil de adquirir 24 navios de guerra dos Estados Unidos⁴¹⁷.

No entanto, a interpretação que Washington fazia do acordo era muito mais conservadora, amparando-se no entendimento de que o Brasil não necessariamente teria de receber ajuda adicional no campo militar, mas somente aquela prevista no Acordo de Assistência Militar já em vigor⁴¹⁸. As iniciativas das Forças Armadas para lograr reaparelhamento e modernização passaram, assim, a esbarrar em clara resistência. A Marinha buscava contratorpedeiros, submarinos e navios de escolta. A Aeronáutica pleiteava novas aeronaves e sistema de defesa antiaérea, alegando que isso seria necessário para que pudesse contribuir para uma melhor defesa do hemisfério. Para os Estados Unidos, porém, a defesa do continente poderia ser realizada por eles mesmos, a partir de bases na Flórida ou no Caribe⁴¹⁹. Na avaliação de Peixoto, prevalecia entre os norte-americanos a percepção de que o problema central do Brasil seria a luta contra a subversão interna, havendo ceticismo quanto à “vantagem e eficiência do reaparelhamento militar brasileiro em base convencional”⁴²⁰. Essa avaliação mostrava-se pertinente: no decorrer das conversas, os Estados Unidos repisavam o argumento de que o eventual fornecimento de equipamentos ocorreria apenas se isso fosse necessário para combater de maneira eficaz grupos comunistas⁴²¹. Tratava-se de argumento muito similar ao utilizado por Foster Dulles em seus contatos com JK, nos quais ficou evidente a prioridade dada pelo secretário de Estado à repressão a segmentos “subversivos” supostamente vinculados a Moscou.

Ainda durante a gestão de Kubitschek foram realizadas negociações com os Estados Unidos para a instalação de um centro de comunicações em Maceió. Essas tratativas não evoluíram em razão das dificuldades que envolveriam a definição do

⁴¹⁶ Telegrama 71 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 13/03/1957. AHI-BSB.

⁴¹⁷ *Ibidem*.

⁴¹⁸ Memorandum from Roy Rubottom to the Under Secretary of State. 22/12/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1099.

⁴¹⁹ Telegrama 176 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 28/06/1957. AHI-BSB.

⁴²⁰ *Ibidem*.

⁴²¹ Incoming Telegram (Amembassy Rio to Department of State - Briggs to Dulles). 07/01/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 306.

estatuto dos soldados que trabalhariam no local⁴²². Fez-se presente, ademais, o crescente desgaste resultante da insistência do Brasil em obter compensações específicas pela assinatura do acordo relativo a Fernando de Noronha. Em janeiro de 1958 (portanto apenas um ano depois de assinado o entendimento sobre a base de rastreamento), o governo dos Estados Unidos informou oficialmente não ter mais interesse em estabelecer o centro⁴²³.

Assim como foi surpreendido ao saber pela imprensa das negociações relativas a Fernando de Noronha, Amaral Peixoto mostrou-se exasperado com a falta de instruções e de informações sobre o que se discutia no Rio de Janeiro com relação às compensações específicas para o Brasil. Em diversas ocasiões, rogou instruções claras e rápidas sobre o que almejavam as Forças Armadas⁴²⁴. Referindo-se a reunião que tivera com o chefe do Estado-Maior das Forças Armadas do Brasil e com os novos adidos militares na embaixada em Washington, desabafou: “Verifiquei com surpresa que os novos adidos não trouxeram instruções precisas (...). Adiantaram os novos representantes militares não estarem devidamente assessorados, nem tampouco haverem recebido quaisquer incumbências de seus respectivos ministérios”⁴²⁵. Isso demonstra que, acoplada à resistência natural dos Estados Unidos a pleitos mais ambiciosos do Brasil, havia pouca clareza dentro do próprio governo sobre a estratégia a ser seguida nas conversas com os norte-americanos. A exclusão de Amaral Peixoto das conversações já apontava para duas características da gestão JK no campo da política externa: a ativa participação da presidência da República na condução de temas considerados mais relevantes (com a consequente atribuição de papel secundário ao Itamaraty) e falhas de comunicação persistentes entre o Rio de Janeiro e a embaixada em Washington, dando a entender que ainda havia na capital brasileira uma falta de reconhecimento ao “status” especial de Amaral Peixoto e seu “status” como um dos principais líderes do partido do próprio JK.

⁴²² Telegrama 12 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 07/01/1958. AHI-BSB.

⁴²³ Telegrama 20 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 11/01/1958. AHI-BSB.

⁴²⁴ Para as reclamações de Amaral Peixoto, v., por exemplo: Telegrama 131 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. Secreto. 08/05/1957. AHI-BSB; Telegrama 142 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. Secreto. 11/05/1957. AHI-BSB; Telegrama 154 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. Secreto. 29/05/1957. AHI-BSB; Telegrama 120 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. Secreto. 25/04/1957. AHI-BSB.

⁴²⁵ Telegrama 92 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 08/04/1957. AHI-BSB.

As dissensões envolvendo as instalações no Nordeste brasileiro não constituíam um episódio isolado. Desde o fim da Segunda Guerra o Brasil buscou, sem êxito, o apoio norte-americano para reaparelhar suas Forças Armadas, sempre à luz de seu engajamento ao lado das forças aliadas durante a Segunda Guerra Mundial. Já no início da década 1950, a Marinha brasileira buscou obter dois cruzadores usados dos Estados Unidos. Assim como ocorrera durante a gestão do Barão do Rio Branco, o negócio foi frustrado sob a alegação norte-americana de que isso provocaria um desequilíbrio naval na América do Sul⁴²⁶. O Brasil tomou o caso como mais um exemplo do desprezo de Washington ao seu papel de aliado, que esperava pudesse lhe render tratamento mais favorável em comparação com aquele dispensado à Argentina.

A Marinha tampoco logrou êxito ao tentar comprar porta-aviões norte-americano. Os Estados Unidos se recusaram a ceder porta-aviões de sua frota de reserva, alegando que já estavam obsoletos e sem peças de reposição⁴²⁷. O Brasil queria também dois contratorpedeiros, além da reinstalação de equipamentos secretos retirados de dois submarinos que já haviam sido entregues. Esses equipamentos também integravam a frota de reserva norte-americana e deveriam passar por processo de modernização, cujos custos seriam arcados pelo Brasil. O mote para os pedidos brasileiros era o mesmo: as reponsabilidades do país pela defesa do Atlântico Sul no sensível contexto geopolítico da Guerra Fria, assim como sua disposição em aceitar a instalação da base em Fernando de Noronha⁴²⁸.

O rechaço dos Estados Unidos em fornecerem um porta-aviões levou o Brasil a decidir adquirir um navio desse tipo do Reino Unido. Surpreendentemente, a decisão brasileira gerou ruído em Washington. Representantes da Marinha daquele país queixaram-se ao adido naval brasileiro, assinalando que a compra poderia “afetar a cooperação existente entre a Marinha dos dois países”⁴²⁹. Em resposta, o Itamaraty solicitou a Amaral Peixoto que, se necessário, esclarecesse que a opção brasileira era decorrência direta da recusa dos Estados Unidos em disponibilizarem um único porta-

⁴²⁶ Foreign Service Despatch (AmEmbassy Rio to The Department of State). 12/06/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 376.

⁴²⁷ Telegrama 292 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 09/07/1956. AHI-BSB.

⁴²⁸ Telegrama 427 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 03/11/1956. AHI-BSB.

⁴²⁹ Telegrama 408 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 15/10/1956. AHI-BSB.

aviões ao Brasil. Além disso, o assunto seria de “exclusiva competência” do Brasil, atenderia a “imperativos de segurança nacional” e contribuiria para o “reforço da organização dos meios de defesa do hemisfério”⁴³⁰. Pouco sensibilizado pelos argumentos brasileiros, o governo norte-americano negou a venda ao Brasil de equipamento eletrônico para uso no porta-aviões, sustentando que o negócio fora realizado a despeito de suas explícitas objeções⁴³¹.

A Argentina estava à sombra de todas as discussões relativas ao reequipamento de suas Forças Armadas brasileiras. O Brasil mostrava-se alarmado com informações não oficiais de que o país vizinho poderia comprar porta-aviões norte-americano, o que seria interpretado como um inaudito sinal de desprestígio brasileiro e uma afronta ao governo JK. Tratava-se, porém, apenas de um rumor, o que não era incomum num contexto em que persistiam as rivalidades regionais. O Departamento de Estado garantiu que a resposta dada ao pleito argentino foi a mesma: negativa⁴³². Ainda assim, o governo brasileiro considerava uma verdadeira afronta o fato de os Estados Unidos se esmerarem em buscar conceder tratamento semelhante aos dois maiores países sul-americanos. A recusa de Washington em atender o pedido brasileiro de novos navios cruzadores - alegadamente para não alterar o equilíbrio naval na região - era constantemente apontado como mais um exemplo de descaso no tratamento das demandas do Rio de Janeiro⁴³³.

Curiosamente, foi nesse contexto tensionado que a Argentina apresentou proposta de que fosse realizada conferência regional para discutir a defesa do Atlântico Sul. O tema fez vir à tona fortes divergências dentro do governo brasileiro, notadamente entre o Itamaraty e o Ministério da Marinha. A Marinha brasileira, ainda escaldada pela rivalidade bilateral durante o governo de Perón, via com desconfiança a proposta de um Pacto do Atlântico Sul e defendia que o Brasil não participasse da reunião. Macedo Soares, por sua vez, julgava ser importante que o Brasil estivesse presente nas discussões, já que a ideia seria apenas a de que fossem travadas discussões preliminares, sem a adoção de acordo. A questão foi discutida em reunião do Conselho de Segurança

⁴³⁰ Despacho telegráfico 288 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (José Carlos Macedo Soares para Ernani do Amaral Peixoto). Secreto. 18/10/1956. AHI-BSB.

⁴³¹ Office Memorandum para Rubottom. 31/03/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 323.

⁴³² Telegrama 1 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 02/01/1957. AHI-BSB.

⁴³³ Foreign Service Despatch (AmEmbassy Rio to The Department of State). 12/06/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 376.

Nacional em setembro de 1956. Nessa ocasião, o ministro da Marinha, Antônio Alves Câmara Júnior, lembrou que o Brasil tinha tradição de manter “estreita amizade” com os Estados Unidos. Já a Argentina teria outras intenções:

(...) os argentinos têm dado eloquentes provas de que aspiram a uma posição singular no quadro do sistema pan-americano, visando à liderança das nações do hemisfério sul. (...)

A atual proposta para a Conferência de Buenos Aires, aparentemente configurando um anseio de prestígio interno por parte do atual governo argentino, nada mais representa do que um passo hábil e oportunamente premeditado para nos induzir à aceitação de um “fato político” que terá transcendental repercussão internacional. Perderemos, e de forma ostensiva, a liderança política no hemisfério sul do continente. (...) Não há hipótese de admitirmos a possibilidade, no momento atual, de serem aplanadas as graves divergências existentes entre o Brasil e a Argentina⁴³⁴.

A Marinha propunha, então, que o Brasil levasse adiante a proposta de criação da “Organização do Teatro do Atlântico Sul” (“South Atlantic Treaty Organization”, SATO, em inglês), da qual participariam todas as nações sul-americanas e os Estados Unidos. A sede da Organização seria justamente o Rio de Janeiro⁴³⁵. A SATO evitaria o avanço da proposta argentina de um pacto envolvendo apenas países sul-americanos, sem presença norte-americana. Afinal, para o ministro Alves Câmara, a realização da Conferência de Buenos Aires não passaria de um primeiro passo para concretizar “as pretensões argentinas de patrulhamento de áreas ao longo e ao largo do litoral brasileiro”⁴³⁶.

O chanceler Macedo Soares discordou de Alves Câmara, ponderando não ver na proposta argentina “desejo de liderança”, o que não seria mais possível em razão do “desenvolvimento do nosso país no âmbito internacional”⁴³⁷. Tendo em vista que os ministros do Exército, Henrique Teixeira Lott, e da Aeronáutica, Henrique Fleiuss, não apresentaram objeções de fundo à proposta argentina, desde que fossem realizadas apenas discussões preliminares, o Conselho de Segurança Nacional decidiu que o Brasil

⁴³⁴ Ata da Reunião Parcial do Conselho de Segurança Nacional, realizada às 16 horas do dia 25 de setembro de 1956, no Palácio do Catete. Arquivo Nacional, BR DFANBSB N8.0.ATA.2/4, p. 3.

⁴³⁵ *Ibidem*, p. 4.

⁴³⁶ *Ibidem*, p. 5.

⁴³⁷ *Ibidem*, p. 7.

deveria atuar para protelar ao máximo a reunião, até que houvesse maior reflexão interna sobre o assunto⁴³⁸.

Na verdade, tanto a Marinha quanto o Itamaraty concordavam que o Brasil não poderia admitir qualquer proposta de criação de organização regional, especialmente se excluísse os Estados Unidos. Essa postura põe em evidência o empenho dos militares e da diplomacia brasileira durante o governo JK em priorizar os laços com os norte-americanos, evitando ações que pudessem melindrá-los. Em contatos com autoridades de Washington, o Brasil já havia inclusive tornado clara sua posição de que qualquer ação de defesa do Atlântico Sul deveria necessariamente envolver os Estados Unidos, a partir do argumento de que a defesa do hemisfério seria parte do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca de 1947 e que “a defesa de um setor continental não poderia ignorar os Estados Unidos da América e demais países interessados”⁴³⁹.

Ao final, prevaleceu a posição mais cautelosa do Itamaraty e o Brasil foi à conferência realizada em maio de 1957, já tendo presente que o encontro não teria nenhum resultado tangível. Participaram dos debates Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. A Conferência de Buenos Aires teria permitido um reforço do “sistema de segurança coletiva do continente”, sem, porém, ter produzido qualquer novo pacto de segurança, haja vista as já manifestadas reservas apresentadas pelo Brasil⁴⁴⁰. Cumpre reiterar, porém, que o episódio serviu para demonstrar a clara aposta brasileira na parceria com os Estados Unidos. Tal como explicitado na ata da reunião do Conselho de Segurança Nacional, a prioridade brasileira era a de evitar “golpes profundos na tradicional e imperativa política brasileira de hegemonia no hemisfério sul”⁴⁴¹.

Não obstante todos esses gestos em busca de uma relação preferencial, o Brasil não logrou obter assistência militar no patamar que ambicionava. Em 1958, os Estados Unidos aprovaram ajuda militar aos três braços das Forças Armadas no montante de US\$ 87 milhões, valor bem inferior ao que era pleiteado pelo Brasil, mas que os norte-americanos supunham ser o bastante para que o país arcasse com suas responsabilidades

⁴³⁸ Ata da Reunião Parcial do Conselho de Segurança Nacional, realizada às 16 horas do dia 25 de setembro de 1956, no Palácio do Catete. Arquivo Nacional, BR DFANBSB N8.0.ATA.2/4, p. 13.

⁴³⁹ Despacho telegráfico 224 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Francisco Negrão de Lima para Ernani do Amaral Peixoto). Secreto. 04/08/1956. AHI-BSB.

⁴⁴⁰ Conferência do Atlântico Sul. In: *Ministério das Relações Exteriores. Relatório 1957*, cit., p. 39-40.

⁴⁴¹ Ata da Reunião Parcial do Conselho de Segurança Nacional, realizada às 16 horas do dia 25 de setembro de 1956, no Palácio do Catete, cit., p. 12.

na defesa do hemisfério⁴⁴². Em fevereiro de 1959, o ministro da Guerra Henrique Lott viajou aos Estados Unidos com o objetivo de manifestar a insatisfação do Brasil com os níveis da assistência militar recebida, mormente no que referia a novos equipamentos. Como era de se esperar, os apelos brasileiros foram mais uma vez recebidos com frieza. A linha seguida por Washington mantinha-se intacta: as necessidades do Brasil na seara militar deveriam ser consideradas não ao amparo do entendimento sobre Fernando de Noronha, e sim no âmbito do Programa de Assistência Militar celebrado ainda durante o governo Vargas. Além disso, restrições orçamentárias nos Estados Unidos impunham dificuldades para que as demandas brasileiras fossem aceitas tal como pretendia o governo JK. Os Estados Unidos não deixavam de lembrar, além disso, que o Brasil teria recebido 40% da ajuda militar norte-americana dedicada à América Latina desde 1952⁴⁴³.

Essa visita de Lott aos Estados Unidos em 1959 constituiu o epílogo das tratativas bilaterais ao amparo do artigo VI do acordo sobre Fernando de Noronha. Ali se encerraram formalmente as negociações sobre o tema, para grande frustração dos brasileiros. A presença dos Estados Unidos em Fernando de Noronha continuou, além disso, exacerbando os ânimos nacionalistas de diversos segmentos, especialmente ante a impressão de que os Estados Unidos “controlavam” a ilha. Havia, por conseguinte, um desgaste de lado a lado.

Não foi coincidência, por isso, que o entendimento sobre Fernando de Noronha não tenha sido renovado uma vez expirado o prazo de cinco anos, por desinteresse de ambas as partes. Para os Estados Unidos, a base em Fernando de Noronha fazia com que o país se visse constantemente pressionado a fornecer “quantidade substancial” de assistência militar ao Brasil, o que suscitava reações negativas também no Congresso norte-americano. Essas pressões brasileiras (bem como a atuação de setores “nacionalistas”) provavelmente se multiplicariam caso fosse realizadas negociações para renovação do acordo que venceria em janeiro de 1962, o que os Estados Unidos não estavam dispostos a enfrentar⁴⁴⁴.

⁴⁴² Office Memorandum para Rubottom. 13/03/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 315.

⁴⁴³ Office Memorandum (Briggs to Rubottom). 27/03/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 482.

⁴⁴⁴ Letter from the Under Secretary of State for Political Affairs (Murphy) to the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs (Irwin). In: FRUS, 1958-1960, V. V, p. 741-742.

Encerradas as tratativas ao amparo do artigo VI do acordo de Fernando de Noronha, as negociações sobre reequipamento das Forças Armadas brasileiras passaram à esfera da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, instituída ainda por força do acordo militar de 1952. Também nesse âmbito o Rio de Janeiro considerou insatisfatória a oferta de materiais e equipamentos feitas ao Exército⁴⁴⁵. Para o Brasil só restaram, novamente, queixas e lamentações. Inconformado, Amaral Peixoto acreditava que os Estados Unidos tinham obrigação “pelo menos moral” de atender às demandas brasileiras, porque esse seria o “espírito” do entendimento que permitiu a instalação da base de rastreamento de mísseis no litoral brasileiro⁴⁴⁶.

Outro episódio de interesse no campo político-militar durante a década de 1950 diz respeito às especulações sobre eventual adesão do Brasil à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN). Em 1952, nas instruções elaboradas para a primeira gestão de Walther Moreira Salles à frente da embaixada em Washington, o chanceler João Neves da Fontoura ressaltou não ser do interesse brasileiro aderir à OTAN, “pois tal ingresso representaria um acréscimo de compromissos internacionais, sob vários pontos de vista indesejável”. Apesar disso, seria importante para o Brasil – numa alusão direta à Guerra na Coreia – “gravitar na órbita de defesa europeia, e não asiática, que não tem para a opinião pública do nosso país a menor ressonância e que não defende senão indiretamente os nossos interesses vitais”⁴⁴⁷.

Essa postura mais reticente com relação à OTAN foi matizada no governo JK, em outra demonstração de seus esforços em estreitar relações com os Estados Unidos. O possível interesse em discutir a participação brasileira na organização veio à tona em declarações à imprensa dadas em dezembro de 1957 pelo chanceler Macedo Soares. Ele disse que o Brasil possivelmente aceitaria aderir à OTAN, caso fosse convidado a fazê-lo, tendo em conta principalmente o fato de que parte de sua costa marítima incluía o Atlântico Norte.

Esse pronunciamento logo ganhou vulto nos meios diplomáticos. O embaixador do Reino Unido, Geoffrey Harrison, relatou a Londres que o secretário-geral do

⁴⁴⁵ Despacho telegráfico 406 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Francisco Negrão de Lima para Ernani do Amaral Peixoto). Secreto. 29/10/1958. AHI-BSB.

⁴⁴⁶ Telegrama 543 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Secreto. 01/11/1958. AHI-BSB.

⁴⁴⁷ Instruções para o Senhor Walther Moreira Salles, Embaixador do Brasil em Washington. Ofício G/DPO/76 de João Neves da Fontoura para a Embaixada em Washington. Confidencial. 31/05/1952. AHI-BSB.

Itamaraty teria lhe dito que a mensagem havia sido “deliberada”, e sua importância não poderia ser minimizada⁴⁴⁸. Os representantes diplomáticos dos Estados Unidos, da França e do Reino Unido acreditavam, porém, haver obstáculos tangíveis para a consideração do pleito brasileiro, inclusive o fato de que o tratado fundador da OTAN restringiria novas adesões a países europeus⁴⁴⁹.

Um dia após as declarações à imprensa, o Itamaraty resolveu divulgar nota esclarecendo o que dissera o chanceler brasileiro. A nota realçava que o Brasil não estava solicitando ingresso na OTAN e que Macedo Soares havia apenas esclarecido que o país “estudaria cuidadosamente” eventual convite para fazê-lo. Destacava, ademais, que qualquer avanço no assunto dependeria de consultas dentro do sistema interamericano⁴⁵⁰.

Os sinais enviados pelo Brasil também não encontraram maior acolhida em Washington. Foster Dulles limitou-se a transmitir a Macedo Soares a mensagem de que “tomava nota” de suas declarações sobre o Brasil e a OTAN⁴⁵¹. Para o embaixador Ellis Briggs, a manifestação de Macedo Soares teria como um dos objetivos ajudar a projetar o Brasil no cenário mundial, ainda que estivesse associada também a uma “preocupação genuína” com os crescentes avanços soviéticos no período pós-Sputnik⁴⁵².

Subjacente às declarações de Macedo Soares estava também o já mencionado interesse das Forças Armadas brasileiras em preservarem sua “hegemonia” na América do Sul. Na mesma reunião do Conselho de Segurança Nacional em que se tratou da Conferência do Atlântico Sul, o chefe do Estado-Maior da Marinha, almirante Renato de Almeida Guillobel, defendeu a inclusão do Brasil na OTAN, “já que são comuns os interesses na defesa do Atlântico por parte de todos os países democráticos”. Acrescentou que eventual adesão à OTAN seria opção mais adequada do que a criação

⁴⁴⁸ From Rio de Janeiro (Geoffrey Harrison) to Foreign Office. Confidential. 05/12/1957. The National Archives, United Kingdom. FO/371/126223-002.

⁴⁴⁹ Ibidem. FO/371/126223-001.

⁴⁵⁰ Statement issued on December 5 by Ministry of Foreign Affairs. 06/12/1957. The National Archives, United Kingdom. FO/371/126223-015.

⁴⁵¹ Letter from G.W. Harrison to Sir Anthony Rumbold. Restricted. 28/01/1958. The National Archives, United Kingdom. FO/371/132002-003.

⁴⁵² Telegram from the Ambassador in Brazil (Briggs) to the Department of State. Rio de Janeiro, 27/12/1957. In: FRUS, 1955-1957, v. VII, p. 770.

da nova organização sugerida pela Marinha, a já referida “South Atlantic Treaty Organization”⁴⁵³.

As declarações de Macedo Soares deixaram preocupado o embaixador da Argentina no Rio de Janeiro. Em conversa com seu colega do Reino Unido, o representante diplomático argentino afirmou que não via nenhuma vantagem na participação de países latino-americanos na OTAN, o que significaria “misturar água com vinho”, inclusive porque os latino-americanos já possuíam seu próprio tratado de defesa recíproca, o TIAR. O embaixador argentino especulou, equivocadamente, que as declarações de Macedo Soares teriam sido inspiradas pelos Estados Unidos, que teriam interesse em supostamente assegurar maioria na OTAN⁴⁵⁴. Esse argumento, porém, não tinha cabimento, já que as decisões da organização são tomadas por unanimidade. Como o embaixador argentino perguntou formalmente pela visão do Reino Unido a respeito, o “Foreign Office” deixou clara seu entendimento de que a adesão do Brasil não seria possível à luz dos termos do tratado fundador da OTAN⁴⁵⁵.

Esse conjunto de episódios é revelador da frustrante dinâmica que afetou a cooperação militar entre Brasil e Estados Unidos nos primeiros anos da gestão de JK. Houve, no período, um claro alinhamento às posições norte-americanas: o Brasil aceitou a instalação da base de rastreamento de mísseis em Fernando de Noronha, propugnou que qualquer ação coordenada de defesa do Atlântico Sul envolvesse os Estados Unidos e chegou até mesmo a indicar interesse (que dificilmente poderia ser concretizado) em aderir à OTAN. Em contrapartida, as “compensações específicas” contempladas no Artigo VI do acordo de Fernando de Noronha não foram satisfatórias, as negociações para reequipar as Forças Armadas foram consideradas frustrantes e a pretensão brasileira em ter maior “responsabilidade” na proteção do Atlântico encontraram ouvidos moucos em Washington. Para completar, consolidou-se a percepção, já disseminada na esfera política e econômica, de que os Estados Unidos dispensavam à Argentina tratamento similar ao Brasil, a despeito da amizade tradicional e do apoio dado pelo Brasil aos norte-americanos durante a Segunda Guerra Mundial.

⁴⁵³ Ata da Reunião Parcial do Conselho de Segurança Nacional, realizada às 16 horas do dia 25 de setembro de 1956, no Palácio do Catete, cit., p. 7-8.

⁴⁵⁴ From Rio de Janeiro to Foreign Office. Confidential. 09/12/1957. The National Archives, United Kingdom. FO/371/126223-011.

⁴⁵⁵ Brazil and NATO. Confidential. 09/12/1957. The National Archives, United Kingdom. FO/371/126223-020.

3.5 “Recebitas, não entreguistas”: a política nuclear de JK

Uma das vertentes mais relevantes da relação entre o Brasil e os Estados Unidos no período JK foi a cooperação no campo nuclear. Por sua complexidade e sensibilidade política, a análise desse tema será desdobrada em três seções. Na primeira, serão apresentados os antecedentes indispensáveis à compreensão dos debates que tiveram lugar durante a gestão de JK. Na segunda, será examinada a fase inicial da cooperação com os Estados Unidos (1956-1957), num contexto de crise política (com a criação da chamada “CPI do Átomo” no Congresso Nacional) e de reversão de acordos que haviam sido celebrados por governos anteriores (e que envolviam a controversa troca de trigo por areias monazíticas). Na terceira e última seção, serão apresentados os entendimentos celebrados para construção de um reator de potência e para o reconhecimento de reservas de urânio, que representaram um avanço tangível uma vez superada a fase mais aguda das críticas de setores do Congresso Nacional à cooperação com os Estados Unidos.

3.5.1 Os antecedentes: o CNPq e a tese de compensações específicas

As conversas entre Brasil e Estados Unidos sobre cooperação na área nuclear remontam já ao final da primeira gestão de Getúlio Vargas, em julho de 1945, quando foi assinado o primeiro acordo atômico entre os dois países, contemplando a venda de três mil toneladas de areias monazíticas brasileiras ao governo norte-americano⁴⁵⁶. O interesse central dos Estados Unidos era o de ter acesso a minérios estratégicos não apenas para seu próprio uso, mas também para evitar que fossem eventualmente fornecidos a outros países. O Brasil, por sua vez, aspirava a um maior acesso à tecnologia, de forma a desenvolver sua própria capacidade de pesquisa e produção de energia nuclear.

⁴⁵⁶ ROSA, Mário Fabrício Fleury. *A Física Atômica no Brasil: da questão das areias monazíticas à CPI de 1956*. Brasília: UnB, 2013: 2013, p. 96.

Os entendimentos com os Estados Unidos ganharam fôlego novamente ao longo do segundo período de Vargas no poder. Em 1951, o presidente do então recém-criado Conselho Nacional de Pesquisas (CNPq), almirante Álvaro Alberto, realizou missão aos Estados Unidos e manteve encontro com o presidente da Comissão de Energia Atômica, Gordon Dean. Naquele momento as cartas já haviam se colocado na mesa: os norte-americanos solicitavam o fornecimento areias monazíticas (que continham minerais radioativos, como tório e urânio), ao passo que o Brasil pleiteava apoio para a instalação de um reator de pesquisas que seria instalado em Minas Gerais, no âmbito do planejado “Centro de Pesquisas Atômicas de Minas Gerais”⁴⁵⁷. A missão de Álvaro Alberto aos Estados Unidos estava assentada em dois princípios fundamentais: o Brasil aceitava exportar minerais radioativos, desde que houvesse colaboração “científica e técnica” capaz de impulsionar o desenvolvimento científico, tecnológico e industrial do setor nuclear brasileiro⁴⁵⁸. Trata-se da política que ficou conhecida como de “compensações específicas”, da qual o presidente do CNPq se tornaria um dos principais protagonistas – mas que perpassaria a política atômica do Brasil nos anos seguintes, tendo sido consagrada, por exemplo, nas diretrizes sobre o tema adotadas pelo Conselho de Segurança Nacional em 1956, como veremos adiante.

Ainda durante a visita realizada em 1951, Alberto sugeriu memorando de entendimento bilateral em que os Estados Unidos se comprometeriam a oferecer assistência técnica ao Brasil, por meio do envio de cientistas e formação de especialistas⁴⁵⁹. Na conversa com Gordon Dean, o brasileiro fez exposição sobre as reservas de urânio no Brasil e o interesse brasileiro em desenvolver sua indústria nuclear. Dean teria manifestado disposição em cooperar com o Brasil, pedindo que o país submetesse sua proposta de memorando para a apreciação da Comissão de Energia Atômica⁴⁶⁰. Gordon Dean reciprocou a visita, indo ao Rio de Janeiro em novembro do mesmo ano⁴⁶¹.

⁴⁵⁷ Despacho telegráfico 289 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (João Neves da Fontoura para Maurício Nabuco). Secreto. 04/10/1951. AHI-BSB.

⁴⁵⁸ Despacho telegráfico 110 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (João Neves da Fontoura para Maurício Nabuco). Secreto. 03/06/1953. AHI-BSB.

⁴⁵⁹ Telegrama 493 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Maurício Nabuco para João Neves da Fontoura). Secreto. 27/10/1951. AHI-BSB.

⁴⁶⁰ Telegrama 158 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para João Neves da Fontoura). Secreto. 22/05/1953. AHI-BSB.

⁴⁶¹ Telegrama 502 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. Secreto (Afrânio de Mello Franco Filho para Vicente Rao). 31/10/1951. AHI-BSB.

A visita de Alberto serviu para deixar claro que a política do governo Vargas seria a de condicionar o fornecimento de minerais estratégicos à obtenção de maior autonomia para levar adiante o seu programa nuclear. Não bastaria mais, como passado, a simples venda de areias monazíticas em estado bruto ou mesmo a sua troca por produtos como o trigo. Conforme relato da embaixada em Washington sobre as conversas do presidente do CNPq nos Estados Unidos, o fornecimento areias monazíticas deveria ser condicionado à disposição norte-americana em “fornecer os elementos necessários à execução dos programas de pesquisas atômicas do Brasil, além do que já é intenção desse Governo [dos Estados Unidos] fazer, em caráter geral, às nações amigas”⁴⁶².

Isso ficou ainda mais evidente quando o chanceler de Vargas, João Neves da Fontoura, enviou ao embaixador Maurício Nabuco instruções específicas sobre a posição brasileira. Diversamente do que supunham os norte-americanos, assinalou Fontoura, o Brasil nunca se comprometeu a vender materiais estratégicos apenas para os Estados Unidos. Isso se aplicaria apenas, em virtude do acordo bilateral em vigência, ao tório e à monazita. O Brasil “tem o firme propósito de cooperar com esse governo no que toca ao fornecimento de matérias estratégicas, mas não pode ver cerceada sua liberdade de exportação”. Fontoura solicitou a Nabuco que “deixasse constância dessa ressalva” ao Departamento de Estado⁴⁶³.

Naquele momento os Estados Unidos não cederam, porém, aos pedidos brasileiros de assistência técnica. O contexto era conturbado, especialmente diante do crescente nacionalismo do governo Vargas, que resultou, em 1953, na criação da Petrobras. Álvaro Alberto passou, então, a explorar alternativas para o desenvolvimento do programa nuclear brasileiro. Em 1954, realizou viagem a Alemanha com vistas a negociar a construção de centrífugas para o enriquecimento de urânio. Em companhia de um cientista alemão, Wilhelm Groth, procurou o embaixador norte-americano em Berlim para obter permissão (exigência necessária à época, já que a Alemanha ainda contava com a presença de tropas aliadas) para que o aparelho fosse construído e posteriormente exportado para o Brasil. O pedido foi rechaçado pela Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos, já que a centrífuga teria capacidade de produção

⁴⁶² Despacho telegráfico 300 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (João Neves da Fontoura para Maurício Nabuco). Secreto. 03/10/1951. AHI-BSB.

⁴⁶³ Despacho telegráfico 114 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (João Neves da Fontoura para Maurício Nabuco). Secreto. 22/05/1951. AHI-BSB.

de urânio 235 superior à máxima de um milésimo de grama por dia, limite autorizado pela Alta Comissão Interaliada na Alemanha⁴⁶⁴.

Além de negar o pedido, os Estados Unidos também determinaram a apreensão de três protótipos de ultracentrífugas que seriam embarcados de Hamburgo para o Rio de Janeiro⁴⁶⁵. Como reflexo das desconfianças que diversos setores tinham da alegada posição pró-Estados Unidos do Itamaraty, o deputado Renato Archer, um dos parlamentares mais ativos nos debates sobre o dossiê nuclear, insinuaria, anos depois, que a apreensão dos protótipos em 1954 teria resultado de suposto vazamento do Itamaraty às autoridades norte-americanas na Alemanha⁴⁶⁶ – o que não parece ser verdade, já que há documentação demonstrando que o próprio Álvaro Alberto tratou do assunto com o embaixador norte-americano em Berlim. Há, ademais, a possibilidade de que os norte-americanos tenham obtido a informação por meios próprios, inclusive espionagem, sem necessariamente a participação de qualquer funcionário do governo brasileiro⁴⁶⁷. De toda forma, reforçava-se, entre os brasileiros, o sentimento de indisposição dos Estados Unidos em permitirem o acesso do Brasil à tecnologia nuclear. Para os Estados Unidos, porém, a cooperação entre Brasil e Alemanha seria um desperdício de recursos e constituiria um obstáculo concreto à cooperação entre Washington e o Rio de Janeiro nesse tema⁴⁶⁸.

No início de 1955, já no final da gestão de Alberto no CNPq, o diplomata Edmundo Barbosa da Silva deixou claro, em conversa com interlocutores do governo norte-americano, que o Brasil não teria interesse num acordo para exploração e comercialização de urânio que contivesse cláusula de venda preferencial para os Estados Unidos. O raciocínio era o de que em um entendimento nesses moldes os Estados Unidos estariam “ganhando muito e dando pouco”, inclusive porque o governo

⁴⁶⁴ Telegrama 318 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Vicente Rao). Confidencial. 17/07/1954. AHI-BSB.

⁴⁶⁵ LEAL, Maria Cristina. *Caminhos e Descaminhos do Brasil Nuclear: 1945-1958*. Rio de Janeiro, IUPERJ, 1982, p. 54; ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos. *A dinâmica política da criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear, 1956-1960*. In: Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas, v. 8, n. 1, jan-abr 2013, p. 124.

⁴⁶⁶ LEAL, Maria Cristina, op. cit., p. 55.

⁴⁶⁷ FARIAS, Rogério de Souza, op. cit., p. 312-313.

⁴⁶⁸ PATTI, Carlo. The Origins of the Brazilian Nuclear Programme, 1951-1955. In: Cold War History, 2014. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/14682745.2014.968557>. Acesso em 12/08/2019.

brasileiro provavelmente poderia realizar o reconhecimento de suas reservas de urânio sem assistência técnica norte-americana⁴⁶⁹.

Os esforços brasileiros passaram a se concentrar, então, na colaboração bilateral para a construção de um reator de potência (destinado à geração de energia) e a um reator de pesquisas (com utilização para fins medicinais e industriais). As discussões para a cessão de um reator de pesquisas tiveram início em 1955, como parte do programa “Átomos para a Paz”, lançado pelo governo de Eisenhower com o objetivo de promover o uso pacífico da energia nuclear⁴⁷⁰.

A posição de Álvaro Alberto não era confortável no Brasil, já que os setores pró-Estados Unidos o consideravam um elemento nocivo para as relações bilaterais. Em conversa com o embaixador dos Estados Unidos James Dunn em março de 1955, o ex-presidente Eurico Dutra fez referências deletérias ao presidente do CNPq. Para Dutra, Alberto era um “teórico” mais interessado em exibir-se do que em obter “resultados práticos”, opinando que sua saída poderia facilitar entendimentos com os Estados Unidos para o desenvolvimento da energia nuclear no Brasil. Na mesma conversa, Dunn mostrou-se otimista com as perspectivas de cooperação no contexto do programa “Átomos para a Paz”, assinalando que, além do Reino Unido, o Brasil teria preferência no recebimento de assistência técnica no campo nuclear⁴⁷¹.

Esse juízo de Dutra era compartilhado pelos norte-americanos. Um mês antes, o Departamento de Estado fizera chegar à sua embaixada no Rio de Janeiro a avaliação de que os Estados Unidos tinham interesse em concluir um acordo com o Brasil para a prospecção e compra de urânio, mas que as perspectivas para que isso ocorresse seriam reduzidas enquanto o assunto fosse conduzido por Álvaro Alberto e o CNPq. Dentre outros aspectos, alegavam que o CNPq não tinha condições de lidar com temas relacionados à segurança⁴⁷². A embaixada norte-americana considerava Alberto anti-Estados Unidos e não ocultou seu interesse em que o brasileiro deixasse seu cargo⁴⁷³.

⁴⁶⁹ Department of State Instruction. 04/02/1955. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1101.

⁴⁷⁰ Despacho telegráfico 74 da Secretaria de Estado à Embaixada em Washington (Raul Fernandes para João Carlos Muniz). Secreto. 06/05/1955. AHI-BSB.

⁴⁷¹ Memorandum of Conversation (Embaixador James Dunn e Marechal Eurico Dutra). 28/03/1955. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 92.

⁴⁷² Department of State Instruction. 04/02/1955. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1101.

⁴⁷³ Patti, Carlo, op. cit., p. 16.

A saída de Álvaro Alberto do CNPq em março de 1955, já no governo Café Filho, pavimentou o caminho para a celebração do acordo entre Brasil e Estados Unidos. Alberto foi substituído pelo engenheiro gaúcho José Baptista Pereira, que segundo a embaixada dos Estados Unidos já havia adotado visão pró-americana nas discussões ocorridas no âmbito do CNPq, em contraponto à perspectiva de cooperação com a Europa que seria promovida por Álvaro Alberto⁴⁷⁴. Logo em seguida, o embaixador Dunn avaliou que o governo brasileiro, especialmente o chanceler Raul Fernandes e o chefe do Gabinete Militar, Juarez Távora, haviam decidido reverter o curso “nacionalista” da política atômica brasileira. Dunn encorajava então o governo norte-americano a enviar rapidamente representantes da Comissão de Energia Atômica para negociações no Rio de Janeiro, com vistas à celebração de acordo bilateral ao amparo da Seção 123 da Ato de Energia Atômica (“Atomic Energy Act”), que estabelecia as condições para cooperação dos Estados Unidos com outros países. Julgava, inclusive, que avanço rápido nesse entendimento poderia abrir as portas para que o Brasil revisse sua política para o setor de petróleo⁴⁷⁵.

Dunn estava tão otimista que comunicou ao Departamento de Estado sua percepção de que o Brasil passara, após a saída de Álvaro Alberto, a desejar “orientação” (*guidance*) dos Estados Unidos sobre como formatar o programa de cooperação nuclear bilateral⁴⁷⁶. Logo em seguida, porém, foi surpreendido por notícias de que a Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos estava mantendo conversações com a Argentina para concluir um acordo no campo da energia nuclear. Dunn alertou que o Brasil veria essa atitude como “falta de boa fé” dos Estados Unidos, especialmente porque a missão da Comissão ainda não havia sido enviada ao Rio de Janeiro, a despeito das reiteradas manifestações de interesse dos brasileiros⁴⁷⁷. Em resposta, no mesmo dia o Departamento de Estado informou que o governo enviaria equipe ao Rio de Janeiro em menos de um mês para tratar de “todos os aspectos” da cooperação na área de energia atômica⁴⁷⁸. Confirmou também que de fato estavam em

⁴⁷⁴ Incoming Telegram (AmEmbassy Rio to Secretary of State). 03/03/1955. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1103.

⁴⁷⁵ Incoming Telegram (AmEmbassy Rio to Secretary of State). 06/04/1955. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1107.

⁴⁷⁶ Ibidem, filme 1108.

⁴⁷⁷ Incoming Telegram (AmEmbassy Rio to Secretary of State). 05/05/1955. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1110.

⁴⁷⁸ Outgoing Telegram (AmEmbassy Rio to Secretary of State). 05/05/1955. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1111.

curso conversas com a Argentina para acordo sobre reator nuclear e reconhecimento de reservas de urânio, mas ainda em fase incipiente⁴⁷⁹. Os Estados Unidos tinham o objetivo de usar a mesma fórmula para os dois países sul-americanos: primeiramente celebração de acordo de cooperação para desenvolvimento de um reator nuclear, seguido de acordo para reconhecimento das reservas de urânio⁴⁸⁰.

A visita de missão técnica norte-americana ao Brasil ocorreu em agosto de 1955, ocasião em que os dois países assinaram o “Acordo de Cooperação entre Brasil e Estados Unidos Relativo ao Uso Civil da Energia Atômica”. O entendimento contemplava a troca de informações sobre o desenho, construção e operação de reatores de pesquisa; questões de saúde e segurança relacionadas à operação de reatores de pesquisa; o uso de isótopos radioativos no campo da medicina, agricultura, indústria e pesquisa física e biológica; bem como o fornecimento de urânio enriquecido a ser utilizado nos reatores. O acordo teria validade até 1960⁴⁸¹.

Além do acordo centrado nos reatores de pesquisa, Brasil e Estados Unidos acordaram também, por meio da troca de notas, um projeto para reconhecimento das reservas brasileiras de urânio⁴⁸². Ao contrário do que ocorria com os reatores, esse era um tema politicamente mais sensível ao Brasil, uma vez que havia grande resistência interna – já desde o governo Vargas – a qualquer compromisso que envolvesse a venda de urânio preferencialmente aos Estados Unidos. Além disso, naquele momento tampouco os Estados Unidos julgavam haver necessidade de compra de urânio do Brasil. De toda forma, ambos os países poderiam se beneficiar de um conhecimento mais preciso das reservas existentes em território brasileiro. Dessa forma, o acordo contemplou apenas a “disposição” do Brasil em fornecer urânio aos Estados Unidos, caso fossem encontradas reservas economicamente viáveis⁴⁸³.

Ficou evidente, ademais, que a prioridade dos Estados Unidos não era a de comprar urânio brasileiro, mas principalmente impedir que países do bloco comunista tivessem acesso a esse recurso. O acordo de 1955 continha, por isso, um “compromisso

⁴⁷⁹ Outgoing Telegram (AmEmbassy Rio to Secretary of State). 06/05/1955. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1113.

⁴⁸⁰ Ibidem.

⁴⁸¹ Foreign Service Despatch (AmEmbassy Rio to Secretary of State). 10/08/1955. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 1155-1156.

⁴⁸² Ibidem.

⁴⁸³ Foreign Service Despatch (AmEmbassy Rio to Secretary of State). 10/08/1955. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1162.

paralelo e secreto” de proibição de exportação de minerais estratégicos para os países da chamada “cortina de ferro”⁴⁸⁴. Nos termos desse entendimento, o Ministério das Relações Exteriores se comprometeria a não autorizar venda de uma lista de minérios acordada com os Estados Unidos para países do bloco soviético.

A saída de Álvaro Alberto e a maior predisposição do governo Café Filho em cooperar com os Estados Unidos foram fatores-chave para a celebração dos acordos de 1955, que foram logo atacados pelos partidos de oposição. A embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro registrou as críticas do próprio Álvaro Alberto aos entendimentos, não sem deixar de assinalar que o ex-presidente do CNPq teria se submetido aos interesses de “comunistas” ao atacar o acordo e ao criticar o programa “Átomos para a Paz” de Eisenhower⁴⁸⁵.

Além da construção de reator de pesquisas e do reconhecimento das reservas de urânio, uma terceira vertente da cooperação no período imediatamente anterior à assunção de JK foi a troca de areias monazíticas por excedentes de trigo norte-americano. A troca de uma matéria-prima estratégica por trigo foi realizada inicialmente pelo governo Vargas, em 1952, tendo havido repetição dessas operações também após sua morte, em 1954 e 1955. À primeira vista pode parecer paradoxal que o Brasil aceitasse enviar materiais estratégicos para obter trigo, mas é necessário ter em conta que esse produto era tinha papel importante na cesta alimentar do brasileiro e a produção nacional não satisfazia as necessidades internas, sendo necessário, assim, o recurso a importações nas condições mais favoráveis possíveis.

O acordo de 1952 previa a venda de 15 mil toneladas de areias monazíticas ao longo de três anos (metade dessa quantidade seria manufaturada, como forma de estimular a indústria nacional), que acabaram não sendo adquiridas pelos Estados Unidos⁴⁸⁶, porque os norte-americanos julgavam não mais necessitar do material. Para o Brasil, isso representaria um descumprimento do acordo, especialmente porque a indústria brasileira teria dificuldades em escoar o minério, já que os Estados Unidos representavam virtualmente o único mercado consumidor do produto. Como o Brasil

⁴⁸⁴ Telegrama 26 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 31/01/1957. AHI-BSB.

⁴⁸⁵ Foreign Service Despatch (AmEmbassy Rio to Secretary of State). 10/06/1955. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1127.

⁴⁸⁶ FERNANDES, Fernanda de Moura. *No núcleo do átomo: os usos da energia nuclear e a inserção internacional do Brasil (1946-1985)*. Brasília, UnB, 2015, p. 131.

necessitava importar trigo, em 1954 os dois países chegaram a um novo entendimento, pelo qual haveria troca de cinco mil toneladas de monazita bruta, cinco mil toneladas de sais de terras raras e 230 toneladas de óxido de tório por cem mil toneladas de trigo⁴⁸⁷. Não se tratava, na verdade, de uma “troca” no sentido literal da palavra: seriam realizadas duas operações distintas – haveria a venda do trigo ao Brasil, e posteriormente o Brasil venderia aos Estados Unidos os minerais⁴⁸⁸. Em 1955, já na presidência interina de Nereu Ramos, a negociação para a troca ocorreu durante a mesma visita da Comissão de Energia Atômica ao Brasil que resultou no acordo de agosto de 1955 sobre cooperação bilateral para uso pacífico da energia atômica. O acordo previa a troca de 300 toneladas de areias monazíticas por 500 toneladas de trigo⁴⁸⁹.

Apesar da polêmica que cercava a troca de um mineral estratégico por trigo, aos poucos os próprios Estados Unidos passaram a perder interesse nesse tipo de operação, em função da descoberta de jazidas de areias monazíticas na Índia e em seu próprio território. A embaixada em Washington notou que Departamento de Estado passou a ter posição mais “variável” com relação ao Brasil, tendo notado, inclusive, um “retraiamento” nessa matéria⁴⁹⁰. Apesar disso, as operações de troca voltariam a ser objeto de acesos debates logo no início da gestão de JK, quando passaram a ser instrumentalizadas por segmentos nacionalistas como um exemplo do “entreguismo” do governo brasileiro no campo nuclear.

3.5.2 Marcha-à-ré? Nacionalismo, CPI do Átomo e as decisões do Conselho de Segurança Nacional

JK assumiu o cargo disposto a seguir buscando a cooperação dos Estados Unidos para fazer avançar o programa nuclear brasileiro. Estava, no entanto, ciente da sensibilidade política do tema e da necessidade de caminhar com cautela em negociações que envolviam questões sensíveis e atraíam a atenção de parte significativa

⁴⁸⁷ Comissão de Exportação de Materiais Estratégicos. FGV/CPDOC. Verbetes disponíveis em Acesso em 03/07/2019. <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico>. Acesso em 03/07/2019.

⁴⁸⁸ Para uma apresentação das negociações, cf. FARIAS, Rogério de Souza, op. cit., p. 290-292.

⁴⁸⁹ FERNANDES, Fernanda de Moura, op. cit., p. 147.

⁴⁹⁰ Telegrama 251 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para João Neves da Fontoura). Confidencial. 14/08/1952. AHI-BSB.

do Congresso Nacional. Uma das “heranças” da gestão de Álvaro Alberto havia sido justamente a percepção de que os Estados Unidos não teriam interesse em apoiar o Brasil, sendo necessário, por isso, buscar auxílio de países europeus. Dissipar essa percepção era um dos desafios de JK e do próprio governo norte-americano.

No início de 1956, o Brasil já decidira que o reator de pesquisas acordado com os Estados Unidos funcionaria no âmbito da Universidade de São Paulo, e deu início a processo competitivo de ofertas entre empresas norte-americanas para sua construção⁴⁹¹. Como a aquisição do reator ocorreria no contexto do programa “Átomos para a Paz”, de Eisenhower, os Estados Unidos deveriam contribuir financeiramente com 50% do valor do projeto⁴⁹².

O governo JK decidiu desde o início buscar valer-se dos acordos de 1955 para alcançar certa autonomia no campo nuclear, absorvendo tecnologia e conhecimento dos Estados Unidos. Assim como ocorrera no governo Vargas, o propósito era o de evitar que o Brasil se tornasse apenas um exportador de minerais estratégicos. Isso resultava em três objetivos específicos: a) continuar relacionando a venda de minerais estratégicos a compensações específicas; b) lograr também a construção de um reator de potência para geração de energia nuclear; e c) avançar na implementação do acordo para prospecção de urânio no Brasil⁴⁹³.

Já nos primeiros meses do governo, em março de 1956, o embaixador João Carlos Muniz recebeu autorização para negociar a construção de um reator de potência de 10 mil kw, a ser instalado pela “American & Foreign Power”⁴⁹⁴. A construção de um reator de potência poderia ser de interesse também dos Estados Unidos, ao abrir novo mercado para suas empresas, que tinham grande interesse na América Latina⁴⁹⁵.

Ainda em março de 1956, Muniz reuniu-se com o almirante Lewis Strauss, sucessor de Gordon Dean à frente da Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos. Essa conversa parecia apontar para uma cooperação bilateral promissora.

⁴⁹¹ Foreign Service Despatch (AmEmbassy Rio to Secretary of State). 13/01/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1253.

⁴⁹² Department of State Instruction. 06/03/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1255.

⁴⁹³ Telegrama 385 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 20/09/1956. AHI-BSB.

⁴⁹⁴ Despacho telegráfico 67 da Secretaria de Estado à Embaixada em Washington (José Carlos Macedo Soares para João Carlos Muniz). Confidencial. 13/03/1956. AHI-BSB.

⁴⁹⁵ Carta-Telegrama 345 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para Raul Fernandes). 10/10/1955. AHI-RJ.

Conforme o relato de Muniz, Strauss teria aceito levar à Comissão de Energia Atômica a proposta de um acordo pelo qual os Estados Unidos “se comprometerão com o fornecimento de material fissionável e de assistência técnica, sem que haja, do nosso lado, qualquer contrapartida no terreno das matérias-primas atômicas”. Além disso, teria manifestado “o desejo mais vivo de que seja o Brasil o primeiro país da América Latina a obter um reator de potência”⁴⁹⁶.

Em seguida, porém, JK passou a enfrentar contexto político muito desfavorável aos entendimentos com os Estados Unidos. A cooperação no campo da energia nuclear ganhava espaço no debate público, com ataques à posição supostamente “entreguista” do governo brasileiro – especialmente no que dizia respeito à troca de trigo por monazita. Carlos Lacerda, um dos líderes udenistas que mais se atuaram para tentar impedir a posse de JK, denunciou que o Brasil estaria exportando ilegalmente areais monazíticas para os Estados Unidos, de forma a beneficiar a Orquima, empresa que explorava os minerais e que tinha, como um de seus sócios, Augusto Frederico Schmidt, assessor do presidente brasileiro⁴⁹⁷. A Câmara dos Deputados decidiu estabelecer Comissão de Inquérito já em fevereiro de 1956, nos primeiros dias do mandato de JK, com o objetivo de examinar os acordos celebrados em 1955, especialmente documentos apócrifos de origem norte-americana que teriam sido entregues a Juarez Távora (chefe do Gabinete Militar de Café Filho) e que versariam, entre outros aspectos, sobre a destituição de Álvaro Alberto do CNPq e o término da cooperação nuclear com a Alemanha⁴⁹⁸.

Em Washington, João Carlos Muniz, que finalizava sua gestão, manobrava para evitar atritos com os norte-americanos. Lamentava, porém, que a controvérsia política no Brasil surgisse justamente quando se negociava com os Estados Unidos a obtenção de reatores de pesquisa e de potência. Julgava que havia do lado dos norte-americanos “o mais amplo espírito de cooperação, sem que lhes ocorra solicitar qualquer contrapartida brasileira”. Além disso, entendia haver no Brasil uma propensão a “sobrestimar a importância do tório, tanto do ponto de vista científico quanto do valor comercial”, já que suas reservas mais abundantes que as do urânio e o seu uso em

⁴⁹⁶ Telegrama 109 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 20/03/1956. AHI-BSB.

⁴⁹⁷ FARIAS, Rogério de Souza, op. cit., p. 283.

⁴⁹⁸ ROSA, Mário Fabrício Fleury, op. cit., p. 114-115.

reatores ainda era incipiente⁴⁹⁹. Esse tipo de avaliação confirma que o Itamaraty, ou ao menos setores do ministério, estavam mais propensos ceder às demandas norte-americanas, ou mostravam maior flexibilidade na obtenção de compensações específicas.

Essa posição de Muniz não teria, porém, maior incidência no governo brasileiro, que se via pressionado pela instauração da CPI e não poderia justificar politicamente uma atitude condescendente com os Estados Unidos. JK decidiu por isso estabelecer uma Comissão de Estudos com o propósito de rever a política de energia nuclear do Brasil, a partir de três aspectos principais: a) criação de uma Comissão Nacional de Energia nuclear; b) estabelecimento de uma política para a exportação de minérios estratégicos; e c) reexame dos acordos internacionais dos quais o Brasil era parte⁵⁰⁰.

As propostas dessa comissão foram discutidas na primeira reunião do Conselho de Segurança Nacional durante a gestão JK, realizada em 30 de agosto de 1956. Nesse encontro, presidido pelo próprio Kubitschek, foram estabelecidas as linhas gerais de atuação do novo governo brasileiro em matéria nuclear. Entre outras deliberações, o Conselho de Segurança Nacional decidiu criar a Comissão Nacional de Energia Nuclear (CNEN), subordinada diretamente à Presidência da República; apoiar a indústria nacional na pesquisa, lavra e beneficiamento de minerais; e “exercer o controle do governo sobre o comércio, compra, armazenagem e venda, inclusive exportação, de materiais de aplicação no campo da energia nuclear”⁵⁰¹.

A reunião teve várias repercussões importantes para as relações com os Estados Unidos. Em primeiro lugar, deliberou-se que a eventual exportação de minerais estratégicos – especialmente urânio e tório – só poderia ocorrer após a obtenção de “dados seguros sobre a existência, em nosso país, de substanciais reservas minerais aplicáveis no campo da energia nuclear e [de] estar assegurada conveniente estocagem de material beneficiado, para nosso programa nesse setor”. Mais importante: essa venda deveria ocorrer com o “mais alto grau de beneficiamento possível” e “exclusivamente para a obtenção de compensações específicas (...) visando a desenvolver a aplicação industrial da energia nuclear no país”. Em segundo lugar, decidiu-se que o programa

⁴⁹⁹ Telegrama 153 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (João Carlos Muniz para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 23/04/1956. AHI-BSB.

⁵⁰⁰ Ata da 20a. Reunião do Conselho de Segurança Nacional. 30/08/1956. Secreto. Arquivo Nacional, BR DFANBSB N.8.0.ATA.2/3, p. 2.

⁵⁰¹ *Ibidem*, p. 24.

nuclear brasileiro deveria valer-se da experiência “de todos os países amigos, guiado, apenas, pelo que nos for mais conveniente”⁵⁰².

O Conselho de Segurança Nacional decidiu também reverter vários aspectos dos acordos celebrados anteriormente com os Estados Unidos, que se viam sob cerrados ataques no âmbito da CPI em curso no Congresso Nacional. Determinou-se que o acordo de troca de trigo por areias monazíticas celebrado em 1954 ocorreria não mais por meio do envio desse material estratégico, mas por meio do pagamento em dólares. Optou-se também por cancelar venda das 300 toneladas de tório celebradas em 1955 e interromper o cumprimento do “Programa Conjunto para o Reconhecimento dos Recursos de Urânio no Brasil” celebrado em 1955⁵⁰³.

Alarmado pelas notícias, o embaixador Ellis Briggs solicitou audiência com JK para tratar do tema. Essa audiência revelou a ambiguidade da atuação de JK com relação ao tema nuclear, já que se via obrigado a lograr um delicado equilíbrio entre as pressões de grupos nacionalistas (que ficaram patentes nas deliberações do Conselho de Segurança Nacional) e o desejo de manter relações privilegiadas com os Estados Unidos. O presidente brasileiro afirmou a Briggs que as decisões do Conselho de Segurança Nacional seriam apenas uma manobra “tática” destinada a conter a “agitação comunista-nacionalista” e que não afetariam a disposição do Brasil em continuar colaborando com os Estados Unidos no dossiê nuclear⁵⁰⁴. Segundo apurou a embaixada dos Estados Unidos, JK teria mesmo chegado a declarar a representante da empresa Orquima que a suspensão das vendas de tório havia sido uma “decisão estúpida”, mas que pouco poderia fazer a respeito, em função da grande pressão política exercida por grupos nacionalistas⁵⁰⁵.

Não obstante essas declarações – e embora acreditasse nas intenções de JK –, Briggs mostrava-se cético quanto à existência de condições políticas para que o governo brasileiro levasse adiante suas intenções⁵⁰⁶. Esse juízo se confirmaria logo depois, quando os Estados Unidos souberam que declarações conciliatórias de JK sobre o tema dada à agência de notícias UP haviam sido liberadas apenas para divulgação no exterior.

⁵⁰² Ata da 20a. Reunião do Conselho de Segurança Nacional. 30/08/1956. Secreto. Arquivo Nacional, BR DFANBSB N.8.0.ATA.2/3, p. 24.

⁵⁰³ Ibidem.

⁵⁰⁴ Office Memorandum. 10/09/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1269.

⁵⁰⁵ Incoming Telegram (AmEmbassy Rio to Secretary of State). 18/09/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1283.

⁵⁰⁶ Office Memorandum. 10/09/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1269.

Isso demonstraria, na visão da embaixada, a postura “pusilânime” de JK diante de segmentos “ultranacionalistas”⁵⁰⁷.

A criação da CNEN, por outro lado, parecia representar um passo importante para diminuir os conflitos dentro do governo que permearam a gestão da política nuclear no período imediatamente anterior, com divergências entre o CNPq, o Ministério das Relações Exteriores e setores militares. O Itamaraty em geral defendia posição mais favorável à exportação de minerais estratégicos, como parte das “relações especiais” entre os dois países. Não raro essa posição era confrontada por outros órgãos que integravam o Conselho de Segurança Nacional, o que de resto ficou evidente na posição mais dura tomada por esse órgão em reunião de agosto de 1956⁵⁰⁸.

A CNEN foi criada por meio de decreto presidencial em outubro 1956 e passou a ser dirigida pelo almirante Octacílio Cunha. Os norte-americanos buscaram logo garantir que teriam influência no órgão. Em memorando do Departamento de Estado, Ellis Briggs assinalou que os Estados Unidos foram “instrumentais” em assegurar a nomeação de Cunha para a posição⁵⁰⁹. Os Estados Unidos buscavam evitar, dessa forma, esbarrar nos mesmos problemas enfrentados quando da gestão de Álvaro Alberto. Buscavam evitar, além disso, que se concretizasse a decisão do Conselho de Segurança Nacional de vincular a venda de materiais estratégicos a compensações específicas no próprio setor nuclear, como urânio, reatores, equipamentos destinados ao desenvolvimento do programa nacional de energia nuclear e facilidades para a formação de técnicos⁵¹⁰.

A estratégia brasileira de tentar pressionar os norte-americanos por meio da ameaça de reversão dos acordos bilaterais sobre prospecção de urânio e troca de trigo por areias monazíticas não deixava de guardar similitudes com as discussões sobre a base de Fernando de Noronha. Mais uma vez, porém, esse curso de ação logo se mostrou infrutífero. Ao tomar conhecimento da nova posição brasileira, o subsecretário de Estado Henry Holland chamou Amaral Peixoto para conversar e lhe advertiu que a saída do Brasil dos acordos “em nada” afetaria a posição dos Estados Unidos, já que o

⁵⁰⁷ Incoming Telegram (AmEmbassy Rio to Secretary of State). 13/09/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1275.

⁵⁰⁸ ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos, op. cit., p. 115.

⁵⁰⁹ Office Memorandum (Briggs to Rubottom). 13/06/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1338.

⁵¹⁰ Despacho telegráfico 262 da Secretaria de Estado à Embaixada em Washington (José Carlos Macedo Soares para Ernani do Amaral Peixoto). Secreto. 20/09/1956. AHI-BSB.

país teria assegurada outra fonte de suprimento – tratava-se da Índia, que havia celebrado acordo secreto com os Estados Unidos para o fornecimento de tório, revendo posição anterior de retenção de seus estoques⁵¹¹. Comentou, ainda, que as decisões recentes do Brasil satisfariam apenas aos interesses de certa “corrente nacionalista” em criar atrito entre os dois países⁵¹². Os Estados Unidos adotaram, dessa forma, a estratégia de deixar ao claro ao Brasil que eventual abandono do programa de cooperação ocorreria em detrimento dos próprios brasileiros e poderia levar à desistência dos norte-americanos de seguir negociando acordo para a construção de reator de potência⁵¹³.

Nessa mesma conversa com Amaral Peixoto, Holland foi além e assinalou que o principal obstáculo para o avanço das tratativas bilaterais no campo da energia nuclear seria a suposta “infiltração comunista” no programa brasileiro, mencionando especificamente o diretor do Instituto de Energia Atômica de São Paulo⁵¹⁴, Marcelo Damy Souza Santos, “cuja ligação política e tendência ideológica desperta grande desassossego nas autoridades americanas”. Holland asseverou que o afastamento de Souza Santos “muito serviria para tranquilizar o Departamento de Estado e a Comissão de Energia Atômica e facilitar o prosseguimento das negociações”⁵¹⁵. O Departamento de Estado já havia feito avaliação negativa do desempenho de Damy, que se mostraria “pouco cooperativo” e supostamente desatento a questões de saúde e segurança envolvendo a construção do reator de pesquisa⁵¹⁶. Anos depois, o embaixador Ellis Briggs diria considerar que os investimentos dos Estados Unidos em reator de pesquisa no Brasil haviam sido um “desperdício”, uma vez que os principais cientistas brasileiros no campo nuclear seriam “comunistas”⁵¹⁷.

A embaixada em Washington parecia estar menos sujeita às pressões políticas de cunho nacionalista do que os órgãos sediados no Rio de Janeiro. Tanto que, segundo o

⁵¹¹ A referência à Índia está presente no Telegrama 156 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 24/04/1956. AHI-BSB.

⁵¹² Telegrama 375 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. Secreto (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). 11/09/1956. AHI-BSB.

⁵¹³ Office Memorandum. 10/09/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1270.

⁵¹⁴ O Instituto de Energia Atômica de São Paulo (IEA) foi criado também em 1956, como fruto de convênio entre o CNPq e a Universidade de São Paulo para a instalação de reator de pesquisa. Cf. FERNANDES, Fernanda de Moura, op. cit., p. 165.

⁵¹⁵ Telegrama 375 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 11/09/1956. AHI-BSB.

⁵¹⁶ Office Memorandum. 10/09/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1269.

⁵¹⁷ BRIGGS, Ellis. Entrevista a Douglas Scott e John T. Mason, junho de 1970 e outubro de 1972., cit., p. 114-121.

relato da conversa encaminhado pelo Departamento de Estado ao embaixador Briggs, Amaral Peixoto teria se comprometido a defender a exclusão de Souza Santos do programa atômico brasileiro. Peixoto teria dito ainda já ter afirmado a militares brasileiros nacionalistas que a cooperação nuclear prestada pelos Estados Unidos não poderia prescindir de contrapartida brasileira, consubstanciada basicamente na venda de materiais estratégicos⁵¹⁸.

Damy não era o único alvo de insatisfação dos norte-americanos. O deputado Renato Archer – um dos parlamentares mais engajados nos debates da “CPI do Átomo” – também era visto como integrante de uma “conspiração nacionalista-comunista”. Para os Estados Unidos, os discursos de Archer no Congresso Nacional seriam elaborados com o auxílio de pessoas familiarizadas com aspectos técnicos do programa nuclear, contando inclusive com acesso a documentos confidenciais⁵¹⁹. O parlamentar brasileiro passou a ser de especial interesse para os norte-americanos depois de Amaral Peixoto haver comunicado ao Departamento de Estado que Archer teria manifestado interesse em visitar Washington, professando “amizade” pelos Estados Unidos e disposição em ajudar a contornar problemas no programa de cooperação nuclear⁵²⁰. Esse suposto interesse atçou imediata desconfiança entre os norte-americanos, tendo em vista a notória militância do parlamentar no campo nacionalista, bem como suas críticas aos acordos de cooperação com os Estados Unidos.

A embaixada no Rio de Janeiro especulou que a alegada mudança de postura de Archer resultaria da investida no mercado brasileiro da empresa norte-americana Kennicott Copper Corporation, que teria buscado como sócios, entre outros, o próprio deputado⁵²¹. Além disso, Archer era fundador e diretor da Prospec⁵²², empresa de prospecção e aerofotogrametria que teria, sempre na visão dos norte-americanos, interesses no trabalho de reconhecimento do urânio, que vinha sendo conduzido a partir

⁵¹⁸ Outgoing Telegram (Department of State to Embassy Rio de Janeiro). 14/09/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1277.

⁵¹⁹ Incoming Telegram (AmEmbassy Rio to Secretary of State). 18/09/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1283.

⁵²⁰ Outgoing Telegram (Department of State to Embassy Rio de Janeiro). 15/09/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1280.

⁵²¹ Incoming Telegram (AmEmbassy Rio to Secretary of State). 18/09/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1283.

⁵²² ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos., op. cit., p. 119.

do auxílio técnico dos Estados Unidos⁵²³. Embora o Conselho de Segurança Nacional houvesse decidido interromper o acordo para reconhecimento de reservas uraníferas celebrado com os Estados Unidos em 1955, o Brasil não chegou a denunciá-lo formalmente, de forma que o entendimento seguiu em vigor. Havia, assim, interesses empresariais tanto brasileiros quanto norte-americanos nas atividades a serem realizadas. A Prospec era justamente um desses atores. A participação de Archer na CPI não seria o único caso de potencial conflito de interesses: até mesmo o presidente da comissão, deputado Armando Falcão, era advogado de duas empresas (MIBRA e Orquima) especializadas no beneficiamento de areias monazíticas, tendo, por isso, interesse em preservar os acordos com os Estados Unidos⁵²⁴.

Essa teia que entrelaçava interesses públicos e privados alimentava a desconfiança dos norte-americanos com relação à verdadeira posição das autoridades brasileiras. Outro exemplo disso é o fato de que a embaixada dos Estados Unidos via com suspeição a indicação do geólogo Alberto Ribeiro Lamego como representante do Brasil no grupo de trabalho responsável pela prospecção de urânio. Para os diplomatas norte-americanos, Lamego teria “boas relações” com a Prospec e duas semanas após assumir suas funções anunciou a necessidade de trabalho de pesquisa aérea para busca de radioatividade. Ato contínuo, comunicou que a Prospec realizaria o trabalho e que recursos destinados ao programa de reconhecimento seriam reservados para pagamento à empresa⁵²⁵. Ou seja, os recursos desembolsados no trabalho de prospecção de urânio beneficiariam justamente Archer, um dos mais vocais críticos dos acordos com os Estados Unidos.

Ao mesmo tempo, os representantes dos Estados Unidos julgavam Alberto Lamego pouco interessado nas operações do projeto, não tendo nem mesmo descido “um lance de escadas” para visitar o laboratório responsável pelo tema⁵²⁶. Para os norte-americanos, a confusão entre interesses públicos e privados era problemática, já que o acordo bilateral previa a necessidade de financiamento dos Estados Unidos. Ao tratar o envolvimento da Prospec nos trabalhos, os representantes do país assinalavam “que o

⁵²³ Memorandum (Emerson I. Brown to Max G. White). 15/12/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1314.

⁵²⁴ ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos., op. cit., p. 119.

⁵²⁵ Memorandum (Emerson I. Brown to Max G. White). 15/12/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1315.

⁵²⁶ *Ibidem*.

que poderia parecer imoral para os norte-americanos à luz dos padrões dos Estados Unidos poderia não ser imoral para os brasileiros à luz dos padrões do Brasil” e que o principal motivo de preocupação seria o uso de recursos sem que houvesse garantia de que o trabalho de reconhecimento aéreo seria útil e de que seus dados seriam compartilhados com os norte-americanos⁵²⁷.

O fato é que o governo dos Estados Unidos estava desorientado com os constantes ataques desferidos contra sua cooperação com o Brasil, que consideravam injustos. Surpreendiam-se, ademais, com a ambiguidade das reações de JK, que hesitava, por motivos de política interna, em professar publicamente seu reconhecimento ao apoio norte-americano. Essa percepção foi manifestada por funcionários do Departamento de Estado a Conrad Wrzos, o já citado amigo de JK e Amaral Peixoto, que não contava com posição oficial no governo brasileiro, mas tinha acesso privilegiado aos dois políticos:

Não temos interesse direto nem necessidade de matérias-primas atômicas, mas entramos em acordo com o Brasil para ajudar a desenvolver os seus recursos à luz de seus melhores interesses, porque acreditamos que o saudável desenvolvimento do Brasil serve aos nossos próprios interesses. Aceitamos ajudar o Brasil a construir um reator de pesquisa atômica; a pagar metade desse reator; a treinar cientistas brasileiros em sua operação; e a fornecer combustível para ele. Os frutos de tudo isso pertencerão ao Brasil. Pensávamos, portanto, que ataques maliciosos nesse campo seriam prontamente rechaçados pelo governo (...). Tendo como pano-de-fundo os acontecimentos recentes, em que os Estados Unidos têm sido retratados negativamente junto ao público brasileiro, há pouco que nos encorajaria a prosseguir com programas e projetos relacionados em que o Brasil estaria interessado⁵²⁸.

Além do reator de pesquisa, o governo JK buscou dos Estados Unidos auxílio para obtenção de um reator de potência, para geração de energia nuclear. O tema foi discutido inicialmente em agosto de 1956, durante conversa entre Amaral Peixoto e Lewis Strauss. Assim como já fizera com Muniz meses antes, Strauss disse que os Estados Unidos estavam dispostos a receber técnicos brasileiros para conhecer melhor a

⁵²⁷ Memorandum (Emerson I. Brown to Max G. White). 15/12/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1316. Tradução nossa.

⁵²⁸ Memorandum of Conversation (Maurice Bernbaum, Ernest Siracusa, Conrad Wrzos). 16/10/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 1318-1319. Tradução nossa.

experiência norte-americana de uso dos reatores nucleares. Garantiu também que os Estados Unidos forneceriam combustível nuclear ao país, desde que uma empresa norte-americana fosse a responsável pela construção do reator. Numa avaliação que se revelaria demasiado otimista, Peixoto expressava sua “satisfação pela receptividade que aqui têm quaisquer planos que nosso Governo decida apresentar com relação a energia atômica”⁵²⁹. O embaixador, embora contrariado com os ataques no Brasil aos entendimentos com os Estados Unidos, logo teve de se alinhar à nova realidade política e à orientação do Conselho de Segurança Nacional, no sentido de que qualquer acordo estivesse condicionado a maiores facilidades para o Brasil obter equipamentos e outros recursos⁵³⁰ – na prática, o ambiente político brasileiro impôs ao governo JK a retomada da política de compensações específicas delineada por Álvaro Alberto: no caso do tório, por exemplo, qualquer venda deveria estar vinculada à obtenção de contrapartidas como urânio enriquecido, equipamentos ou assistência técnica⁵³¹.

A despeito do conturbado cenário político, o governo JK manteve-se fiel ao objetivo de tornar o Brasil o país latino-americano mais avançado no campo nuclear. O desafio era buscar um equilíbrio entre setores mais nacionalistas – especialmente no meio militar – e a ala mais simpática aos Estados Unidos, que incluía Amaral Peixoto e o próprio JK, como se nota pelo teor de suas conversas com o embaixador Briggs. No plano multilateral, o Brasil se engajou no processo de criação da Agência Internacional de Energia Atômica, na qual aspirava a ter (com o apoio norte-americano) presença na Junta de Governadores. Esses dois cursos de ação permitiriam que o Brasil consagrasse sua proeminência na região, que estaria sendo disputada, na avaliação de Amaral Peixoto, pela Argentina⁵³².

Em 31 de julho de 1957, Amaral Peixoto anunciou com entusiasmo para JK que enfim seria assinado o acordo para obtenção de reatores de potência, à luz do qual o Brasil poderia também comprar urânio enriquecido dos Estados Unidos. Na avaliação de Peixoto, o acordo seria benéfico para o Brasil e não despertaria maiores polêmicas:

⁵²⁹ Telegrama 327 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 01/08/1956. AHI-BSB.

⁵³⁰ Office Memorandum (Bernbaum to Rubottom). 28/09/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1320.

⁵³¹ Contracts for the Purchase of Thorium by the United States. s/d. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1325.

⁵³² Ofício 62 da Embaixada em em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 23/01/1957. AHI-BSB.

Praticamente nada demos e ficaremos habilitados a ingressar no campo da energia atômica, o que reputo da mais alta importância para a economia do país. Apesar da má fé com que constato vêm sendo recebidos os assuntos ligados aos Estados Unidos, não vejo qualquer possibilidade de termos aborrecimentos com este acordo, pois, como já disse, só recebemos e praticamente nada damos em troca. Poderemos ser acusados de “recebistas”, não de “entreguistas”⁵³³.

Esse excerto talvez seja a manifestação mais clara do pensamento de Amaral Peixoto à época: o Brasil só teria a ganhar em preservar seus laços com os Estados Unidos (seríamos “recebistas”) e os ataques ao programa de cooperação no campo nuclear adviriam da “má-fé” dos adversários do governo. Em comunicação anterior ao Itamaraty, o embaixador já havia opinado que “em certos pontos essenciais os Estados Unidos da América asseguram ao Brasil vantagens até agora não concedidas a nenhum país com que já agora assinaram convênio similar”⁵³⁴. A posição de Peixoto em Washington era, porém, mais confortável que a de JK, que se via cotidianamente pressionado no Rio de Janeiro a extrair mais benefícios dos Estados Unidos. O governo dos Estados Unidos considerava injusto o alarido criado por segmentos nacionalistas, pois acreditava estar desenvolvendo política “generosa” e da qual pouco se beneficiaria na prática: não pretendia comprar urânio do Brasil e já tinha diversificado seus fornecedores de areias monazíticas, a partir de suprimentos da Índia.

3.5.3 Reconstituindo os laços: os acordos sobre reator de potência e prospecção de urânio

Passado o impacto inicial da instalação da CPI do Átomo nos primeiros meses do governo JK, o ano de 1957 foi de grande movimentação na negociação de novos entendimentos no campo atômico. Além do acordo para a construção do reator de potência em São Paulo, Brasil e Estados Unidos assinaram dois pactos correlatos: um para o fornecimento, pelos Estados Unidos, de combustível para o reator, e outro para o

⁵³³ Carta de Ernani do Amaral Peixoto a Juscelino Kubitschek. 31/07/1957. CPDOC/FGV. EAP emb 1958.08.28.

⁵³⁴ Telegrama 387 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 24/09/1956. AHI-BSB.

futuro fornecimento de urânio enriquecido quando o Brasil lograsse construir reatores para a geração de energia nuclear⁵³⁵.

Nas conversas com os norte-americanos sobre o reator de potência, o Brasil pleiteou o compromisso dos Estados Unidos de fornecer quantidades adicionais de urânio enriquecido, caso fossem construídos novos reatores. Os Estados Unidos haviam recusado cláusulas semelhantes em acordos com países europeus. O Brasil, porém, sustentava que empresa norte-americana – “American and Foreign Power” – construiria o reator, o que abriria o flanco para ataques da oposição, a partir da alegação de que os Estados Unidos seriam os principais beneficiários do acordo. Dessa forma, a melhor maneira de se contrapor a esses ataques seria demonstrar que o entendimento também contemplava interesses do Brasil no mais longo prazo. Os negociadores brasileiros não deixaram de lembrar que a aproximação com os Estados Unidos no campo nuclear trazia custos políticos para o governo e só teria sido possível em virtude da ação de grupos pró-Estados Unidos, que trabalharam, inclusive, pela saída de Álvaro Alberto do CNPq. O êxito desses esforços em mitigar a influência de Alberto dependeriam diretamente dos resultados para o Brasil dos acordos firmados⁵³⁶.

O Brasil teve êxito apenas parcial em sua demanda. Os Estados Unidos reconheciam a forte oposição no Brasil e os riscos que poderiam advir da recusa em atender o pleito brasileiro, especialmente a investida de países europeus no mercado nacional⁵³⁷. Por outro lado, temiam melindrar outros parceiros europeus que buscavam, sem êxito, cláusula semelhante para fornecimento adicional de urânio para seus reatores de potência. Como forma de contornar a insistência do Brasil, propuseram então fórmula intermediária: os Estados Unidos aceitariam inserir referência ao eventual fornecimento adicional de urânio enriquecido, mas penas em troca de notas à margem do acordo, e não no acordo em si⁵³⁸. Isso daria mais discricção ao tema, evitando possíveis reações de outros países que faziam o mesmo pedido. Essa opção viabilizou a assinatura do acordo no final de julho de 1957. O entendimento previa a construção de

⁵³⁵ Foreign Service Despatch (Briggs para Dulles). 02/01/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 302.

⁵³⁶ Memorandum (Special Assistant to the Secretary to Jones and Rubottom). 13/06/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 1333-1334.

⁵³⁷ Office Memorandum (Briggs to Rubottom). 13/06/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1336.

⁵³⁸ Outgoing Telegram (Department of State to AmEmbassy Rio de Janeiro). 29/06/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1344.

uma planta nuclear de 11,5 mil kw em local ainda a ser definido. Para o Brasil, tratava-se de passo importante para enfrentar a escassez de energia que travava o processo de desenvolvimento econômico e a implementação do Plano de Metas de JK.

Os Estados Unidos não deixaram de chamar a atenção para os benefícios que os brasileiros estariam auferindo em decorrência dos acordos no campo nuclear, por meio do recebimento de combustível para os reatores de potência, assistência técnica, treinamento de técnicos brasileiros nos Estados Unidos, além de doação de US\$ 350 mil para a construção do reator de pesquisa em São Paulo. Esse pacote de benefícios colocaria o Brasil efetivamente na era nuclear e contribuiria para que tivesse papel importante na conformação da Agência Internacional de Energia Atômica, já que o embaixador João Carlos Muniz presidiu a conferência que discutiu o estatuto do novo organismo⁵³⁹.

Também neste dossiê sobressaía a disputa com a Argentina. Em 1957, causou preocupação no governo brasileiro a possibilidade de escolha de Buenos Aires como sede latino-americana da Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos, a partir do argumento de que aquela cidade estava mais próxima de Montevideú e Santiago. Para os brasileiros, a concretização dessa ideia jogaria um balde de água fria em suas pretensões de ser visto como o parceiro preferencial nos Estados Unidos na América Latina. O Brasil desejava, na verdade, que o escritório fosse instalado no Rio de Janeiro, sob o argumento de que o país era um dos países mais avançados do continente em matéria de energia nuclear⁵⁴⁰. A oposição brasileira acabou surtindo efeito, já que o impasse fez com que os Estados Unidos simplesmente desistissem de instalar escritório na América Latina.

Enquanto era negociado o acordo relativo ao reator de potência, a construção do reator de pesquisas em São Paulo prosseguia, apesar de alguns percalços. O Brasil demandava que os Estados Unidos desembolsassem US\$ 350 mil (valores da época) para o funcionamento do reator, conforme o acordo celebrado pelos dois governos. Para isso, porém, os Estados Unidos exigiam que uma equipe de sua Comissão de Energia Atômica visitasse as instalações no Brasil. A embaixada em Washington acreditava que

⁵³⁹ Outgoing Telegram (Department of State to AmEmbassy Rio de Janeiro). 30/07/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1358.

⁵⁴⁰ Telegrama 289 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 08/10/1957. AHI-BSB.

os problemas que afetavam a construção do aparato poderiam ser resolvidos por meio de visita de técnicos norte-americanos, e por isso solicitou do Itamaraty gestões junto à Comissão Nacional de Energia Nuclear⁵⁴¹. Como assinalado anteriormente, os Estados Unidos acabaram realizando o aporte financeiro⁵⁴² no contexto do “pacote” de benefícios que fez parte das negociações sobre o reator de potência. Isso possibilitou que o reator de pesquisas fosse inaugurado por JK em janeiro de 1958. Tratava-se do primeiro reator do gênero na América Latina, o que não deixava de representar uma conquista para o Brasil em meio à sua disputa com a Argentina para adquirir preeminência nesse terreno. O reator passaria a ser utilizado em pesquisas medicinais e industriais.

Se as coisas caminhavam bem nos entendimentos sobre reatores de pesquisa e de potência, havia dúvidas se o governo dos Estados Unidos teria interesse em prosseguir com o trabalho conjunto de prospecção de urânio. Tendo em vista os sinais ambíguos emitidos pelo governo brasileiro (que anunciou a intenção de denunciar o acordo conforme decisão do Conselho de Segurança Nacional, mas não o fez formalmente), a ideia dos norte-americanos seria prosseguir com o trabalho de prospecção apenas até a expiração do acordo, em agosto de 1957. As vantagens para os Estados Unidos com a renovação do entendimento seriam pequenas: além de não haver a intenção de eventualmente comprar urânio do Brasil no futuro próximo, o entendimento havia gerado publicidade negativa para o país, especialmente após os ataques de setores nacionalistas. O único benefício teria sido indireto, já que os investimentos realizados haviam contribuído para consolidar posição pró-americana em certos círculos oficiais⁵⁴³.

Apesar dessas reticências, o governo JK foi bem-sucedido em seus esforços de negociar, em 1957, novo programa de investigação e reconhecimento de urânio no Brasil. Um dos pontos de divergência na negociação do acordo era se haveria ou não compromisso de venda para os Estados Unidos. Esse ponto acirrava ânimos dentro do Conselho de Segurança Nacional, que um ano antes havia deliberado que a venda de

⁵⁴¹ Telegrama 334 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 26/11/1957. AHI-BSB.

⁵⁴² Foreign Service Despatch (Briggs para Dulles). 02/01/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 302.

⁵⁴³ Memorandum (Emerson I. Brown to Max G. White). 15/12/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1317.

materiais estratégicos só ocorreria se estivesse acoplada a compensações específicas. Versão inicial do projeto de acordo sobre prospecção de urânio estabelecia que:

O Governo dos Estados Unidos do Brasil assegura ao Governo dos Estados Unidos da América que está favoravelmente disposto a fornecer urânio aos Estados Unidos da América em termos a serem mutuamente acordados e sob condições compatíveis com suas próprias necessidades internas de urânio para fins de energia nuclear. Caso sejam encontrados depósitos de urânio comercialmente exploráveis, os dois Governos, através de seus órgãos responsáveis respectivos, empreenderão negociações para a realização de um contrato mutuamente satisfatório que abranja o desenvolvimento, produção e venda de urânio aos Estados Unidos da América⁵⁴⁴.

O Brasil via com receio a interpretação que se poderia dar ao texto e os ataques que seriam realizados por grupos opositores. Propôs, então, a supressão do trecho citado. A Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos manifestou-se contrariamente à proposta brasileira, sob o argumento de que o emprego de recursos públicos nas atividades de prospecção no Brasil (o que ocorria no âmbito do programa conjunto celebrado pelos dois países) só teria respaldo legal se os suprimentos eventualmente descobertos pudessem beneficiar também os Estados Unidos. Como solução conciliatória, o governo norte-americano propôs a manutenção do primeiro trecho do parágrafo e a exclusão do segmento seguinte (que iniciava com a frase “caso sejam encontrados (...)”⁵⁴⁵). Essa foi a opção que prevaleceu: o texto proposto pelo Brasil mantinha cláusula dispondo que, caso o Brasil decidisse exportar urânio após utilizar o necessário em suas próprias atividades, os Estados Unidos teriam preferência para compra ou troca, sob condições a serem mutuamente acordadas. Previa, no entanto, que somente urânio com algum grau de processamento (industrializado) poderia ser comercializado, o que atenderia interesses do Brasil em desenvolver a indústria do setor⁵⁴⁶. As negociações foram concluídas por troca de notas em dezembro de 1957⁵⁴⁷, e

⁵⁴⁴ Ofício 581 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 28/06/1957. AHI-BSB.

⁵⁴⁵ Ibidem.

⁵⁴⁶ Joint Cooperation Program for the Reconnaissance and Investigation of the Uranium Resources in Brazil. s/d. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1347.

⁵⁴⁷ Nota Verbal da Embaixada do Brasil ao Departamento de Estado. 26/12/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1393.

o novo acordo teria novamente duração de dois anos. O acordo foi renovado mais uma vez em dezembro de 1959, ainda durante a gestão JK⁵⁴⁸.

O novo acordo para investigação e reconhecimento do urânio não poderia deixar de despertar polêmica e acusações de “entreguismo”. No entanto, em depoimento à CPI do Congresso que discutia o tema nuclear, o presidente da CNEN, almirante Octacílio Cunha, enalteceu as qualidades do novo entendimento. Segundo ele, o Brasil não teria mais a “obrigação” de fornecer urânio aos Estados Unidos e estaria prevista, ademais, a intensificação da assistência técnica e o compartilhamento de informações entre os dois países⁵⁴⁹.

Nesse ínterim, a CPI do Congresso Nacional foi encerrada em março de 1958, após dois anos de funcionamento. O relatório, como se esperava, apresentava recomendações voltadas sobretudo para o desenvolvimento das capacidades brasileiras no campo nuclear, tais como o estímulo à formação de técnicos, ampliação de pesquisas, prospecção e preservação de reservas de minerais estratégicos. Outra das recomendações, relativa à criação de uma comissão de energia nuclear, foi mantida no relatório, ainda que a CNEN já houvesse sido criada por JK⁵⁵⁰.

Um último parêntese: o governo JK também logrou a liberação das centrífugas para enriquecimento de urânio que haviam sido retidas na Alemanha em 1954. A liberação ocorreu após visita à Alemanha de delegação integrada, entre outros, pelo subchefe do Gabinete Militar da Presidência da República, almirante Paulo Telles Bardy, pelo presidente da CNEN, Octacílio Cunha, e pelo deputado Renato Archer⁵⁵¹. Embora instaladas no Instituto de Pesquisas Tecnológicas de São Paulo, as ultracentrífugas, cujo desempenho não era comprovado, não tiveram resultado, e o programa de enriquecimento de urânio foi interrompido⁵⁵².

A cooperação nuclear do governo JK com os Estados Unidos foi marcada, dessa forma, pela ambiguidade. Em razão dos ataques dos setores oposicionistas e da constituição da CPI no Congresso Nacional, JK teve que buscar um equilíbrio delicado

⁵⁴⁸ Nota Verbal da Embaixada do Brasil em Washington para o Departamento de Estado. 23/12/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1437.

⁵⁴⁹ Summary of Testimony Given By Admiral Octacilio Cunha. 02/05/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 1355.

⁵⁵⁰ LEAL, Maria Cristina, op. cit., p. 141; ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos, op. cit., p. 121.

⁵⁵¹ ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos, op. cit., p. 124.

⁵⁵² Ibidem, p. 125.

entre sua própria posição – que via claras vantagens na cooperação com os Estados Unidos – e a de setores da imprensa e do Parlamento, que atacavam os entendimentos firmados em 1955, ainda durante os governos de Café Filho e Nereu Ramos. Dessa forma, a despeito das diretrizes estabelecidas pelo Conselho de Segurança Nacional em agosto de 1956, que buscavam reverter diversos acordos com os Estados Unidos, JK prosseguiu com os entendimentos, já que, como confessou ao embaixador norte-americano, as diretrizes fixadas seriam na verdade um “movimento tático” para resguardar o governo dos ataques que poderia sofrer ao longo da CPI em curso no Congresso Nacional.

No cenário político muito polarizado que enfrentou, não ficou claro, à época, que a cooperação com os Estados Unidos no campo nuclear ia muito além de uma simples “exploração” dos recursos naturais de valor estratégico do Brasil em troca de produtos básicos – como o trigo, celebrizado nos acordos firmados antes mesmo de JK tomar posse. A questão nuclear não poderia ser dissociada do esforço mais amplo que realizava o governo brasileiro para promover a industrialização. Considerando que não era viável a realização do ideal de “compensações específicas” tal como vislumbrado à época da criação do CNPq, o Brasil logrou resultados importantes sem ter realizado concessões de monta, já que o interesse dos Estados Unidos em adquirir materiais estratégicos do Brasil era menor do que se supunha.

Como resultado da cooperação com os Estados Unidos, o Brasil logrou construir reator de pesquisas, que passou a funcionar na Universidade de São Paulo, bem como reator de potência para geração de energia. Técnicos brasileiros foram treinados em instituições norte-americanas. Os países deram prosseguimento, ademais, ao programa conjunto de prospecção de urânio, a despeito das diversas controvérsias envolvendo o que os Estados Unidos apontavam como sendo mistura entre interesses públicos e privados. As cláusulas desses entendimentos incorporavam, além disso, preocupações do Brasil com o desenvolvimento de sua indústria, o que se alinhava às preocupações debatidas em 1956 no Conselho de Segurança Nacional.

Em decorrência da nova política do governo brasileiro, a venda de materiais estratégicos passou também a estar condicionada – ao menos nos limites do que impunha a realidade – a compensações específicas. Apesar de incitar o acirramento de ânimos na opinião pública brasileira, o fato é que no governo JK o tema já tinha pouca relevância para os Estados Unidos. Em primeiro lugar, o país passou a contar com

acesso às reservas de areias monazíticas da Índia, tendo deixado claro ao Brasil que não dependia do produto brasileiro. O próprio presidente da Comissão de Energia Atômica dos Estados Unidos, Lewis Strauss, já havia deixado claro que tinham à disposição “montanhas de tório” nos Estados Unidos⁵⁵³. Em segundo lugar, ainda não havia interesse comercial nas reservas de urânio, mas apenas um interesse secundário em impedir que fossem vendidas para países do bloco comunista. No caso do tório, não estava clara sequer sua viabilidade como matéria-prima de um reator nuclear.

Não se pode, além disso, subestimar o fortalecimento do aparato institucional brasileiro para tratamento dos temas afetos à energia nuclear. Além da criação da CNEN, JK buscou dirimir conflitos entre órgãos (notadamente CNPq e Itamaraty) que haviam tornado o Brasil mais vulnerável em suas tratativas com outros países. Talvez como resultado dessa posição conciliatória, o Brasil não adotou posições extremadas: ainda que as diretrizes do Conselho de Segurança Nacional tenham tido forte conotação nacionalista, a cooperação com os Estados Unidos (que era de interesse brasileiro) prosseguiu.

As negociações sobre o dossiê nuclear eram mais um exemplo de que os avanços na relação bilateral logrados nos dois primeiros anos da gestão JK se faziam acompanhar também de problemas: no campo financeiro, diminuía a disposição dos Estados Unidos em seguir concedendo empréstimos ao Brasil; no campo militar, a instalação da base em Fernando de Noronha não significou tratamento especial na modernização das Forças Armadas brasileiras; e a cooperação nuclear registrou avanços, mas do lado brasileiro havia grande controvérsia e turbulência política sobre até que ponto ir nas tratativas com os Estados Unidos.

Foi com esse cenário em vista que, após um ano de gestão de JK, em 1957, Amaral Peixoto recomendava a adoção de uma postura mais “realista” nas relações com os Estados Unidos. Em sua avaliação (decorrente sobretudo da experiência argentina, em que Perón havia fracassado em seguir posição “neutralista”), Washington não cederia facilmente a pressões dos países latino-americanos por mais ajuda externa. Peixoto concluía que: a) no plano econômico, não haveria concessões gratuitas, salvo ações específicas de assistência técnica; no mais, poder-se-ia esperar apenas

⁵⁵³ PEIXOTO, Amaral; CAMARGO, Aspásia; Hippolito, Lúcia; D’Araújo, Maria Celina S.; Flaksman, Dora R., op. cit., p. 413.

financiamentos do Eximbank a projetos específicos; b) no plano militar, a América Latina estava classificada em “grau prioritário inferior” a outros pontos do globo; e c) no plano multilateral, o bloco latino-americano teria perdido “valor ponderado” em detrimento do bloco afro-asiático. A margem de ação dos latino-americanos estava, portanto, limitada por uma série de fatores objetivos. À luz desse cenário, o embaixador brasileiro destacava:

Essa reflexão nos leva a indagar se boa parte do ressentimento latino-americano com relação ao grande vizinho do Norte não encontraria raízes numa estimativa exagerada do valor da América Latina no jogo de forças da política mundial. Exemplo típico dessa falsa apreciação estaria nas compensações de toda ordem que certas fontes bem intencionadas da opinião pública brasileira se julgaram autorizadas a exigir do Governo de Washington em troca da instalação em Fernando de Noronha de um posto de projéteis teleguiados⁵⁵⁴.

A insatisfação dos Estados Unidos com o Brasil também crescia. Ao final de 1956, o embaixador Briggs fez balanço crítico do início do governo JK. Essa avaliação é outro exemplo do descompasso das expectativas recíprocas dos dois governos. Briggs destacava que somente no primeiro ano da gestão JK os Estados Unidos haviam desembolsado, por meio do Eximbank, cerca de US\$ 220 milhões para financiar projetos em setores estratégicos para a economia brasileira, como rodovias, ferrovias, modernização de portos e expansão da produção siderúrgica. Salientava, ademais, os resultados da venda de trigo no âmbito do Programa PL-480. Em contrapartida, JK teria feito muito pouco em prol dos compromissos assumidos durante sua primeira visita aos Estados Unidos, em janeiro de 1956: combate à inflação, aprovação de legislação mais favorável a companhias estrangeiras que atuavam no setor de energia elétrica e petróleo e venda de minerais estratégicos⁵⁵⁵. Briggs opinava, ademais, que mesmo gestos que considerava mais “modestos”, como a autorização para a instalação de base em Fernando de Noronha, teriam exigido contrapartidas consideradas desproporcionais pelos Estados Unidos⁵⁵⁶.

⁵⁵⁴ Ofício 325 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Confidencial. 10/04/1957. AHI-BSB.

⁵⁵⁵ Foreign Service Despatch (Briggs to Dulles). 20/12/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 252.

⁵⁵⁶ *Ibidem*, filme 253.

Essas críticas persistiriam na análise da embaixada no Rio de Janeiro em suas previsões para o Brasil em 1958. Os diplomatas norte-americanos antecipavam que a economia brasileira passaria por séria deterioração, com inflação e esgotamento das reservas em dólar, além da ameaça de uma superprodução de café, com consequente queda de preços. O “vírus” nacionalista se fortaleceria. O Plano de Metas de JK teria como foco os setores corretos, mas sua implementação seria desequilibrada, com desequilíbrios entre os segmentos industrial e de infraestrutura⁵⁵⁷.

Para Washington, uma dor de cabeça adicional: a crescente possibilidade de aproximação do Brasil com o bloco comunista, notadamente na esfera econômica. Valendo-se de uma metáfora, a embaixada assinalava que, em meio a esses problemas, o Brasil esperava que os Estados Unidos resolvessem todos os seus problemas. O expediente diplomático enviado por Briggs ao Departamento de Estado frisava que *chickens will come crowding home to roost* – e o “galo” que deveria atender às suas necessidades seriam os Estados Unidos⁵⁵⁸. Esses prognósticos pessimistas da embaixada norte-americana acabariam se concretizando, com prejuízos claros para as perspectivas da relação bilateral.

⁵⁵⁷ Foreign Service Despatch (Briggs to Dulles). 31/12/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 296-298.

⁵⁵⁸ Ibidem.

IV) A RELAÇÃO EM CRISE (1958-1961)

Um biênio após o início do governo JK, ficava cada vez mais evidente que as fricções nas relações bilaterais decorriam não apenas de problemas pontuais, mas também das distintas visões que Brasil e Estados Unidos tinham sobre seu papel no mundo. Essa discrepância foi bem articulada em expediente secreto enviado pelo embaixador Ellis Briggs a John Foster Dulles em março de 1958. Nesse documento, Briggs – que era crítico à gestão JK – articulou a tese de que o crescente ressentimento do Brasil com os Estados Unidos deitaria raízes em três convicções ou, como assinalou, “alucinações” (*hallucinations*) que prevaleceriam no Brasil⁵⁵⁹.

A primeira seria a de que o Brasil seria uma “grande potência”, mas que Washington, ainda influenciada pelos resquícios da política de boa vizinhança, tinha uma política hemisférica calcada na igualdade dos Estados, sem reconhecer a especificidade do potencial brasileiro. A segunda “alucinação” seria a de que os Estados Unidos prefeririam desembolsar empréstimos para países como a República da Coreia ou a Turquia, deixando de apostar suas fichas num “cavalo sul-americano” que poderia completar a corrida (*capable of going the course*) e que sempre teria apoiado os Estados Unidos. Por fim, e como decorrência inelutável do “incurável otimismo” dos brasileiros, havia a crença de que os problemas na balança de pagamentos seriam apenas as “dores do parto” de uma economia em acelerado crescimento, que poderiam ser resolvidas por uma injeção de dólares “microscópica” em comparação com o que Washington dispndia em outras partes do planeta⁵⁶⁰.

Briggs acrescentava que um exemplo dessa postura brasileira seria o tratamento que o ministro da Fazenda José Maria Alkmin teria dispensado a equipe técnica do FMI que visitara o Brasil no início de 1958. Os brasileiros pareciam dar por assentado que o organismo rejeitaria ajuda ao Brasil sem que antes fosse cumprida uma série de condições prévias, o que levaria JK a pedir, por tabela, ajuda diretamente aos Estados Unidos⁵⁶¹. No entanto, Washington já havia deixado claro aos brasileiros que, embora

⁵⁵⁹ Incoming Telegram (Briggs to Dulles). 20/03/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 312.

⁵⁶⁰ Ibidem.

⁵⁶¹ Ibidem.

reconhecessem os eventuais sacrifícios que envolveriam o cumprimento de programa de estabilização do FMI, qualquer ajuda sua seria suplementar àquela propiciada pelo organismo multilateral⁵⁶².

Ganhava corpo, por isso, uma espécie de “diálogo de surdos”, que remetia às próprias dissensões entre países desenvolvidos e em desenvolvimento que começavam a sobressair naquele mesmo período. Para o Brasil, a prioridade recaía sobre temas de desenvolvimento econômico; para os Estados Unidos, as questões mais relevantes se situavam no plano estratégico e militar. Tanto é assim que a década de 1950 marcou a expansão do Programa de Assistência Mútua do governo norte-americano, no âmbito do qual os países recipiendários deveriam demonstrar capacidade de fazer bom uso do apoio externo, além de alinhar-se às preocupações securitárias de Washington⁵⁶³. Nesse cenário, a simples invocação da tradicional amizade com os Estados Unidos pouco poderia contribuir para tornar o Brasil um foco central de atração da ajuda externa norte-americana.

Neste capítulo serão examinados os principais desdobramentos das relações bilaterais entre 1958 e 1959, tendo como panorama de fundo essa crescente discrepância de visões. Três temas ganham relevo. Em primeiro lugar, acentuou-se a chamada “ofensiva econômica soviética” na América Latina, inclusive no Brasil. Não por acaso, o Brasil passou a acenar com a retomada de relações (ao menos comerciais) com os países do bloco comunista. Em segundo lugar, insatisfeito com a postura dos Estados Unidos com relação à América Latina, JK decidiu lançar a “Operação Pan-Americana”, sua principal iniciativa de política externa, ao menos em termos de visibilidade e impacto nas relações com Washington. Por fim, no campo da cooperação econômica agudizaram-se os atritos com o FMI e a reticência dos Estados Unidos em ceder aos pedidos brasileiros de assistência financeira. Esses três tópicos ilustram com clareza as dificuldades que marcaram a relação bilaterais na segunda fase do governo JK, a partir de 1958.

⁵⁶² Telegrama 137 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 07/04/1959. AHI-BSB.

⁵⁶³ Ofício 115 Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para Horácio Lafer). 27/01/1960. AHI-BSB.

4.1 A União Soviética acena para o Brasil: as negociações para a retomada das relações comerciais

O primeiro mandato de Eisenhower, encerrado em fevereiro de 1957, ofereceu pouco espaço para iniciativas de cooperação com a América Latina, exceto quando se tratava de combater o comunismo. Nas palavras de John Foster Dulles, os Estados Unidos almejavam um “programa criativo” para a América Latina, “mas que não custe dinheiro”⁵⁶⁴. Como visto, Dulles era secundado nesse discurso pelo Secretário do Tesouro, George Humphrey, um dos expoentes do paradigma do *laissez-faire* dentro do governo.

A partir de 1958, porém, o crescente interesse da União Soviética pela América Latina forçou alguns ajustes na política externa de Eisenhower, de forma a dissipar a percepção de “negligência” com a região. A posição rígida de Foster Dulles e do secretário do Tesouro George Humphrey, embora ainda fosse predominante no governo, passou a ser relativizada. Em primeiro lugar, havia uma espécie de disputa silenciosa entre os dois políticos por maior influência no governo. Dulles acreditava que a capacidade cada vez maior de Humphrey de orientar a política de Eisenhower poderia afetar os interesses do próprio Departamento de Estado. Em segundo lugar, começaram a ganhar destaque no Departamento de Estado auxiliares de Dulles – como Douglas Dillon e Thomas C. Mann, que tratavam de temas econômicos – que se mostravam um pouco mais sensíveis aos problemas da América Latina⁵⁶⁵ (embora sem se afastar totalmente da perspectiva mais ortodoxa de seus superiores).

A crítica interna à política hemisférica dos Estados Unidos não surtiria maiores efeitos sem que houvesse, porém, eventos que demonstrassem na prática sua pertinência. A chamada “ofensiva econômica soviética” na América Latina desempenhou esse papel. A partir de meados da década de 1950, no mesmo momento em que Eisenhower se preparava para buscar a reeleição, Moscou passou a dar sinais claros de que tinha interesse em se aproximar de países latino-americanos. Já no primeiro ano do governo JK surgiu, por exemplo, debate sobre a conveniência de se

⁵⁶⁴ “(...) an imaginative program for Latin America, but one that does not cost any money”. *Apud*: ALLCOCK, Thomas Tunstall. The First Alliance for Progress? Reshaping the Eisenhower Administration’s Policy toward Latin America. In: *Journal of Cold War Studies*, v. 16, n. 1, 2014, p. 89.

⁵⁶⁵ *Ibidem*, p. 93-94.

estabelecerem relações econômico-comerciais com o bloco socialista (o que poderia ser visto como um primeiro passo rumo à retomada das relações diplomáticas). Em agosto de 1956, Amaral Peixoto informava o Itamaraty sobre os sinais que recebia em Washington quanto ao interesse da União Soviética e da Hungria em restabelecerem ao menos relações comerciais com o Brasil⁵⁶⁶.

JK adotou estratégia cautelosa de avançar na criação de laços econômicos com o bloco comunista, de modo a não provocar reações internas ou dos Estados Unidos. Ainda não havia no meio político brasileiro, naquele momento, maior apetite para retomada das relações políticas com a URSS. Isso se aplicava sobretudo às duas agremiações mais conservadoras no espectro político brasileiro: o PSD de JK (que sempre se professou anticomunista) e a UDN. O tema tampouco figurava como prioridade para o PTB de João Goulart.

A “ofensiva econômica” acoplava-se ao forte impacto exercido pelas já mencionadas conquistas soviéticas no campo tecnológico e espacial. Um mês após o lançamento do satélite Sputnik, a embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro avaliava que a confiança do Brasil na superioridade científica dos Estados Unidos havia sido afetada, reforçando em Moscou o ânimo para atrair o Brasil – que seria o “alvo prioritário” para penetração na América Latina – para sua esfera de influência. Os objetivos centrais dos comunistas seriam o restabelecimento de relações diplomáticas e comerciais e a legalização do Partido Comunista. Para atrair o Brasil, a URSS poderia lançar mão de oferta de empréstimos ou assistência técnica à Petrobras e ao setor siderúrgico⁵⁶⁷.

Os receios dos Estados Unidos com uma possível reaproximação com a URSS eram acentuados pelo que viam como “fraqueza” do governo JK. Em expediente telegráfico de novembro de 1957, a embaixada fazia uma análise pessimista dos resultados do governo JK em seus dois primeiros anos:

A administração Kubitschek, embora bem-intencionada, é fraca, frequentemente inepta e se ressentida da falta de apoio popular mais

⁵⁶⁶ Relações do Brasil com os países comunistas. Ofício do Embaixador Amaral Peixoto para o Ministro José Carlos Macedo Soares. Confidencial. 27/08/1956. AHI-BSB.

⁵⁶⁷ Incoming Telegram (Briggs to Dulles). 08/11/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 290-291.

amplo. Dificuldades financeiras seguem pendentes e podem multiplicar os problemas do governo. Devemos continuar a respaldar o governo, a um custo significativo (...). Mas não devemos esperar deste governo o que ele não tem: resolução, decisão, ou estamina moral diante das pressões políticas⁵⁶⁸.

Essas assertivas explicitam novamente a visão negativa que o embaixador Briggs tinha das demandas brasileiras por ajuda financeira. Como já assinalado, ele acusava os países da região de se aproveitarem de um suposto “complexo de culpa” dos Estados Unidos, o qual teria sido alimentado principalmente ao longo da “política de boa vizinhança”. Mesmo contrário às investidas brasileiras por mais recursos, o embaixador não deixava de se preocupar com as tentativas da URSS em ganhar influência na América Latina, mantendo o Departamento de Estado bem informado sobre o que acontecia no Brasil. Registrou, por exemplo, que o tema preocupava JK e o Conselho de Segurança Nacional. O presidente teria dado a palavra final inclusive na recusa de visto para que o adido comercial soviético em Montevideú visitasse o Brasil⁵⁶⁹. Naquele momento, no final de 1957, a posição do Brasil – conforme confidenciado por interlocutores do Itamaraty à embaixada norte-americana – era firme no sentido de não restabelecer relações diplomáticas com a URSS. Essa posição teria sido ratificada em reunião de JK com os ministros militares, das Relações Exteriores e da Justiça, embora esse mesmo encontro tenha resultado na decisão de prosseguir com estudos de meios de aumentar relações econômico-comerciais, observadas as “salvaguardas” necessárias⁵⁷⁰.

Relatório da CIA assinalava que em fevereiro e março de 1958 a ofensiva no Brasil atingiria o “pico” de sua intensidade. O número e “atratividade” das ofertas teria feito aumentar no Brasil a quantidade de segmentos defendendo uma aproximação do bloco comunista. Contudo, valendo-se de uma metáfora, o analista da CIA ponderava que o “buquê de rosas” de natureza econômica oferecido por Moscou tinha, como contrapartida, “afiados espinhos políticos”⁵⁷¹. Prova do refinamento da estratégia comunista seria a capacidade de identificar sensibilidades políticas internas. Exemplo: o

⁵⁶⁸ Incoming Telegram (Briggs to Dulles). 08/11/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 290-291. Tradução nossa.

⁵⁶⁹ Incoming Telegram (Briggs to Dulles). 21/12/1957. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 294.

⁵⁷⁰ Ibidem.

⁵⁷¹ CIA. Intensification and Refinement of Soviet Bloc Economic Offensive in Brazil. Secreto. 07/06/1958. NARA.

governo polonês oferecera a Minas Gerais a construção de uma usina siderúrgica pré-fabricada, numa tentativa de se aproveitar do ressentimento dos políticos daquela unidade da federação com o fato de que as jazidas de minério não estavam sendo revertidas ao seu próprio desenvolvimento⁵⁷².

A corroborar a avaliação da CIA estava o fato de que a URSS intensificava os esforços, por diferentes canais, para estabelecer contatos com o governo brasileiro. O embaixador dos Estados Unidos em Montevidéu relatou ao Departamento de Estado que seu homólogo brasileiro, Wálder Sarmanho (cunhado de Getúlio Vargas), havia-lhe relatado haver recebido da legação soviética no Uruguai “notas de natureza mais ou menos formal”. Embora não tenha especificado o conteúdo, ressaltou que elas haviam sido transmitidas para o Itamaraty⁵⁷³. Tratava-se de mais uma evidência de que os soviéticos buscavam entabular conversações não apenas em Washington, mas também em Montevidéu, onde surgira anteriormente a ideia de visita do adido comercial soviético ao Brasil.

Em março de 1958, Amaral Peixoto comunicou ao Itamaraty que as representações de outros países do bloco comunista, como Iugoslávia e Polônia, também vinham tentando estabelecer contatos mais frequentes com funcionários da embaixada brasileira em Washington. Esses dois países teriam maior afinidade com países ditos “neutralistas”, o que não os impedia, por exemplo, de até mesmo criticar o regime soviético⁵⁷⁴. Peixoto acreditava que a atuação de iugoslavos e poloneses era um prenúncio de novos “approaches” de diplomatas russos. Sugeriu, por isso, uma mudança na política do governo brasileiro de vetar contatos com representantes de países com os quais o Brasil não mantinha relações diplomáticas:

Diante dessas manifestações, pergunto se não seria o caso de revermos as instruções vigentes relativas a contatos sociais com diplomatas de países com os quais não mantemos relações diplomáticas, dando-se aos Chefes de Missão suficiente latitude para resolverem em cada caso da conveniência de atender a determinados tipos de convite⁵⁷⁵.

⁵⁷² CIA. Intensification and Refinement of Soviet Bloc Economic Offensive in Brazil. Secreto. 07/06/1958. NARA.

⁵⁷³ Foreign Service Despatch. (Amembassy Montevideo to Department of State). 26/02/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 308.

⁵⁷⁴ Carta-Telegrama 58 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 06/03/1958. AHI-BSB.

⁵⁷⁵ Ibidem.

Na opinião de Peixoto, até mesmo a decisão soviética de suspender os seus testes nucleares, em abril de 1958, faria parte da estratégia mais ampla de aproximação com os países da América Latina, África e Ásia. Essa decisão, ponderou, “será interpretada como desvio da linha tradicional de agressão comunista, pavimentando o caminho para a expansão comercial e dos programas de auxílio financeiro que a Rússia pretende utilizar como isca”. Num juízo surpreendente para quem sempre manifestou simpatia pelas posições dos Estados Unidos, o embaixador brasileiro foi além, frisando que a nova política soviética seria uma demonstração de que “os planos da política global de Washington caducaram”⁵⁷⁶.

Embora naturalmente receoso das reações que o tema poderia despertar – o reatamento de relações diplomáticas era um passo ousado que poderia causar reações dos Estados Unidos –, JK estava decidido a avançar na aproximação comercial com o bloco comunista. Isso se devia não apenas à insatisfação com a relutância norte-americana em apoiar o Brasil financeiramente, também à necessidade de abrir novos mercados, minorando os graves problemas na balança de pagamentos. O objetivo, por conseguinte, era duplo: fazer avançar os interesses brasileiros em diversificar suas parcerias comerciais e colocar pressão adicional nos Estados Unidos. Por essa razão, em meados de 1958 o governo brasileiro decidiu dar um passo adiante e realizar operação pioneira de troca de produtos com a União Soviética: 19 mil sacas de cacau brasileiro por 60 mil toneladas de óleo cru, num montante avaliado em US\$ 930 mil⁵⁷⁷. Essa operação foi acompanhada de perto pelos Estados Unidos. Briggs avaliava que a retomada das relações comerciais com o bloco comunista seria uma questão de tempo⁵⁷⁸.

Enquanto isso, Amaral Peixoto entabulava conversas com seu homólogo soviético em Washington, Mikhail Menshikov. O embaixador soviético acreditava ser possível uma “grande expansão” no consumo do café por parte da população de seu país. Menshikov formalizou então a proposta de que as negociações de um acordo de

⁵⁷⁶ Telegrama 144 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 01/04/1958. AHI-BSB.

⁵⁷⁷ Despacho telegráfico 419 da Secretaria de Estado à Embaixada em Washington (Francisco Negrão de Lima para Ernani do Amaral Peixoto). Secreto. 06/11/1958. AHI-BSB.

⁵⁷⁸ Office Memorandum para Rubottom. 13/03/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 315.

comércio fossem realizadas pelas duas embaixadas em Washington⁵⁷⁹. O tema foi levado à consideração de JK. Em novembro de 1958, após conversar com o presidente, o chanceler Negrão de Lima (que substituíra Macedo Soares em julho daquele ano) deu a tão esperada luz verde e instruiu Amaral Peixoto a dar início a entendimentos com os diplomatas soviéticos em Washington, inicialmente em nível de assessores. Destacou que o principal interesse do Brasil era o de vender café – outros produtos interessariam “na medida em que nossas exportações servissem para aliviar eventuais dificuldades de colocação em outras áreas ou para abrir novo mercado permanente”⁵⁸⁰. Isso demonstrava que a decisão brasileira estava informada principalmente pela premência em obter divisas, ante a grave crise na balança de pagamentos.

Ao deparar com notícias de que JK teria designado Hugo Gouthier (diplomata e amigo pessoal do presidente) como emissário para iniciar conversas com os soviéticos sobre a reabertura de relações comerciais, Amaral Peixoto advertiu a Secretaria de Estado de que a embaixada em Washington já havia estabelecido contatos com representantes soviéticos e que a fragmentação de esforços poderia ter efeitos deletérios:

Formulo essas ponderações com vista na declaração que me foi feita pelo embaixador russo, da qual se depreende que a variedade de iniciativas que já tomaram e o número de pessoas que falam em nome do Presidente da República constituíam fatores negativos e criaram um clima de falta de confiança⁵⁸¹.

A participação de Gouthier nas negociações parecia reforçar a tendência de JK de valer-se de pessoas de confiança – não raro à margem do Itamaraty – para avançar temas que considerava relevantes na agenda externa. Esse episódio não passou, porém, de um mal-entendido sem maiores repercussões. Negrão de Lima logo esclareceu a Amaral Peixoto que Gouthier havia sido de fato chamado ao Rio de Janeiro apenas para conversar sobre a aproximação com os países do leste europeu, mas sem ter sido

⁵⁷⁹ Telegrama 537 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Horácio Lafer). Secreto. 31/10/1958. AHI-BSB.

⁵⁸⁰ Despacho telegráfico 419 da Secretaria de Estado à Embaixada em Washington (Francisco Negrão de Lima para Ernani do Amaral Peixoto). Secreto. 06/11/1958. AHI-BSB.

⁵⁸¹ Telegrama 591 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Horácio Lafer). Confidencial. 27/11/1958. AHI-BSB.

designado “emissário”. Não haveria, portanto, “interferência” nos entendimentos em curso com os soviéticos em Washington, “que devem prosseguir”⁵⁸².

Amaral Peixoto passou a empenhar-se, então, em fazer com que os entendimentos com os soviéticos dessem resultado. Em visita à embaixada da URSS em Washington, os diplomatas Miguel Ozório de Almeida e João Paulo da Silva Paranhos do Rio Branco apuraram que Moscou tinha interesse especial em exportar usinas integradas e até mesmo em instalar uma usina de aço na cidade de Laguna, em Santa Catarina. Notaram, porém, que as hesitações do governo brasileiro ainda geravam desconfianças em Moscou. Dessa forma, antes de passar a ações de cooperação econômica mais complexas, os soviéticos consideravam ideal concentrar-se na troca de produtos de interesse dos dois lados. A negociação de acordo comercial constituiria uma segunda etapa. Para que isso ocorresse, porém, Amaral Peixoto avaliava serem necessárias demonstrações mais claras de interesse do governo brasileiro, evitando-se assim protelação dos entendimentos⁵⁸³.

Quase um mês depois, em 8 de dezembro de 1958, e finalmente munido de instruções, Amaral Peixoto compareceu à Embaixada da União Soviética em Washington, acompanhado de Roberto Campos e de outros diplomatas. Além do embaixador Menshikov, estava presente no encontro Wladimir Alkhimov, representante soviético encarregado de negociar a retomada das relações comerciais com o Brasil. Do lado brasileiro, Roberto Campos mencionou a possibilidade de venda de café e de compra de produtos como petróleo, trilhos e torres para transmissão de energia elétrica. Além disso, indicou como principal óbice para o comércio entre os dois países a ausência de mecanismo de pagamentos que permitisse a concretização das operações⁵⁸⁴.

Campos propôs, então, que as negociações bilaterais fossem realizadas em Genebra, onde ambos os países contavam com delegações que tratavam de assuntos econômicos. Os soviéticos, porém, manifestaram desapontamento com a proposta, “pois estavam plenamente acreditados a fim de iniciarem as negociações imediatamente”. Manifestaram desejo de realizar transações comerciais antes mesmo de eventual acordo

⁵⁸² Telegrama 454 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Horácio Lafer). Confidencial. 28/11/1958. AHI-BSB.

⁵⁸³ Telegrama 569 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Horácio Lafer). Secreto. 13/11/1958. AHI-BSB.

⁵⁸⁴ Telegrama 616 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Horácio Lafer). Secreto. 08/12/1958. AHI-BSB.

sobre transações bancárias, afirmando pretender comprar do Brasil café, cacau, algodão, lã, couros e peles, bem como vender petróleo, máquinas e equipamentos e usinas de aço. Como exemplo dessa disposição, solicitaram visto para que representantes comerciais soviéticos fossem ao Brasil realizar compra de seis a sete mil toneladas de café e de quatro a cinco mil toneladas de amêndoa⁵⁸⁵.

Ao avaliar que a tendência de retomar o comércio com o bloco comunista parecia cada vez mais inevitável, a estratégia do governo norte-americano foi a de não se opor diretamente à decisão, mas a de alertar o Brasil quanto aos efeitos deletérios que dela poderiam advir. Ainda que dissessem compreender a necessidade do Brasil de dispor de seus excedentes agrícolas, os Estados Unidos voltaram a advertir que o governo brasileiro deveria ter em conta que Moscou atuaria sempre de acordo com uma lógica de natureza política – haveria, assim, riscos inerentes à aceitação de assistência técnica, o que poderia abrir as portas para uma eventual atuação de grupos “subversivos”. Dessa maneira, o restabelecimento de relações comerciais deveria vir acompanhado da adoção de salvaguardas adequadas⁵⁸⁶.

Intensificava-se no Brasil, porém, o sentimento de que o rompimento total de relações com a URSS era algo cada vez mais anacrônico, especialmente diante do fato de que até mesmo os Estados Unidos mantinham plenas relações diplomáticas com seu rival. Em contraposição a esse argumento, o Departamento de Estado assinalava que os Estados Unidos não teriam outra escolha, porquanto o contato com os soviéticos seria indispensável para a preservação da paz mundial. Além disso, em razão da força das instituições norte-americanas, inclusive no campo da contra-inteligência, a ameaça de subversão seria quase “negligenciável”⁵⁸⁷.

Em estudo realizado em setembro de 1959, o então primeiro secretário (e futuro chanceler) Ramiro Saraiva Guerreiro, que trabalhava na embaixada em Washington, sintetizava algumas das preocupações que afligiam o governo brasileiro na aproximação com a União Soviética. Advertia que, mesmo que houvesse alguma “détente” com os Estados Unidos, o conflito ideológico permaneceria e isso importaria aos países latino-americanos dificuldades em apresentar as relações com o bloco comunista como

⁵⁸⁵ Telegrama 616 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Horácio Lafer). Secreto. 08/12/1958. AHI-BSB.

⁵⁸⁶ Office Memorandum para Rubottom. 13/03/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 315.

⁵⁸⁷ *Ibidem*.

“questão de rotina”. Além disso, seria fundamental que o Brasil não mudasse sua posição de alinhamento com o bloco ocidental, uma vez que “o comércio e o auxílio soviéticos são meios para condução da luta mundial”, não cabendo, assim, criar novo eixo de dependência, “já nos bastando a dependência em relação aos Estados Unidos da América”⁵⁸⁸. Explicita-se nessa avaliação a limitação intrínseca da estratégia de aproximar-se da União Soviética, que enfrentaria constrangimentos tanto internos quanto a oposição dos Estados Unidos. Além disso, a Revolução Cubana, que ocorreria dali a três meses, tornaria ainda mais difícil a posição dos países latino-americanos, solapando a tese de Guerreiro de não ser provável que os planos soviéticos envolvessem a “comunização declarada de um país americano, o que provocaria reação dos Estados Unidos da América além dos limites compatíveis com a coexistência”⁵⁸⁹.

No mesmo mês e ano do estudo de Saraiva Guerreiro – setembro de 1959 –, a embaixada norte-americana no Rio de Janeiro apontava para o que considerava “sinais” de que o Brasil poderia adotar medidas que afetavam os interesses dos Estados Unidos. Em conversa com o embaixador John Cabot, o chanceler Horácio Lafer citou o crescente “ressentimento” de setores no Brasil contra a suposta resistência norte-americana a que o Brasil exportasse café para a União Soviética. Cabot retrucou afirmando que a decisão constituía um assunto interno do Brasil⁵⁹⁰. Não se escusou, porém, de vocalizar ao Departamento de Estado sua preocupação com a evolução dos acontecimentos:

Há poucas dúvidas de que o restabelecimento de relações comerciais com os soviéticos vem sendo considerada pelo governo do Brasil nos últimos meses, com os nacionalistas renovando as pressões em prol dessas relações. O próprio Lafer tem dito publicamente que a questão está sob intenso estudo no Ministério das Relações Exteriores.

Isso nos levar a questionar se a retomada de relações diplomáticas com a União Soviética não está também sob séria consideração neste momento. Isso provavelmente exigiria iniciativa dos soviéticos para superar as causas do rompimento em 1947. Não estamos em posição de julgar se isso se enquadra no padrão da “ofensiva pela paz” de Krushev. A despeito de declarações de Kubitschek de que ele não pretende reatar relações diplomáticas e da forte oposição entre os

⁵⁸⁸ Ofício 616 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para Horácio Lafer). Confidencial. 10/09/1959. AHI-BSB.

⁵⁸⁹ *Ibidem*.

⁵⁹⁰ Incoming Telegram (AmEmbassy Rio de Janeiro to The Department of State). 16/09/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 549.

militares (notadamente o Marechal Lott) e na Igreja, não estamos confiantes, contudo, que tal iniciativa soviética não encontraria resposta afirmativa⁵⁹¹.

Após meses de hesitação, em novembro de 1959, finalmente foram restabelecidas as relações comerciais entre Brasil e União Soviética, após a realização de missão comandada por Edmundo Barbosa da Silva, diretor do Departamento Econômico do Itamaraty, na qual foi celebrado Termo de Entendimento bilateral⁵⁹². O entendimento teria vigência até 1962 e previa, entre os produtos a serem exportados pelo Brasil, café, cacau em amêndoas e óleos vegetais. Do lado soviético, seriam exportados petróleo, máquinas, metais e produtos químicos⁵⁹³.

Como era esperado (e temido pelos Estados Unidos), embora não tenha optado pelo reatamento das relações diplomática, os contatos do governo JK com Moscou na esfera comercial abriram o caminho para uma maior aproximação política entre os dois países. Ao mesmo tempo em que os Estados Unidos rompiam relações com Cuba no início de 1961, e no momento em que JK deixava o poder, Moscou aproveitava a oportunidade e dava novos passos para aproximar-se do Brasil. A embaixada em Washington continuou reportando a ação de diplomatas soviéticos em busca de maiores contatos com suas contrapartes brasileiras, desta vez com o propósito de preparar o terreno para a retomada dos laços diplomáticos. Apesar das restrições existentes para contatos oficiais entre os dois países, o diplomata Carlos Bernardes consultava o Itamaraty “se não seria proveitoso permitir aos nossos funcionários manter, dentro da reserva e prudência naturais, relações de maior amplitude com diplomatas russos”⁵⁹⁴. Isso levaria, poucos meses depois, em novembro de 1961, já no governo de Jânio Quadros, à retomada das relações diplomáticas.

A decisão de JK de reatar as relações comerciais com o bloco comunista não decorreu de uma estratégia clara de diversificação de parcerias e provavelmente não ocorreria se as demandas brasileiras de apoio econômico encontrassem boa acolhida em

⁵⁹¹ Incoming Telegram (AmEmbassy Rio de Janeiro to The Department of State). 16/09/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 550. Tradução nossa.

⁵⁹² Para uma apresentação abrangente da missão de Edmundo Barbosa da Silva a Moscou, cf. FARIAS: 2017, p. 357-403.

⁵⁹³ CALDAS, Ricardo Wahrendorff. *A política externa do Governo Kubitschek*. Brasília: Thesaurus, 1996, p. 135 e p. 148.

⁵⁹⁴ Carta-Telegrama 62 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Afonso Arinos). Confidencial. 17/02/1961. AHI-BSB.

Washington. Ela foi fruto principalmente das circunstâncias difíceis vividas pelo Brasil, notadamente a carência de divisas, e pela insatisfação do mandatário brasileiro com o tratamento que recebia daquele que via como seu aliado preferencial. Como a ampla documentação existente demonstra, não houve nenhuma espécie de “veto” dos Estados Unidos a essa aproximação, mas apenas frequentes advertências de que os contatos comerciais pudessem abrir as portas para eventual atuação no plano político. Curiosamente, as tratativas se desenvolveram sobretudo em Washington, certamente sob o olhar atento dos norte-americanos. Fiel à sua ideia de lealdade ao bloco ocidental, JK não avançou, porém, em direção à retomada plena das relações diplomáticas com a URSS. Não se pode negar, no entanto, que os contatos estabelecidos ao longo de sua gestão foram fundamentais para que isso ocorresse poucos meses depois do término de seu mandato.

4.2 Renovar o pan-americanismo ou pressionar os Estados Unidos? A Operação Pan-Americana

A Operação Pan-Americana é talvez a marca mais indelével da política externa de JK. Embora seu propósito fosse o de revitalizar o pan-americanismo e estimular um estudo amplo dos desafios ao desenvolvimento econômico e social dos países da região, a motivação subjacente era a de compelir os Estados Unidos a reverem suas relações com os países do hemisfério. A análise da OPA deve pode ser enriquecida, portanto, quando realizada sob o enfoque específico das relações entre Brasil e Estados Unidos.

Para além da apresentação dos objetivos e do significado da iniciativa, é interessante ter em conta a dinâmica da relação pessoal entre seus protagonistas. A OPA foi lançada sem amplos estudos prévios e sua gestação ocorreu à margem do Itamaraty, a partir de decisão do próprio JK, com notável participação de seu assessor internacional, Augusto Frederico Schmidt. A difícil relação de Schmidt com os norte-americanos explica muitas das reticências dos Estados Unidos com relação ao projeto. A OPA incitou, portanto, dissensões tanto dentro do governo brasileiro (entre o Itamaraty e a presidência) quanto entre o Brasil e os Estados Unidos. O objetivo dos subcapítulos seguintes será analisar os aspectos principais da iniciativa (seu surgimento, características e os debates que gerou) e de que maneira afetou a relação bilateral.

Atenção especial será dedicada às divergências dentro do governo brasileiro e à visão que tinham os Estados Unidos da proposta em si e do papel desempenhado em sua formulação e execução por Schmidt.

4.2.1 Gênese e objetivos da OPA

Em meio à crise econômica e à “ofensiva” soviética na região, JK decidiu, em 1958, dar um lance ousado em política externa, ao apresentar a OPA, iniciativa que visava a fortalecer a cooperação pan-americana, tendo como centro questões de desenvolvimento econômico. Não se tratava, porém, da primeira vez que o Brasil defendia uma revisão da cooperação interamericana por meio de discussões multilaterais. Essa postura remontava já ao imediato pós-guerra e à deterioração na assistência prestada por Washington ao Brasil. Em 1952, por exemplo, o Itamaraty enviava a Walther Moreira Salles instruções em que classificava o Brasil de um “mediador natural dos interesses latino-americanos”:

O Brasil tem sido, muitas vezes, um mediador natural entre os Estados Unidos da América e as demais representantes do continente. Essa posição convém sob todos os aspectos aos interesses brasileiros, pois não só valoriza o papel que desempenha no continente perante os Estados Unidos da América, como nos atribui uma posição destacada que se traduz eventualmente em situações de prestígio nas reuniões internacionais.

Vossa Excelência deve, por conseguinte, ter sempre em mira que o Governo brasileiro, sem sacrificar suas relações com os Estados Unidos da América, é um mediador natural dos interesses latino-americanos e um legítimo defensor desses interesses, sempre que concordando com a linha de nossa política externa⁵⁹⁵.

Essas instruções demonstram como estava enraizada no governo brasileiro, e especialmente no Itamaraty, a perspectiva de que a suposta posição de “protagonismo” do Brasil na região o alçava naturalmente à condição de principal interlocutor dos Estados Unidos. Não é dessa forma coincidência que, como destacado anteriormente, o

⁵⁹⁵ Instruções para o Senhor Walther Moreira Salles, Embaixador do Brasil em Washington. Ofício G/DPO/76 de João Neves da Fontoura para a Embaixada em Washington. Confidencial. 31/05/1952. AHI-BSB.

embaixador João Carlos Muniz também propusesse em 1955 que o Brasil buscasse assumir a “liderança” dos interesses da América Latina por meio de propostas de revisão das relações com os Estados Unidos⁵⁹⁶. É verdade que o Brasil, por suas dimensões e projeção internacional, teria papel proeminente nos temas latino-americanos. Arrojar-se a posição de “mediador natural” ou de “liderança” era, porém, um passo largo que talvez não encontrasse boa acolhida nos vizinhos, especialmente num cenário em que rivalidades regionais persistiam e em que as desconfianças com a Argentina ainda estavam presentes.

A difícil situação econômica brasileira parecia, no entanto, forçar um amadurecimento do tema, fazendo emergir uma imbricação cada vez maior entre questões de desenvolvimento econômico e de política externa. Tanto que já no primeiro ano do governo JK emergia com mais força no Itamaraty a posição de que a busca de cooperação econômica poderia ser mais frutífera na dimensão multilateral do que por meio dos canais bilaterais, que estavam emperrados há uma década, desde o final da Segunda Guerra. Em memorando escrito em 1956, o diplomata George Maciel, que atuava na Organização dos Estados Americanos, assinalava:

Seria importante que o Itamaraty indicasse à delegação do Brasil a extensão do nosso interesse na expansão do programa de cooperação técnica interamericana bem como no desenvolvimento de política multilateral interamericana no setor da cooperação econômica. Mais especificamente ainda: que aspectos dessa cooperação multilateral interessariam ao Brasil, em contraposição com os benefícios que, em maior grau, poderiam advir-nos de entendimentos bilaterais⁵⁹⁷.

O Departamento Econômico do Itamaraty julgava, naquele momento, que a atuação nos foros multilaterais constituiria um canal complementar à defesa de seus interesses nos canais bilaterais⁵⁹⁸. Cuidava-se de sutil movimento de mudança, uma vez que as fichas do Brasil foram tradicionalmente colocadas nos contatos bilaterais com os Estados Unidos e na invocação das “relações especiais” entre os dois países.

⁵⁹⁶ Cf. item 1.4, *supra*.

⁵⁹⁷ Memorando de George Maciel para o Chefe do Departamento Econômico e Consular. Confidencial. 24/08/1956. AHI-BSB.

⁵⁹⁸ *Ibidem*.

A OPA foi a elaboração formal dessa ambição de rever a cooperação interamericana. A oportunidade para seu lançamento foi dada pelo périplo de Richard Nixon por diversos países da América Latina, entre 27 de abril e 15 de maio de 1958. A viagem tinha o objetivo não declarado de dar início a um processo de “engajamento limitado” com os latino-americanos: salientar a importância da região para os Estados Unidos, mas sem maiores concessões de ordem econômica⁵⁹⁹. O périplo, no entanto, teve efeito inverso. No Peru, Nixon enfrentou diversos protestos, e em Caracas seu automóvel foi atacado por um grupo de manifestantes, o que colocou em risco sua própria vida. Ao retornar aos Estados Unidos, o vice-presidente atribuiu os ataques a organizações de ideologia comunista, avaliando que o apoio norte-americano a ditadores da região passaria a impressão de que o país protegeria apenas as classes dirigentes, sem atentar para a elevação dos padrões de vida da população como um todo⁶⁰⁰.

Essas circunstâncias específicas associaram-se ao próprio interesse de JK em apresentar um projeto de política externa de grande envergadura e precipitaram o lançamento da iniciativa. A OPA foi anunciada sem maior planejamento ou estudos prévios dentro do governo. Além das análises já indicadas sobre a complementaridade entre os canais multilateral e bilateral, havia apenas concepções gerais sobre como engajar os Estados Unidos num programa de desenvolvimento econômico que contemplasse todos os países latino-americanos. Em dezembro de 1956, por exemplo, Amaral Peixoto se queixava a Macedo Soares por ainda não haver recebido instruções mais detalhadas sobre sua missão em Washington. Já se antecipando e buscando preencher essa lacuna, propunha uma ação articulada entre a embaixada e a missão junto à OEA na busca de apoio ao desenvolvimento econômico. Uma das maneiras de fazê-lo seria encorajar os representantes de outros países que integravam o Comitê Interamericano de Representantes Presidenciais – que surgiu da Conferência do Panamá e não teve qualquer resultado tangível – a defenderem uma mudança de política dos Estados Unidos com relação à América Latina, de modo a pôr fim à “negligência” que teria caracterizado o período do pós-guerra⁶⁰¹.

⁵⁹⁹ SEWELL, Bevan, op. cit., p. 100.

⁶⁰⁰ Minutes of the Cabinet Meeting. Washington, 16/05/1958. In: FRUS, 1958-1960, v. V., p. 238.

⁶⁰¹ Ofício 994 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos de Macedo Soares). Confidencial. 20/12/1956. AHI-BSB.

Para que qualquer projeto de cooperação de maior magnitude surtisse efeitos, seria necessário antes que o Brasil tivesse bem claro o que buscava. JK tinha presente as prioridades de desenvolvimento estabelecidas em seu Plano de Metas. A tradução desses objetivos em projetos tecnicamente bem formulados era o desafio seguinte. Não por acaso, Amaral Peixoto dava razão, ao menos em parte, ao argumento dos norte-americanos de que os países latino-americanos encontravam dificuldade de financiamento também por falta de capacidade de formular e dar embasamento a projetos de cooperação:

Do ponto de vista brasileiro (...) conviria que não ficássemos em generalidades, e estivéssemos aparelhados para apresentar a este Governo planos e projetos concretos, especialmente nos campos econômico e militar (...).

A respeito, manda a justiça que reconheçamos, ao menos para uso interno, não ser fácil aos dirigentes de Washington prestar assistência a países sem planejamento e coordenação administrativos (...)⁶⁰².

Se Vargas buscou meios para o desenvolvimento em bases bilaterais, equilibrando as pretensões norte-americanas com benefícios concretos para o Brasil (Volta Redonda, por exemplo), a OPA serviria para apresentar uma radiografia mais ampla dos dilemas de desenvolvimento na América Latina, identificando os principais pontos de estrangulamento das economias locais, de forma a que fossem acordados mecanismos multilaterais para sua superação. Aproveitando-se do acirramento da Guerra Fria, o governo brasileiro valeu-se do argumento de que o subdesenvolvimento constituía o principal motor para a difusão da ideologia comunista no hemisfério.

O contexto interno brasileiro também era propício ao lançamento da proposta. Como visto, ampliava-se na América Latina (com a contribuição da CEPAL) o debate sobre as conexões entre política externa e desenvolvimento econômico. No Brasil, um dos protagonistas do ISEB, Hélio Jaguaribe, articulava um discurso nacionalista de base econômica. Em seu livro “O Nacionalismo na Atualidade Brasileira” – escrito em 1958, antes portanto da Revolução Cubana –, assinalava que, “a despeito de a colaboração com os Estados Unidos ser um dos propósitos permanentes da atual política exterior

⁶⁰² Ofício 994 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos de Macedo Soares). Confidencial. 20/12/1956. AHI-BSB.

brasileira, as contradições que a afetam (...) tornam tal colaboração precária e intermitente”. Jaguaribe se referia ao risco de que uma aliança inquestionada com os Estados Unidos para proteger o Brasil do suposto risco comunista poderia levar a um “mecanismo de subordinação do poder nacional brasileiro aos interesses estratégicos dos Estados Unidos”⁶⁰³.

Apesar dessa advertência, a OPA não visava a desvincular o Brasil, ou os países latino-americanos, dos Estados Unidos. Muito pelo contrário: Washington era o destinatário principal da iniciativa. Não por acaso, uma das estratégias do Brasil era a seguinte:

(...) colocar o problema do subdesenvolvimento como um sério problema da política exterior dos Estados Unidos da América. Nesta primeira fase, deveremos, até certo ponto, concentrar-nos na repetição e desenvolvimento do seguinte tema prático de ação: a valorização econômica da América é um imperativo da estratégia global do Ocidente, no atual estágio da Guerra Fria⁶⁰⁴.

Esse raciocínio reforça a ideia de que o “nacional-desenvolvimentismo” de JK era, como vimos, marcadamente centrista e destituído de qualquer viés antiamericanista. A indisposição dos Estados Unidos de prestarem assistência financeira ao Brasil e sua insistência em que fosse buscada ajuda do FMI desapontaram o mandatário brasileiro e o impeliram a articular uma ação de política externa que pudesse redefinir os termos da cooperação entre Brasil e Estados Unidos, sem abandoná-la. Por meio da OPA, JK redobrava sua aposta na parceria com os Estados Unidos, alterando apenas os canais de pressão: a vertente bilateral passaria a estar acompanhada da multilateral.

Logo após os ataques a Nixon, Augusto Frederico Schmidt persuadiu JK a escrever carta a Eisenhower manifestando sua solidariedade e propondo uma revisão do estado das relações no hemisfério. O documento foi escrito pelo próprio Schmidt, sem participação do Itamaraty e contra opinião do ministro da Fazenda José Maria Alkmin, que achava mais importante que o Brasil se concentrasse em conseguir apoio dos

⁶⁰³ JAGUARIBE, Helio. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 297 e p. 299.

⁶⁰⁴ Metodologia da Operação Pan-Americana. Departamento Político e Cultural do Ministério das Relações Exteriores. 15/07/1958. CPDOC/FGV. Fundo Negrão de Lima. NL 58.05.28.

Estados Unidos para interromper a queda dos preços do café e melhorar as relações com o FMI⁶⁰⁵. Segundo o relato de Autran Dourado, secretário de Imprensa de JK, o presidente contra-argumentou: “Os americanos vão ficar tão espantados com esta carta que mandarão gente de alto coturno para ao Brasil, para saber o que está acontecendo. Então poderemos resolver com mais facilidade os problemas que estão nos angustiando”⁶⁰⁶.

O lançamento da iniciativa foi suscitado inicialmente em conversa de Kubitschek com o embaixador Ellis Briggs. Em 22 de maio de 1958 (portanto apenas uma semana após o término da visita de Nixon a países latino-americanos), JK mostrou-lhe a carta que desejava enviar a Eisenhower e que constituiria o pontapé da OPA, ainda que não haja, ainda, qualquer referência a esse título. A missiva sugeria que os dois países reexaminassem o estado das relações interamericanas, cuja precariedade teria vindo à tona nos protestos contra Nixon. Kubitschek não apresentava nenhum plano específico, mas abria as portas para consultas com os Estados Unidos sobre meios de revitalizar o pan-americanismo⁶⁰⁷, assinalando:

Neste momento em que escrevo a Vossa Excelência, não tenho outro intento que o de levar-lhe a minha convicção de que algo necessita ser feito para recompor a face da unidade continental. Não tenho plano detalhado para esse objetivo, mas ideias que, posteriormente, poderei expor a Vossa Excelência, se a ocasião se apresentar. Permita-me Vossa Excelência que lhe adiante, porém, 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. Estaremos todos nós – é a hora de perguntar – agindo no sentido de se estabelecer a ligação indestrutível de sentimentos e interesses que a conjuntura grave aconselha e recomenda?⁶⁰⁸

Tendo presente a importância que a carta tinha para JK, Briggs chamou a atenção do Departamento de Estado para a necessidade de uma reação adequada. Em sua opinião, a manifestação resultava de “genuína preocupação” com os desafios enfrentados pela América Latina, ponderando que eventual rechaço ou resposta

⁶⁰⁵ DOURADO, Autran. *Gaiola aberta: tempos de JK e Schmidt*. São Paulo: Rocco, 2000, p.78.

⁶⁰⁶ *Ibidem*, p. 80.

⁶⁰⁷ Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro, 23/05/1958. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 676-678.

⁶⁰⁸ Carta de Juscelino Kubitschek de Oliveira, Presidente do Brasil, a Dwight D. Eisenhower, Presidente dos Estados Unidos da América. Rio de Janeiro, 28/05/1958. In: *Cadernos do CHDD*, ano 5, n. 10, 1o semestre de 2007, p. 210-211.

indiferente às propostas de JK poderiam ter “sérias consequências” para as relações bilaterais⁶⁰⁹.

Ao comunicar o embaixador Amaral Peixoto sobre o envio da carta a Eisenhower, JK já ventilava uma ideia ambiciosa: que o delineamento da operação fosse realizado em reunião de presidentes dos países-membros da OEA⁶¹⁰. Em 27 de maio, Peixoto enviou resposta em que avaliava a iniciativa como um “grande passo no sentido de reforçar a solidariedade continental”. Pedia cautela, porém, em razão de possíveis dificuldades:

A revisão da política norte-americana é realmente ponto fundamental, mas precisamos saber até que ponto eles estão dispostos a ceder, pois o Departamento de Estado, principal interessado em defender a política que vinha mantendo, provavelmente oferecerá resistências⁶¹¹.

É interessante notar que nesta etapa inicial o Departamento de Estado acreditava que a iniciativa, ainda muito genérica, teria apenas o propósito vago – e marcadamente político – de fortalecer o pan-americanismo. A OPA não havia sido ainda apresentada como um programa ambicioso e dotado de objetivos específicos, cuja execução dependeria da assunção de compromissos financeiros pelos Estados Unidos. A primeira impressão dos norte-americanos era a de que eventuais medidas concretas seriam tratadas nas instâncias correspondentes da OEA, e que não receberiam um “pacote pronto” do Brasil. A avaliação preliminar era, por isso, de que a iniciativa de JK mostrar-se-ia “oportuna”⁶¹², especialmente como forma de mostrar a unidade do hemisfério ante a ameaça comunista. Poderia ser vista, ademais, como um gesto de solidariedade aos Estados Unidos, na esteira dos ataques a Nixon. Apesar disso, a advertência de Amaral Peixoto seguia válida, já que a reação inicialmente positiva dos Estados Unidos resultava provavelmente do desconhecimento das intenções brasileiras.

Além de haver sido apresentada ao embaixador Briggs, a carta de JK foi também entregue pessoalmente a Dwight Eisenhower por Amaral Peixoto, na Casa Branca. Após esse encontro, o Departamento de Estado comunicou a Briggs que o presidente

⁶⁰⁹ Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro, 23/05/1958. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 678.

⁶¹⁰ Telegrama do presidente Juscelino Kubitschek ao embaixador Amaral Peixoto. 27/05/1958. CPDOC/FGV. EAP emb 1958.05.27.

⁶¹¹ Ibidem.

⁶¹² Office Memorandum to the Acting Secretary. 27/05/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 342.

norte-americano havia reagido “favoravelmente” à iniciativa brasileira e havia instruído Roy Rubottom, do Departamento de Estado, a ir ao Rio de Janeiro já na semana seguinte, portando carta de resposta. Para os Estados Unidos, a proposta poderia contribuir para desanuviar o carregado ambiente das relações bilaterais, em meio à séria crise financeira enfrentada pelo Brasil⁶¹³. É interessante notar, porém, que em depoimento dado trinta anos depois, Amaral Peixoto afirmaria ter tido a impressão de que, embora Eisenhower houvesse consignado simpatia pela ideia, seu sentimento era o de que “pela maneira como ele falou, senti que não recebeu bem”⁶¹⁴.

A decisão de Eisenhower de responder rapidamente à carta de JK e enviar emissário especial ao Rio de Janeiro colheu de surpresa os próprios brasileiros, que não tinham como certa a receptividade norte-americana às ideias de revitalização do pan-americanismo⁶¹⁵. Isso forçou o governo brasileiro a passar de concepções gerais para um planejamento mais específico da OPA.

Em sua resposta, Eisenhower propunha que os dois países iniciassem consultas para examinar medidas voltadas à promoção da aproximação entre os países do hemisfério⁶¹⁶. Note-se que não havia qualquer alusão à cooperação econômica. Rubottom Jr. veio ao Brasil e manteve encontro com JK no dia 10 de junho, no Palácio Laranjeiras. Demonstrando franqueza, Kubitschek comentou com seu interlocutor ter sentido, em suas viagens pela América do Sul, uma “frustração contida” com os Estados Unidos. Afirmou respeitar o secretário de Estado Foster Dulles, lamentando, porém, o fato de que ele “raramente” se interessaria por assuntos latino-americanos. Sustentou ser ele, JK, o único “baluarte real” contra o comunismo no Brasil⁶¹⁷. O presidente brasileiro fez, ademais, a entrega de um memorando que delineava os aspectos principais da OPA.

Briggs se disse “impressionado” pela apresentação de JK e por sua “crença genuína” de que um programa de desenvolvimento econômico contribuiria para a contenção do comunismo. Mais interessante ainda foram os exemplos dados por JK nessa conversa para reforçar seu argumento. Em primeiro lugar, teria afirmado que a

⁶¹³ Outgoing Telegram (Dulles to Briggs). 06/06/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 367.

⁶¹⁴ PEIXOTO, Amaral; CAMARGO, Aspásia; Hippolito, Lúcia; D’Araújo, Maria Celina S.; Flaksman, Dora R., op. cit., p. 415.

⁶¹⁵ Notas da entrevista concedida por Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva ao professor Michael Weis, em 23/07/1986. Manuscrito gentilmente cedido pelo professor Michael Weis.

⁶¹⁶ Cf. Eisenhower, Dwight D. 1958: *containing the public messages, speeches, and statements of the president, January 1 to December 31, 1958*. Washington: Office of the Federal Register, National Archives and Records Service, 1959, p. 463-464.

⁶¹⁷ Draft of a Memorandum of a Conversation, residência do Presidente Kubitschek, Rio de Janeiro, 10 de junho de 1958. In: FRUS, op. cit., p. 681-682.

Petrobras seria um exemplo de êxito da infiltração comunista no Brasil, tanto assim que seria praticamente “impossível” para qualquer presidente abandonar o monopólio estatal do petróleo. A estratégia dos comunistas seria, em sua visão, replicar esse modelo em outros setores, de modo a “estrangular” a iniciativa privada. Em seguida, JK disse a Rubottom e a Briggs que Luis Carlos Prestes, que havia saído da prisão há pouco tempo em razão da decisão de um “juiz comunista”, seria o “indivíduo mais perigoso do continente”⁶¹⁸.

Como já antecipara a Amaral Peixoto, JK manifestou à delegação norte-americana sua expectativa de que fosse realizada uma reunião em nível presidencial, ainda que com objetivo mais simbólico. À proposta de Briggs de que fosse organizada reunião ministerial, JK retorquiu que ela poderia ser útil apenas como “preparação”⁶¹⁹. Insistia, assim, que os mandatários da região se encontrassem o quanto antes.

Kubitschek seguia apostando no crescimento do antiamericanismo (explicitado pelos incidentes durante a viagem de Nixon) como uma das forças motrizes da OPA. Briggs não necessariamente compartilhava essa visão, o que seguramente teria impacto na importância que os Estados Unidos atribuiriam à proposta. Em memorando enviado ao Departamento de Estado em julho de 1958, ainda no início das discussões com o Brasil, Briggs articulou os seguintes pontos: a) sempre teria havido antiamericanismo na América Latina; b) seria do interesse dos comunistas que essa percepção fosse cada vez mais acentuada; c) seria do interesse do Brasil magnificar a ameaça do antiamericanismo, dado que este seria o caminho mais curto em direção “ao bolso” dos Estados Unidos; e d) não haveria relatos de funcionários do governo ou de empresários norte-americanos que tivessem sido sujeitos a atos de hostilidade – diferentemente do que teria ocorrido no período anterior ao ataque a Pearl Harbour, em 1941, quando havia segmentos pró-Eixo no governo e na sociedade brasileira⁶²⁰.

Igualmente interessante era a conclusão que Briggs extraía desses fatos:

Pode-se argumentar que não é realmente importante se os brasileiros ou os latino-americanos gostam de nós, desde que eles nos respeitem e sigam nossa liderança nos assuntos mundiais. Quase todos os observadores da cena norte-americana comentam sobre a presteza dos

⁶¹⁸ Incoming Telegram (Briggs to Dulles). 11/06/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 370. Tradução nossa.

⁶¹⁹ Ibidem.

⁶²⁰ Foreign Service Despatch. (American Embassy to the Department of State). 14/07/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 405-406.

Estados Unidos em apreciarem os outros e, em contrapartida, em serem apreciados. É esse traço nacional que provoca perplexidade quando arruaceiros jogam pedras e cospem em Nixon, o que leva os Congressistas a analisarem a validade das políticas dos Estados Unidos e de sua propaganda a partir do número de “amigos” que elas geram no exterior. Amizade é importante, mas respeito é ainda mais⁶²¹.

Apesar de considerar exagerados os relatos de antiamericanismo no Brasil, Briggs reconhecia haver ressentimentos contra os Estados Unidos, como resultado, em seu juízo, da má distribuição de renda, da propaganda comunista, da “inveja” com relação à abundância e prosperidade norte-americana e do sentimento de “negligência” com relação à “posição especial” do Brasil no hemisfério. Além disso, os brasileiros teriam uma tendência a não reconhecer sua responsabilidade por seus próprios problemas, sendo por isso cômodo buscar um “bode expiatório” (*scapegoatism*). O “Tio Sam” seria o alvo preferencial dessa estratégia⁶²².

Em junho de 1958, Kubitschek apresentou formalmente a OPA, em discurso ao corpo diplomático latino-americano acreditado no Rio de Janeiro. A parte inicial da alocução está recheada de críticas pouco sutis à postura dos Estados Unidos, embora esse país não seja citado nominalmente. JK criticou o fato de os países da região, num contexto de instabilidade mundial, não serem, muitas vezes, “nem ouvidos, nem consultados”. O Brasil teria a “obrigação de fazer-se ouvido”. A OPA seria um empreendimento continental, no qual não caberiam “conversações bilaterais”. Não haveria, tampouco, por parte do Brasil, “pretensões de liderança”. Seria também um “grito de alerta contra a Guerra Fria, que já começava a apresentar os seus primeiros sintomas em nosso continente”⁶²³.

Em Washington, Amaral Peixoto aproveitou o discurso de JK para enviar memorando especialmente preparado para Foster Dulles, no qual resumia a visão do presidente brasileiro sobre a OPA, destacando que “a insuficiência da cooperação econômica é o maior fator a prejudicar as relações interamericanas hoje em dia”⁶²⁴. Reconhecia, ainda, a necessidade de consultas informais entre os países da região, antes

⁶²¹ Foreign Service Despatch. (American Embassy to the Department of State). 14/07/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 406. Tradução nossa.

⁶²² Foreign Service Despatch. (American Embassy to the Department of State). 14/07/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 407-410.

⁶²³ Discurso do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira sobre a situação interamericana. 20/06/1958. In: *Cadernos do CHDD*, cit., p. 215-216.

⁶²⁴ Telegrama 351 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 28/07/1958. AHI-RJ.

de que se passasse a definições em nível político mais alto, com engajamento dos presidentes. Essas consultas poderiam versar sobre os seguintes pontos, que se colocavam como uma espécie de “agenda preliminar” para os trabalhos da OPA:

- 1) incrementar os investimentos pioneiros em áreas economicamente atrasadas do continente;
- 2) ampliar e diversificar o programa de assistência técnica, visando a melhoria da produtividade de tais investimentos;
- 3) concluir acordos que evitem grande flutuação dos preços básicos;
- 4) aumentar os recursos financeiros das instituições nacionais e internacionais de crédito e revisar seus estatutos, de modo a dar às suas atividades flexibilidades suficientes para enfrentar as condições especiais do subdesenvolvimento na América Latina; ou, então, estabelecer novas instituições mais adequadas a esse fim⁶²⁵.

Em agosto de 1958, o governo brasileiro encaminhou às embaixadas no Rio de Janeiro “aide-mémoire” em que sintetizava as “características, objetivos e processamento” da OPA. O documento propunha a realização de consultas em Washington com vistas a que se constituísse um “Comitê dos 21”, envolvendo todos os países da região. O documento estipulava que a OPA: visava a uma “reorientação da política continental”, por meio da “valorização total” da América Latina; consubstanciava um “corolário da estratégia geral do Ocidente”, estando assentada na defesa da democracia e na segurança do “mundo livre”; e almejava criar condições mais propícias para o desenvolvimento econômico da América Latina, para a “defesa do Ocidente” e para a preservação da democracia⁶²⁶.

O mesmo “aide-mémoire” estipulava o que seriam os oito objetivos básicos da Operação, que já haviam sido antecipados no memorando entregue por Peixoto a Foster Dulles:

Poderão constituir objetivos básicos da Operação os seguintes pontos:

1. reafirmação dos princípios da solidariedade continental;
2. definição do subdesenvolvimento como um problema de interesse comum;

⁶²⁵ Telegrama 352 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 28/07/1958. AHI-RJ.

⁶²⁶ Nota acompanhada de Aide-Mémoire dirigido às Embaixadas das Repúblicas Americanas Acreditadas no Rio de Janeiro. 12 de agosto de 1958. In: *Cadernos do CHDD*, cit., p. 236-240.

3. adaptação de órgãos e agências interamericanos, se necessário, às exigências de um maior dinamismo que promoverá a luta contra o subdesenvolvimento;
4. assistência técnica objetivando a melhoria da produtividade;
5. medidas para estabilizar o mercado de produtos básicos;
6. atualização e ampliação dos recursos dos organismos financeiros internacionais;
7. reafirmação da iniciativa privada na luta pelo desenvolvimento;
8. revisão, onde for necessária, de parte de cada país, da política fiscal e econômica, com o objetivo de assegurar medidas que promovam o desenvolvimento econômico⁶²⁷.

Por suas características e objetivos, a OPA estava indissociavelmente ligada aos Estados Unidos. Não se tratava de fomentar a cooperação entre os países latino-americanos para que adquirissem maior “autonomia” em suas relações com Washington, mas sim de uni-los para dar maior força à sua barganha. A realização das metas centrais da OPA – criação de nova instituição financeira interamericana, ampliação da assistência técnica, estabilização do mercado de produtos básicos, ampliação dos financiamentos – dependia fundamentalmente da principal potência do hemisfério.

A OPA passou a estar associada ao diretamente ao seu impulsionador, o presidente Kubitschek. Não por acaso, vários documentos da época, inclusive do Itamaraty, referiam-se a ela como a “doutrina Kubitschek”⁶²⁸. A passagem do discurso à prática deveria ocorrer, todavia, num prazo exíguo, já que tanto Eisenhower quanto JK dispunham naquele momento de apenas um ano e meio de mandato.

4.2.2 O debate sobre a OPA: simpatia no discurso, oposição na prática

Uma vez iniciados os debates sobre a OPA, ficou evidente para os Estados Unidos que a alegada separação entre as relações bilaterais e a OPA era meramente retórica. Mesmo que o governo brasileiro negasse almejar um “Plano Marshall para a América Latina”, tinha bem claro que a iniciativa não vingaria sem um decidido apoio norte-americano, notadamente de natureza financeira.

⁶²⁷ Nota acompanhada de Aide-Mémoire dirigido às Embaixadas das Repúblicas Americanas Acreditadas no Rio de Janeiro. 12 de agosto de 1958. In: *Cadernos do CHDD*, cit., p. 239.

⁶²⁸ Operação Pan-Americana - Esboço de um Plano de Trabalho. 04/07/1958. CPDOC/FGV. Fundo Negrão de Lima. NL 58.05.28.

O projeto foi lançado num momento em que as relações entre o Brasil e os Estados Unidos já vinham se desgastando e em que preponderava, em Washington, uma avaliação negativa da administração JK. Em memorando escrito logo após a divulgação da OPA, a embaixada no Rio de Janeiro identificava a falta de coordenação entre ministérios, uma espécie de “desautorização” do Itamaraty pela própria Presidência da República e a suposta “falta de coragem” do Poder Executivo, inclusive em se mostrar mais “pró-americano”⁶²⁹.

Ainda em agosto, logo após a visita de Roy Rubottom Jr., o secretário de Estado Foster Dulles veio ao Brasil para conversar diretamente com JK a respeito da OPA e do estado das relações bilaterais. É interessante sublinhar a celeridade com o que o tema avançava: em maio, a ideia surgiu; em junho e julho, seus princípios gerais foram delineados; em agosto, Dulles vinha ao Brasil para discuti-la pessoalmente com JK. A visita constituía justamente a oportunidade que JK esperava para tentar extrair dos Estados Unidos o compromisso em fazer avançar a formulação técnica da OPA, a partir da criação de uma instância específica: o já mencionado “Comitê dos 21”, do qual participariam todos os países-membros da OEA. Nos pontos de conversação preparados pelo Itamaraty para o diálogo com Dulles, JK deveria também deixar claro que o êxito da OPA não prescindiria do engajamento construtivo dos Estados Unidos:

O presidente considera que o sucesso na revisão do pan-americanismo está diretamente ligado ao esforço a ser feito pelos Estados Unidos em favor dessa causa; por sua vez, os Estados Unidos somente conquistarão a simpatia e o apoio integrais do continente caso sua iniciativa tenha todo o caráter de um gesto espontâneo, e não seja uma decorrência de pedidos e reclamações dos povos menos favorecidos das Américas⁶³⁰.

No encontro, JK assinalou que o Comitê dos 21 seria encarregado de realizar “estudo intensivo” dos problemas relativos ao desenvolvimento econômico da América Latina, preparando dessa forma uma reunião de chanceleres ou de Chefes de Estado. Os comentários iniciais de Dulles com relação à OPA devem ter servido como um banho de água fria para os brasileiros. O secretário de Estado afirmou considerar uma

⁶²⁹ Memorandum from Howard Cottam to Ellis Briggs. 11/07/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 395.

⁶³⁰ Tópicos para a Exposição Oral do Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira ao Senhor Foster Dulles. s/d. CPDOC/FGV. Fundo Negrão de Lima. NL 58.05.28.

“simplificação” o raciocínio de que o “problema do comunismo” poderia ser resolvido apenas pela promoção do desenvolvimento econômico, já que mesmo países “altamente desenvolvidos, como Itália e França”, teriam de lidar com avanços dessa ideologia⁶³¹. Numa afirmação que refletia bem sua formação intelectual e convicções religiosas, Dulles enfatizou que o “elemento mais forte” para contenção do comunismo seria a “fé: o poder criativo do homem livre”⁶³².

Tratava-se, portanto, de um questionamento direto à própria “rationale” que embasava a OPA. Como corolário desse raciocínio, Dulles ressaltou a JK que qualquer esforço de revitalização do pan-americanismo não deveria estar cingido a questões econômicas, mas incluir também problemas no campo político. A exemplo do que já ocorrera no primeiro encontro entre ambos, em janeiro de 1956, o secretário de Estado mudou completamente de assunto para voltar a insistir na proposta de cooperação bilateral com vistas à criação de agência de inteligência dedicada ao combate ao comunismo. Preocupou-se também em chamar a atenção para os efeitos nocivos da inflação e do desequilíbrio nas contas públicas. Para ele, o desenvolvimento econômico seria “primariamente uma responsabilidade do capital privado”⁶³³. Dulles insistiu também em que os dois países divulgassem declaração contra o comunismo e com alusão a medidas no campo policial, o que foi rechaçado por JK, que não queria dar a impressão de que o encontro se desviara de seu objetivo original: a OPA⁶³⁴.

A mensagem do secretário de Estado divergia frontalmente do que buscava JK. De um lado, o Brasil priorizava o dossiê econômico; de outro, Dulles não via correlação direta entre questões políticas (comunismo) e de desenvolvimento. Recitava, ademais, a cartilha de lições já conhecida do governo brasileiro: promoção de reformas econômicas, atração de investimentos privados e cooperação no campo da segurança. As reticências de Dulles com a OPA foram novamente explicitadas em carta que ditou para Kubitschek ainda durante o voo que o levava de volta aos Estados Unidos. Nela, reafirmou que considerava muito “mecânico” o diagnóstico brasileiro sobre as causas do subdesenvolvimento. Disse ainda esperar que “alusões críticas” aos Estados Unidos fossem evitadas na OPA, já que tenderiam tão-somente a reforçar tendências

⁶³¹ Memorandum of a Conversation. Rio de Janeiro, 05/08/1958. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 698. Tradução nossa.

⁶³² Memorandum of a Conversation. Rio de Janeiro, 05/08/1958. In: FRUS, 1958-1960, vol. V, p. 698. Tradução nossa.

⁶³³ Ibidem. Tradução nossa.

⁶³⁴ BOJUNGA, Claudio. *JK: O Artista do Impossível*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010, p. 679.

isolacionistas em Washington, por significarem falta de reconhecimento à “vasta contribuição” do país ao “bem-estar internacional”⁶³⁵.

O embaixador Briggs faria um diagnóstico ainda mais franco da passagem de Dulles pelo Brasil. Segundo ele, o secretário de Estado já teria percebido que a OPA seria um artifício do governo brasileiro para obter mais recursos dos Estados Unidos – em suas palavras, uma maneira de colocar as mãos nos “bolsos do Tio Sam”. Dessa forma, teria se limitado, no Rio de Janeiro, a manter “conversas educadas” sobre o assunto, sem esquecer de sua prioridade: a cruzada anticomunista⁶³⁶.

Paradoxalmente, a avaliação do Itamaraty sobre a visita foi positiva, já que o norte-americano teria concordado com a realização de consultas no âmbito do Comitê dos 21 e revelado “muito maior receptividade à eventual reunião de Chefes de Estado”⁶³⁷. Essa, porém, não foi bem a percepção manifestada pelo próprio Dulles ao retornar a Washington. Em encontro com os embaixadores de países latino-americanos, deixou claro que não concordava com a realização de reunião de Chefes de Estado. Indo além – e aqui vinha à tona novamente clara divergência quanto à substância da OPA –, destacou que não concordava com JK no tocante à necessidade de se rever a política interamericana, já que a “luta contra o subdesenvolvimento não era a maneira mais eficaz de combater o comunismo”⁶³⁸. Além disso, não estava claro se o Comitê dos 21 teria vida própria (como propunha o Brasil) ou se viria a ser uma instância ligada à OEA (como queriam os Estados Unidos).

A vinda de Dulles ao Rio de Janeiro também propiciou uma das imagens mais simbólicas do período JK. Um fotógrafo do “Jornal do Brasil” captou o exato momento em que o presidente brasileiro realizava um gesto para que Dulles se sentasse na sala de reuniões. A cena do presidente com a mão estendida ganhou do jornal a legenda “me dá um dinheiro aí”, levando a acusações tanto de submissão aos Estados Unidos quanto de que a OPA seria uma jogada para obter recursos financeiros norte-americanos. JK teria

⁶³⁵ Letter from Secretary of State Dulles to President Kubitschek. Washington, 07/08/1958. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 701. Tradução nossa.

⁶³⁶ BRIGGS, Ellis. Entrevista a Douglas Scott e John T. Mason, junho de 1970 e outubro de 1972, cit., p. 122.

⁶³⁷ Despacho Telegráfico 278 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Francisco Negrão de Lima para Ernani do Amaral Peixoto). Confidencial. 06/08/1958. AHI-BSB.

⁶³⁸ Telegrama 387 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 08/08/1958. AHI-RJ.

ficado indignado com o que interpretou como sendo uma humilhação do Brasil por parte da imprensa que lhe fazia oposição⁶³⁹.

Mesmo com a fria recepção de Dulles, a OPA gerou uma movimentação política que lhe colocou no primeiro plano das discussões entre os países do hemisfério. Além disso, Eisenhower tinha presente a sensibilidade do tema e sua relevância para JK. Logo após a visita de Dulles, o governo norte-americano manifestou – e isso poderia ser visto até como uma manobra dilatória, mas que ganhou vida própria – a disposição de discutir no âmbito da OEA (espaço para onde pretendia deslocar os debates) a criação de uma instituição financeira interamericana. Em telegrama enviado ao Itamaraty, Amaral Peixoto regozijou-se: “É esse um dos primeiros grandes resultados da Operação Pan-Americana, e permito-me sugerir a conveniência de deixar claro a influência que teve a iniciativa do Presidente da República do Brasil nessa importante mudança de orientação deste Governo”⁶⁴⁰. Não obstante essa avaliação otimista, persistiam quistos de resistência dentro da administração norte-americana. A criação de uma nova instituição financeira multilateral encontrava clara oposição principalmente do Eximbank, que alegava que a concessão de empréstimos em condições mais favoráveis (*soft loans*) poderia estimular um endividamento excessivo dos países latino-americanos⁶⁴¹.

Ante a crescente flexibilidade de Washington com a ideia de se criar um banco interamericano, o governo brasileiro passou a defender que o tema fosse discutido nas futuras reuniões do Comitê dos 21. Tratava-se de fazer com que o banco fosse visto como resultado direto da OPA, e, portanto, como uma conquista pessoal de JK.

A crescente pressão dos brasileiros alimentou entre os norte-americanos o receio de passarem a impressão de que estavam agindo a reboque da iniciativa brasileira. Logo após o lançamento da OPA, ainda em agosto de 1958, defenderam o aumento de contribuições dos países-membros do FMI. O propósito seria o de fortalecer o papel do Fundo no apoio a países que enfrentavam crises em sua balança de pagamentos, o que era justamente o caso do Brasil. Para Amaral Peixoto, Washington estaria assim

⁶³⁹ DOURADO, Autran, op. cit., p. 85.

⁶⁴⁰ Telegrama 388 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 12/08/1958. AHI-RJ.

⁶⁴¹ Telegrama 456 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 15/09/1958. AHI-RJ.

“querendo antecipar-se às pretensões coletivas latino-americanas para não dar a impressão (...) de estar sendo “arrastado” pela América Latina”⁶⁴².

A grande movimentação diplomática realizada pelo governo brasileiro teve repercussão também em importantes veículos de imprensa dos Estados Unidos. O “New York Times” publicou editorial em agosto de 1958 com avaliação positiva sobre a OPA, lembrando que a tendência da época (exemplificada pela Europa) seria a de que o desenvolvimento econômico fosse tratado não apenas em bases nacionais, mas também regionais⁶⁴³.

JK também se preocupou em angariar o máximo apoio político entre os latino-americanos, enviando cartas pessoais para todos os presidentes da região. A acolhida variou, mas em geral a iniciativa foi bem recebida. JK preocupou-se em consultar de maneira antecipada o presidente argentino, Arturo Frondizi (que começava o seu mandato), para contornar eventuais objeções ao que poderia ser visto como tentativa brasileira de “liderar” os latino-americanos. O diplomata Mário Gibson Barboza foi incumbido de levar pessoalmente carta de JK a Frondizi, cuja recepção foi calorosa. O mandatário argentino afirmou que as manifestações do Brasil sobre a revisão do pan-americanismo refletiam um “estado de consciência compartilhado por todos os povos latino-americanos”⁶⁴⁴.

Cabe, aqui, um parêntese sobre as relações de JK com Frondizi. Ao consultar previamente o presidente argentino sobre o lançamento da OPA, Kubitschek pavimentou o caminho para boas relações pessoais com seu homólogo. Ao longo de seu mandato, Frondizi também dependeu de apoio financeiro dos Estados Unidos para fazer face à grave crise econômica interna, sendo natural, por isso, que Brasil e Argentina acompanhassem com lupa as concessões obtidas por cada um deles. Mesmo nesse panorama de disputa por recursos, JK manteve visão positiva do mandatário argentino – como veremos posteriormente, chegaria a pedir a Eisenhower que apoiasse Frondizi no momento em que a Argentina vivia grandes tensões sociais em razão da implementação de programa de austeridade proposto pelo FMI. O que unia os dois presidentes era

⁶⁴² Telegrama 408 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 26/08/1958. AHI-BSB.

⁶⁴³ Telegrama 395 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 18/08/1958. AHI-RJ.

⁶⁴⁴ Carta do presidente Arturo Frondizi ao presidente Juscelino Kubitschek. 25/06/1958. CPDOC/FGV. Fundo Negrão de Lima. NL 58.05.28.

justamente a situação de dificuldade econômica e sua visão de que não contavam com o apoio necessário dos Estados Unidos (tema que estava na raiz do lançamento da OPA).

Kubitschek também não deixava de destacar a resposta do presidente da Colômbia, Lleras Camargo, que teria assinalado que aquela era a “primeira vez em cinquenta anos” que um presidente do Brasil escrevia a seu homólogo colombiano⁶⁴⁵. Lleras Camargo (que era muito benquisto pela administração Eisenhower) tornar-se-ia, por isso, um dos principais apoiadores da OPA⁶⁴⁶. O presidente do Paraguai, Alfredo Stroessner, enviou carta a JK comunicando seu total apoio à iniciativa brasileira⁶⁴⁷. Venezuela, Bolívia, Chile, Equador, Panamá, Peru e Uruguai também expressaram respaldo à proposta⁶⁴⁸. Já a reação do México foi a mais fria. Na posição de mero observador dos fatos, o embaixador do Reino Unido na Cidade do México não deixou de notar que a “oposição” mexicana à OPA decorreria de “inveja” da iniciativa brasileira⁶⁴⁹.

A criação do Comitê dos 21, que serviria de foro para a discussão da OPA, também revelou as distintas perspectivas entre Brasil e Estados Unidos. Para os norte-americanos, esta era uma maneira de dar protagonismo à OEA, sem criar um novo canal de debates que apenas fragmentaria as discussões já em curso sobre temas de desenvolvimento econômico. Amaral Peixoto sugeriu que o Itamaraty permanecesse atento a essa questão, que desagradava ao Brasil em razão do risco de que a OPA recebesse um tratamento meramente burocrático: “Parece devemos estar alertas à tendência de entregar, desde já, a Operação às reuniões formais da OEA”⁶⁵⁰.

Novo sinal de alarme no governo brasileiro quanto ao interesse dos Estados Unidos na OPA acendeu apenas algumas semanas após a visita de Dulles ao Brasil. Em conversa com o secretário de Estado Assistente Roy Rubottom Jr., Amaral Peixoto sentiu que os norte-americanos apostavam as fichas em que a discussão fosse relegada ao Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA (CIES), perdendo, assim,

⁶⁴⁵ Conversation with Juscelino Kubitschek in Belo Horizonte, June 1, 1972. In: ALEXANDER, Robert. *The ABC Presidents: conversations and correspondence with the presidents of Argentina, Brazil and Chile*. Westport: Praeger, 1992, p. 130.

⁶⁴⁶ LONG, Tom, op. cit., p. 30 e p.32.

⁶⁴⁷ Carta do presidente Alfredo Stroessner ao presidente Juscelino Kubitschek. 01/07/1958. CPDOC/FGV. Fundo Negrão de Lima. NL 58.05.28.

⁶⁴⁸ LONG, Tom, op. cit., p. 43.

⁶⁴⁹ British Embassy, Mexico City. Confidential. 24/09/1958. The National Archives, United Kingdom. A/10716/16.

⁶⁵⁰ Telegrama 391 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 14/08/1958. AHI-RJ.

maior visibilidade política. Além disso, Rubottom disse que Washington aceitaria, no máximo, uma reunião informal de chanceleres à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas, para que em seguida o tema fosse remetido aos cuidados do CIES. Peixoto deixou claro a Rubottom o que pensava da proposta norte-americana:

Respondi que, embora julgasse não ter o governo brasileiro objeção ao encontro informal dos Ministros, parece que o se entregar logo os assuntos ao CIES, órgão de nível inferior ao próprio Conselho Diretor da União Pan-Americana, sem que antes se chegasse a um acordo geral sobre o aspecto básico da política dos diversos pontos da Agenda, era maneira de livrar-se rapidamente da Operação e frisei enfaticamente que de nenhum modo poderíamos ligar o bom nome do Brasil ao desenvolvimento que trouxesse um resultado negativo ou parco. Acrescentei não haver necessidade de agir apressadamente, mas ao contrário, ser preciso muitas vezes ir devagar para ir firme; rebati o argumento formalizado do aproveitamento da OEA para o estágio preliminar e senti que, embora pessoalmente concordem conosco, estão na posição de defender a posição assumida pelo Departamento de Estado⁶⁵¹.

Essa conversa com Rubottom foi considerada por Peixoto como “proveitosa”, por supostamente haver demonstrado a disposição do Brasil em não aceitar “solução paliativa”. Rubottom também teria confirmado a Peixoto que o país latino-americano menos entusiasmado com a OPA seria o México⁶⁵².

Para os brasileiros, o Comitê dos 21 poderia até operar no âmbito da OEA, mas com autonomia. Na interpretação de Amaral Peixoto, o comitê “funcionaria à parte da OEA, no sentido em que não seria por ela convocado, nem teria caráter formal”. Além disso, o propósito do Comitê dos 21 seria o de permitir que os países chegassem a um “acordo básico” sobre os itens que compunham a OPA. Só depois desse entendimento é que “o assunto passaria à OEA, que convocaria uma reunião de alto nível, caso se chegue, como o Brasil espera, a conclusões de suma importância para as relações interamericanas”⁶⁵³. Tendo em vista essas diferenças de interpretação quanto ao foro em que a OPA seria debatida, Amaral Peixoto pareceu estar no caminho correto ao sugerir

⁶⁵¹ Telegrama 423 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 31/08/1958. AHI-RJ.

⁶⁵² Ibidem.

⁶⁵³ Telegrama 397 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 18/08/1958. AHI-RJ.

que o Brasil se concentrasse, num primeiro momento, em esclarecer as questões de procedimento, em lugar de avançar de imediato à substância da iniciativa⁶⁵⁴.

Em seguida, em setembro de 1958, foi a vez de o chanceler brasileiro Negrão de Lima deslocar-se a Washington para participar de reunião informal de chanceleres para tratar da OPA. A reunião só ocorreu por insistência brasileira, já que, como vimos, os Estados Unidos queriam passar logo o assunto à OEA. A missão principal de Negrão de Lima era garantir a criação do Comitê dos 21, fazendo, assim, que a OPA contasse com um foro próprio. À luz das reservas dos Estados Unidos, o chanceler acreditava que o Comitê poderia ou não ter vinculação formal com a OEA – o fundamental era que pudesse se ocupar especificamente da OPA⁶⁵⁵.

O chanceler brasileiro teve em Washington a companhia de Augusto Frederico Schmidt, que tivera papel de destaque na elaboração da OPA, mas até então não adquirira protagonismo público na apresentação da iniciativa. Uma vez na cidade, e julgando constatar desinteresse dos Estados Unidos em operacionalizar a iniciativa na velocidade desejada pelo Brasil, Schmidt propôs que JK enviasse nova mensagem a Eisenhower, como forma de pressionar os norte-americanos⁶⁵⁶. JK acolheu a sugestão, e em sua nova carta a Eisenhower, frisava que “desta vez alguma coisa de efetivo e de grande deverá surgir”, sendo indispensável que a OPA produzisse resultados concretos⁶⁵⁷. JK solicitou que a mensagem fosse entregue em caráter “estritamente confidencial”, de maneira a evitar “prováveis suscetibilidades”⁶⁵⁸.

Negrão de Lima também valeu-se dessa primeira reunião de ministros para apresentar aos seus colegas os principais aspectos da OPA. Seu relato a JK foi otimista. Em sua visão, o próprio Foster Dulles teria endossado a “tese brasileira contida na OPA” (o que contradiz o que o secretário de Estado dissera nos encontros mantidos no Brasil). Teria reconhecido, inclusive, a necessidade de que fossem tomadas medidas para a estabilização dos preços de matérias-primas, principalmente café, chumbo, estanho e zinco. Além disso, Panamá, Honduras e Haiti teriam manifestado apoio

⁶⁵⁴ Telegrama 414 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 28/08/1958. AHI-RJ.

⁶⁵⁵ Telegrama 469 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 22/09/1958. AHI-BSB.

⁶⁵⁶ Telegrama 467 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 22/09/1958. AHI-BSB.

⁶⁵⁷ *Ibidem*.

⁶⁵⁸ Despacho Telegráfico 361 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Juscelino Kubitschek para Augusto Frederico Schmidt). Confidencial. 20/09/1958. AHI-BSB.

irrestrito às propostas brasileiras, ao passo que outros atores importantes da região, como Argentina, Peru, Uruguai e Colômbia, também teriam demonstrado “receptividade” às teses brasileiras⁶⁵⁹.

Esse encontro de chanceleres teve como resultados principais apenas a convergência quanto à importância da criação de um Banco Interamericano e o estudo de medidas para a estabilização dos preços de matérias-primas⁶⁶⁰, dois temas que afligiam os latino-americanos. O Brasil logrou êxito, ademais, em seu intento principal: os chanceleres referendaram a criação do Comitê dos 21, que daria prosseguimento às discussões técnicas sobre os diferentes pontos da OPA. Como solução de compromisso, o Comitê dos 21 passou a operar no âmbito da OEA, mas com a responsabilidade específica de deliberar sobre a OPA. A primeira reunião do comitê foi agendada para novembro, em Washington. O Brasil parecia ter logrado uma vitória quanto à forma, mas ainda havia incertezas sobre o nível de apoio que os Estados Unidos dariam à substância da iniciativa.

A postura mais afável de Dulles na reunião de chanceleres pode ser explicada pelo fato de que uma oposição mais explícita à OPA seria contraproducente, estimulando uma confrontação que não era de interesse dos Estados Unidos. Passaram, assim, a adotar uma postura pública de apoio à causa do desenvolvimento econômico, que não necessariamente se refletiria na assunção de compromissos financeiros específicos. A intenção era evitar que uma oposição explícita à OPA fosse vista como mais um sinal da “negligência” com a América Latina. Esse apoio retórico serviria, por conseguinte, para conter os ânimos exaltados em vários países latino-americanos. Essa estratégia ficou explícita em conversa do embaixador Briggs com o próprio Eisenhower, em 30 de outubro de 1958. Briggs destacou que a resposta dada à carta de Kubitschek e a subsequente visita de Dulles teriam colaborado para enfraquecer o “vírus nacionalista” no Brasil⁶⁶¹. Na avaliação de Briggs, os “ataques nacionalistas” aos Estados Unidos haviam sido intensos no primeiro semestre de 1958, tendo praticamente “evaporado” após a resposta positiva de Eisenhower à carta de JK⁶⁶². Não obstante, o embaixador

⁶⁵⁹ Telegrama 473 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Francisco Negrão de Lima para Juscelino Kubitschek). Ostensivo. 24/09/1958. AHI-RJ.

⁶⁶⁰ Telegrama 476 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 26/09/1958. AHI-RJ.

⁶⁶¹ Office Memorandum (Briggs to Rubottom). 30/10/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 436.

⁶⁶² Foreign Service Despatch (Briggs to Rubottom). 19/01/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 446.

alertou o mandatário norte-americano quanto à atratividade da tese de JK de que a “negligência” dos Estados Unidos com relação à América Latina desde o fim da guerra seria uma das causas do subdesenvolvimento da região. Além disso, os problemas financeiros do Brasil continuariam se avolumando, e o governo brasileiro certamente insistiria em apoio norte-americano nos anos seguintes⁶⁶³.

A combinação de afagos públicos e oposição nas discussões privadas ficou comprovada logo após a reunião de chanceleres, quando os funcionários do governo norte-americano mais diretamente envolvidos com a OPA voltaram a mostrar cautela com a iniciativa brasileira. Roy Rubottom disse ao encarregado de negócios do Brasil, Henrique Valle, ser da opinião que o Comitê dos 21 deveria “ocupar-se das linhas gerais e diretrizes políticas da cooperação econômica interamericana, devendo, quando reunir-se em novembro, limitar-se aos assuntos que estejam mais amadurecidos, terminar os trabalhos sobre tais assuntos e voltar a reunir-se quando for oportuno”⁶⁶⁴. Essas afirmações já permitiam antecipar que o Departamento de Estado não desejava celeridade, muito menos a realização de reunião presidencial. Para Valle, tratava-se de reflexo da preocupação de Rubottom em “pôr ênfase na limitação de crédito à América Latina”⁶⁶⁵. O Brasil não esmoreceu, e a embaixada em Washington foi instruída a lembrar ao Departamento de Estado as palavras de simpatia já manifestadas por Eisenhower e Dulles⁶⁶⁶. Amaral Peixoto foi também orientado a visitar discretamente Lyndon Johnson – democrata do Texas e um dos mais influentes parlamentares do Senado –, para agradecer seus discursos em prol de maior cooperação com a América Latina⁶⁶⁷.

Ao constatar que os esforços em canalizar a OPA para os canais burocráticos da OEA não logravam êxito, a embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro avaliou corretamente que o projeto brasileiro passaria a conformar a qualidade das relações bilaterais dali em diante. JK estava empenhado em fazer com que a OPA gerasse frutos,

⁶⁶³ Office Memorandum (Briggs to Rubottom). 30/10/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 436.

⁶⁶⁴ Telegrama 493 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Henrique Valle para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 04/10/1958. AHI-RJ.

⁶⁶⁵ Telegrama 504 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Henrique Valle para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 15/10/1958. AHI-BSB.

⁶⁶⁶ Despacho Telegráfico 392 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Francisco Negrão de Lima para Henrique Valle). Confidencial. 15/10/1958. AHI-BSB.

⁶⁶⁷ Despacho Telegráfico 424 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Francisco Negrão de Lima para Ernani do Amaral Peixoto). Confidencial. 11/11/1958. AHI-BSB.

o que lhe daria, de quebra, posição de destaque na cena política internacional. Em suas previsões para 1959, Briggs assinalou:

Acreditando ser uma potência mundial emergente, o Brasil está cada vez mais energético. O eclipse do Ministério das Relações Exteriores como elemento orientador da política externa e sua substituição pelo método “tocar de ouvido” do Presidente Kubitschek pode às vezes tornar difícil lidar com o Brasil. A extensão em que os Estados Unidos serão capazes de realizar as ambições da Operação Pan-Americana de Kubitschek vão influenciar de maneira importante as relações Brasil-Estados Unidos em 1959⁶⁶⁸.

O fato de o embaixador dos Estados Unidos no Rio de Janeiro ser um arguto crítico de JK é um fator que não pode ser desconsiderado na análise das relações bilaterais naquele momento. Ao longo de sua gestão, Briggs enviou vários expedientes com juízos negativos sobre a qualidade da gestão do presidente brasileiro. No início de 1959, por exemplo, observou ao Departamento de Estado que a OPA e a construção de Brasília eram as duas “exceções” à “falta de liderança e firmeza” de JK. Além disso, externou sua opinião de que a OPA serviria mais uma vez para colocar os Estados Unidos como um “bode expiatório” para os males da região⁶⁶⁹. Essas críticas sucediam outras, já mencionadas anteriormente, em que classificava a OPA como um artifício brasileiro para a obtenção de recursos financeiros norte-americanos.

Ademais das reticências dos Estados Unidos, o Brasil se via ainda obrigado a continuar mantendo o nível de engajamento dos países latino-americanos. Em mensagem enviada desde Washington, Augusto Frederico Schmidt afirmava ser necessário informar JK da necessidade de “atuação vigorosa e urgente” para modificar a posição argentina. O brasileiro teria ouvido de Dulles que a Argentina “está apresentando soluções consideradas dilatórias pelo próprio Secretário americano”. O chanceler argentino, Carlos Florit, estaria “procurando impedir nosso objetivo”⁶⁷⁰, ao apostar em negociações bilaterais como a melhor forma de extrair concessões dos Estados Unidos. Essas preocupações trazem à tona, uma vez mais, que apesar da simpatia mútua entre JK e Frondizi, os dois países eram também concorrentes na busca de apoio norte-americano. Qualquer benefício obtido por um deles poderia

⁶⁶⁸ Foreign Service Despatch (Briggs to Rubottom). 19/01/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 444.

⁶⁶⁹ Ibidem, filmes 445-446.

⁶⁷⁰ Telegrama 471 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Augusto Frederico Schmidt para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 22/09/1958. AHI-BSB.

automaticamente melindrar o vizinho, como ocorreu em diversas ocasiões no pós-Segunda Guerra (especialmente por ocasião dos gestos de aproximação de Washington com Perón).

Essas desconfianças quanto aos propósitos da Argentina ganhariam ainda maior vulto quando, nos últimos dias de 1958, foi divulgada a concessão de empréstimo de US\$ 329 milhões (entre recursos privados e oficiais) para o governo de Frondizi. O Brasil foi pego de surpresa com a notícia. Num primeiro momento a embaixada em Washington supunha que dificilmente os argentinos teriam êxito na empreitada, porquanto teriam deixado de “apresentar um plano orgânico de saneamento financeiro e fiscal da economia argentina, assim como do equilíbrio do balanço de pagamentos”⁶⁷¹. Essas eram, afinal, exigências colocadas para o próprio governo brasileiro. No entanto, os argentinos lograram acesso aos recursos sem apresentar as contrapartidas exigidas.

Para piorar, ao tornar público o empréstimo à Argentina, o Departamento de Estado o enquadrou como um exemplo de ação concreta no âmbito da Operação Pan-Americana. Tratava-se certamente de um subterfúgio para evitar melindres do Brasil. No entanto, essa tentativa de vincular os dois temas despertou no governo brasileiro o receio de que os Estados Unidos estivessem vendo a OPA como “uma série de operações e programas bilaterais, de preferência a uma ação ampla e generalizada de âmbito continental”⁶⁷².

Considerando essencial que os países latino-americanos agissem em conjunto para viabilizar os objetivos da OPA, em novembro de 1958 o ministro Negrão Lima determinou o envio às embaixadas na América Latina de instruções para contrarrestar eventuais medidas meramente “paliativas” na reunião do Comitê dos 21 que ocorreria em Washington. Para o Brasil, seria melhor aceitar um impasse nas reuniões do Comitê a um endosso, ainda que indireto, da posição dos Estados Unidos de que essa instância deveria tratar tão-somente dos assuntos que estivessem mais amadurecidos, reunindo-se apenas quando houvesse medidas concretas a considerar. O interessante é que, ao mesmo tempo em que buscava evitar ações protelatórias, o Brasil parecia despreparado para avançar nessas discussões técnicas. O próprio Negrão de Lima confessava não ser

⁶⁷¹ Telegrama 557 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 08/11/1958. AHI-RJ.

⁶⁷² Telegrama 663 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Ostensivo. 31/12/1958. AHI-RJ.

a intenção do governo brasileiro “submeter à discussão plano concretos ou rígidos, pelo menos nesta oportunidade”⁶⁷³.

Essa falta de propósitos claros do Brasil permeou os debates com os Estados Unidos com relação às atividades do Comitê dos 21. Após encontro com Roy Rubottom, Amaral Peixoto relatou ao Itamaraty que seu interlocutor “perguntou várias vezes pelo plano concreto do governo brasileiro”. Peixoto acrescentou ter sido obrigado a “responder evasivamente, por ignorar qual é nossa posição especificamente”. Manifestou, ainda, pessimismo com a posição dos Estados Unidos:

A minha impressão sobre a conversa (...) ficou estabelecida, prevendo-se que a atitude norte-americana na Comissão dos 21 será, ainda uma vez, defensiva frente a magnitude da cooperação reclamada pela América Latina, ficando aquém da expectativa⁶⁷⁴.

O pedido de instruções apresentado por Amaral Peixoto é apenas um elemento a mais a comprovar que a OPA veio a público de supetão, sem estar lastreada em projetos que a amparassem. A decisão de lançá-la antes de estudos prévios aprofundados decorria da própria desconfiança de JK com os tempos da máquina diplomática tradicional, que poderiam solapar o que via como “timing” propício à apresentação da ideia, oferecido pela desastrosa passagem de Nixon por Lima e Caracas.

Kubitschek tinha pressa: queria deixar a OPA como um de seus legados e certamente como o principal fruto de sua ação externa. Mas já no início de 1959, seis meses após a divulgação da proposta brasileira, o Itamaraty constatava que a expectativa de alcançar resultados ainda durante a gestão de JK era pouco realista. Conforme memorando interno do órgão, “somente um corpo técnico do mais alto quilate internacional, trabalhando em forma intensa e permanente, contando com fartos recursos, poderia, talvez, em tão curto tempo, executar o trabalho encomendado”⁶⁷⁵.

Essa afirmação não decorria necessariamente da insatisfação (que de fato existia) do Itamaraty com a maneira como a OPA fora lançada, mas refletia as dificuldades em trazer as discussões para o plano técnico e operacional. Vale lembrar que os grandes projetos de desenvolvimento econômico anteriores haviam sido

⁶⁷³ Despacho Telegráfico 433 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Francisco Negrão de Lima para Ernani do Amaral Peixoto). Confidencial. 14/11/1958. AHI-BSB.

⁶⁷⁴ Telegrama 566 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 11/11/1958. AHI-BSB.

⁶⁷⁵ Memorando s/n para o Ministro de Estado das Relações Exteriores. Autor não identificado. Confidencial. 02/02/1959. AHI-BSB.

formulados justamente com o concurso dos Estados Unidos, no âmbito da missão Abbink e da Comissão Mista. O governo brasileiro ainda se via às voltas com escassez de pessoal técnico mais especializado, já que muitos dos funcionários mais preparados tinham outras incumbências dentro da própria administração pública, não podendo dedicar-se com exclusividade às questões atinentes à OPA. Exemplo disso é o próprio Grupo de Estudos da OPA, que foi criado dentro do Departamento Econômico do Itamaraty, sob a liderança do diplomata Sérgio Correa da Costa. Esse grupo teria importante papel de coordenação na formulação das iniciativas. Contudo, segundo memorando submetido à consideração de Negrão de Lima, o grupo “não estava qualitativa e quantitativamente aparelhado para executar os estudos que dele se esperavam”⁶⁷⁶.

Mesmo ante essas dificuldades técnicas, e ainda durante a primeira reunião do Comitê dos 21 realizada em 1958 em Washington, Kubitschek voltou a enviar mensagem a Eisenhower exortando-o a apresentar declaração de alto nível em apoio aos propósitos da OPA. Segundo o presidente brasileiro:

Seria da mais alta conveniência e teria repercussão profunda em toda a América que o encerramento desta fase do Comitê dos 21 não decorresse em meio de manifestações rotineiras, mas pudesse coincidir com uma reiteração do apoio franco dos Estados Unidos aos princípios da Operação⁶⁷⁷.

O fato de JK ter enviado de maio a dezembro três cartas pessoais a Eisenhower sobre a OPA comprova que sua percepção era a de que os trabalhos técnicos provavelmente estagnariam, ou avançariam muito lentamente, sem pressão política de mais alto nível. Essa estratégia esbarrava, porém, na falta de clareza do próprio governo brasileiro: quais seriam os projetos que deveriam ser apreciados pelo Comitê? Esses projetos teriam perspectivas concretas de financiamento? Como seriam obtidos os recursos? Essa deficiência ficou explícita na primeira reunião do Comitê dos 21, quando os Estados Unidos voltaram a apontar para a inexistência de projetos mais bem definidos, criticando, ademais, o elevado grau de ambição dos países latino-americanos, que estaria muito além do que o Departamento do Tesouro poderia comportar.

⁶⁷⁶ Memorando s/n para o Ministro de Estado das Relações Exteriores. Autor não identificado. Confidencial. 02/02/1959. AHI-BSB.

⁶⁷⁷ Despacho Telegráfico 472 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Francisco Negrão de Lima para Ernani do Amaral Peixoto). Confidencial. 06/12/1958. AHI-BSB.

Os norte-americanos voltaram à carga, ademais, com a ideia de que o tema fosse remetido pelos chanceleres ao Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA. Continuavam, portanto, céticos com a própria existência do Comitê dos 21 e não aceitavam o que consideravam publicidade excessiva dada às discussões desse foro. Esperavam que isso não viesse a ocorrer nas deliberações técnicas que teriam lugar num grupo mais reduzido, o Comitê dos 11, em cujo seio o representante brasileiro seria Ari Torres⁶⁷⁸. Thomas Mann, um dos interlocutores de Amaral Peixoto no Departamento de Estado, queixou-se ao embaixador brasileiro que no Comitê dos 21 os Estados Unidos não tinham qualquer ideia do que poderia ser apresentado pelos latino-americanos, o que abria as portas para propostas que extrapolariam “as possibilidades do Tesouro”. O embaixador brasileiro retrucou que o Brasil fora surpreendido com a insistência norte-americana de que a OPA fosse discutida no âmbito do CIES, “o que nos pareceu desejo de descartar-se da mesma”. A impressão de Peixoto era a de que Mann mostrava-se “hesitante” com relação à OPA e outras demandas brasileiras, como aquelas atinentes ao café⁶⁷⁹.

Um dos pontos que mais atiçavam a resistência do governo norte-americano era a pretensão brasileira de inscrever, na OPA, objetivos de longo prazo para “superar o subdesenvolvimento”, num horizonte de duas décadas. Aqui se revelava, mais uma vez, a crença – muito presente nas concepções cepalinas – de que o desenvolvimento latino-americano poderia ser atingido por meio da ação diretiva do Estado no sentido de promover a industrialização e corrigir os “pontos de estrangulamento” das economias da região. Os Estados Unidos, todavia, nunca aceitaram a ideia de que um plano geral e de longo prazo fosse capaz, por si só, de resolver os dilemas econômicos latino-americanos. Em sua perspectiva, e a despeito das negativas do Brasil, a OPA era uma nova roupagem para a ambição de que houvesse um “Plano Marshall” para a América Latina, com desembolsos generosos e sem contrapartidas. Em reunião com Thomas Mann, Rubottom e Briggs no Departamento de Estado em fevereiro de 1959, Amaral Peixoto, João Carlos Muniz e Sérgio Correa da Costa escutaram que a definição de metas de longo prazo seria pouco realista, já que criaria “uma expectativa de assistência que o governo americano não está em condições de prometer satisfazer”, especialmente num cenário de crescimento das despesas militares e busca de equilíbrio fiscal. As

⁶⁷⁸ Telegrama 1 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 03/01/1959. AHI-BSB.

⁶⁷⁹ *Ibidem*.

apreensões dos Estados Unidos extrapolavam a questão financeira. No mesmo encontro, os funcionários do Departamento de Estado advertiram não acreditar na viabilidade de “um planejamento econômico em escala regional, baseado no propósito de ultrapassar o que o Brasil sugeria, como mínimo empenhado, per capita, no desenvolvimento regional”. Os Estados Unidos mostravam-se inclinados a oferecer ajuda apenas para a concretização de projetos específicos, julgando que os desembolsos das instituições financeiras multilaterais (inclusive a que estaria por ser criada, o BID) já iriam na direção de contemplar algumas das demandas latino-americanas. Na visão do Departamento de Estado, não haveria estudos sólidos sobre os diversos problemas a resolver em cada dos países da região⁶⁸⁰.

Em síntese, os Estados Unidos manifestaram-se desde o início reticentes, quando não explicitamente contrariados, com a abordagem excessivamente ambiciosa da OPA. Impugnaram, desde o início, o interesse do Brasil de que fossem iniciadas discussões para a elaboração de plano de desenvolvimento econômico amplo e de longo prazo para a América Latina, que poderiam ecoar duas palavras associadas às economias do bloco comunista: “planificação” e “estatismo”. O entendimento brasileiro era o de que, com base nesses estudos, o Comitê dos 21 pudesse tomar decisão política sobre um modelo capaz de oferecer uma “noção global do esforço macroeconômico a ser feito pela América Latina” e da “assistência principal ou residual a ser prestada pelos Estados Unidos da América para o desenvolvimento econômico”⁶⁸¹. A delegação norte-americana envolvida nas discussões sobre a OPA, no entanto, continuava demonstrando apreensão com a fixação de metas de longo prazo, como demonstra relato dos diplomatas brasileiros sobre as discussões em Washington:

Discordaram da validade prática da fixação das metas a longo prazo e da vantagem política do método proposto pelo Brasil. Aludiram ao perigo que, para os Estados Unidos, haveria na fixação de metas, posto que estas criariam uma expectativa de assistência que o Governo americano não está em condições de prometer satisfazer. A esse respeito, alegaram os vultosos gastos que lhes impõem os

⁶⁸⁰ Telegrama 33 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. Confidencial (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). 18/01/1959. AHI-BSB.

⁶⁸¹ Memorando s/n para o Ministro de Estado das Relações Exteriores. Autor não identificado. Confidencial. 02/02/1959. AHI-BSB.

compromissos de caráter militar, a necessidade de manter equilíbrio orçamentário e o valor do dólar (...) ⁶⁸².

Se o Brasil acreditava que a realização de estudos e o estabelecimento de metas deveriam ocorrer quase que concomitantemente, para os norte-americanos essa estratégia consubstanciava uma inversão da ordem natural dos fatos: apenas com projetos bem embasados tecnicamente é que seria possível fixar metas realistas. Para os brasileiros, a abordagem esposada por Washington seria fragmentária e incapaz de atacar as causas primárias do subdesenvolvimento latino-americano.

Seguindo a linha de criticar a OPA nas reuniões do Comitê dos 21, mas sem minar a iniciativa no plano político, as objeções norte-americanas não se faziam acompanhar de nenhuma contraproposta, cingindo-se a vagas promessas de intensificação da cooperação bilateral. Segundo os diplomatas brasileiros, “tudo parece indicar a falta de propósito construtivo nas objeções norte-americanas”. Isso decorreria sobretudo de um suposto temor dos Estados Unidos de que surgissem dados concretos sobre o subdesenvolvimento latino-americano e sobre o quanto da ajuda norte-americana poderia significar a “diferença entre desenvolvimento e a estagnação econômica” ⁶⁸³.

Outro aspecto relevante das discussões que trouxe grande irritação para os norte-americanos foi a tese brasileira de que a economia dos Estados Unidos seria em pouco tempo superada pela da União Soviética. O tema já havia sido objeto de relatório técnico que subsidiou a formulação da OPA, elaborado pela equipe liderada por Sergio Correia da Costa no Itamaraty ⁶⁸⁴. Ao apresentar o argumento, os brasileiros pretendiam colocar os Estados Unidos contra a parede e mostrar a urgência de medidas para melhorar o nível de vida na América Latina. Com respaldo nesses estudos, Augusto Frederico Schmidt mencionou a previsão em discurso que pronunciou no Comitê dos 21, salientando que em 1980 a União Soviética superaria os Estados Unidos em Produto Interno Bruto (PIB) e até mesmo em renda per capita ⁶⁸⁵. As análises preparadas pelo

⁶⁸² Memorando s/n para o Ministro de Estado das Relações Exteriores. Autor não identificado. Confidencial. 02/02/1959. AHI-BSB.

⁶⁸³ *Ibidem*.

⁶⁸⁴ Estudos Econômicos da Operação Pan-Americana. Novembro de 1958. CPDOC/FGV. RC 58.09.25.

⁶⁸⁵ Segundo depoimento do embaixador Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, essas estatísticas teriam sido elaboradas pelo diplomata Miguel Ozório de Almeida. V. Notas da entrevista concedida por Geraldo

grupo de estudos que tratou da OPA eram, de fato, incisivas a esse respeito: “Em suma, a capacidade soviética de alterar a feição econômica do mundo deverá ser, em 1980, numerosas vezes maior do que a dos EUA nos últimos anos, através da ajuda à Europa e dos programas de assistência técnica”⁶⁸⁶.

Amaral Peixoto ressaltou que esse aspecto chamou a atenção do Departamento de Estado, que temia qualquer comparação nessa linha, em razão de sua “aguda preocupação para com a possibilidade de a Rússia vir, num futuro não remoto, a liderar o mundo em termos de produção industrial e agrícola”⁶⁸⁷. A embaixada em Washington havia, aliás, obtido uma cópia de memorando interno do Departamento de Estado que analisava a “corrida” entre Estados Unidos e União Soviética e contestava a tese brasileira, desmentindo a possibilidade de que a economia soviética superasse a dos Estados Unidos em 1980. Apesar disso, Amaral Peixoto insistia em que “o crescimento explosivo da economia soviética, muito superior ao da economia norte-americana, confronta o mundo ocidental com situação potencial da maior gravidade”⁶⁸⁸.

Como era de seu feitio, JK buscava multiplicar as frentes de discussão com os Estados Unidos, o que nem sempre poderia ser útil para os interesses brasileiros, dado que a multiplicidade de canais de interlocução tendia a gerar confusão e desconfianças nos norte-americanos. Além de Negrão de Lima, Schmidt e Amaral Peixoto (para não mencionar os funcionários de nível mais técnico, como Sérgio Correa da Costa), decidiu designar o ex-embaixador em Washington João Carlos Muniz como enviado especial para conversas com os norte-americanos. A questão, porém, não se reduzia à qualidade ou nível dos interlocutores, mas à discrepância de visão dos dois países. Tanto que, em seus contatos, Muniz enfrentou desde o início diversas resistências. Amaral Peixoto (que provavelmente via com insatisfação a constante vinda de “emissários” presidenciais) alertou o Rio de Janeiro acerca dos problemas:

Eulálio do Nascimento e Silva ao professor Michael Weis, em 23/07/1986. Manuscrito gentilmente cedido pelo professor Michael Weis.

⁶⁸⁶ Estudos Econômicos da Operação Pan-Americana. Novembro de 1958, p. XII. CPDOC/FGV. RC 58.09.25. Gráfico com a evolução do PIB “per capita” de diferentes países encontra-se na página 107 do mesmo documento.

⁶⁸⁷ Ofício 9 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 05/01/1959. AHI-BSB.

⁶⁸⁸ *Ibidem*.

Muniz enfrenta negociação muito árdua, à qual prestarei toda colaboração. Considero difícil demover o governo dos Estados Unidos da América de suas atuais limitações e fazê-lo traduzir em atos concretos sua proclamada concordância com os objetivos gerais brasileiros. Caberá ao embaixador Muniz buscar diretamente com a delegação norte-americana uma fórmula conciliatória entre as metas globais pretendidas pela OPA e o oferecimento norte-americano de realizar algo imediato e construtivo nos limites que conhecemos (...) ⁶⁸⁹.

Um dos pretendidos aspectos da OPA era o estabelecimento de quotas de importação para o café, de forma a garantir um adequado fluxo de recursos para os países produtores latino-americanos. Como seria de se esperar, Washington também não via com bons olhos esse tipo de medida, tendo em vista sua posição de país consumidor e a grande sensibilidade junto à opinião pública, que tendia a se insurgir contra qualquer política de controle de preços. Os Estados Unidos não se impressionaram, dessa forma, com os argumentos brasileiros de que os países africanos tinham acesso privilegiado ao mercado europeu, provocando assim desequilíbrios no mercado internacional ⁶⁹⁰.

O Brasil não conseguiu, portanto, persuadir os norte-americanos a apoiarem a OPA como desejavam. As manifestações de simpatia se circunscreveram ao plano retórico, muito em razão das constantes gestões pessoais de JK junto a Eisenhower. O Departamento de Estado e o Tesouro norte-americano não ocultavam sua oposição ao princípio reitor da proposta brasileira: desenvolver um plano abrangente e de longo prazo para o desenvolvimento econômico da América Latina, com eventual assunção de compromissos financeiros pelos Estados Unidos. Essa concepção ia frontalmente de encontro à pregação tradicional do governo Eisenhower, no sentido de que o crescimento das economias latino-americanas ocorreria principalmente por meio de reformas internas, com abertura comercial, atração de investimentos privados e ênfase em projetos de infraestrutura bem formulados. Sem o apoio norte-americano, as perspectivas brasileiras de resultados nas deliberações do Comitê dos 21 viam-se, dessa forma, bastante reduzidas.

⁶⁸⁹ Telegrama 33 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 18/01/1959. AHI-BSB.

⁶⁹⁰ Telegrama 14 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 07/01/1959. AHI-BSB.

4.2.3 As reuniões do Comitê dos 21 e o lançamento do “Plano Eisenhower”

Nas três vezes em que o Comitê dos 21 se reuniu, entre 1958 e 1960, mais uma vez ficou patente a resistência norte-americana em dar apoio efetivo à OPA tal como proposta pelo Brasil. Das reuniões realizadas – em Washington, Buenos Aires e Bogotá –, a de resultados mais tangíveis foi a Terceira Conferência Econômica Interamericana, realizada em Bogotá em setembro de 1960. A delegação brasileira foi a essa reunião chefiada mais uma vez por Schmidt. Roberto Campos, que integrou a comitiva, via em Bogotá o risco concreto de “ruptura” entre os Estados Unidos e os latino-americanos – e mais particularmente com o Brasil, em decorrência da fria recepção dos norte-americanos à OPA⁶⁹¹.

Cientes dessa possibilidade, os norte-americanos acabaram por mostrar maior flexibilidade tática, permitindo a consagração de algumas teses que pudessem agradar aos latino-americanos, sem, no entanto, gerar compromissos financeiros imediatos. Na ocasião, foi aprovada a chamada “Ata de Bogotá”, subscrita por 19 dos 20 países participantes (a exceção foi Cuba)⁶⁹². A Ata parecia contemplar muitas das propostas brasileiras, contemplando inclusive ações de mais longo prazo e o estabelecimento de metas quantitativas⁶⁹³. O chefe da delegação dos Estados Unidos, Douglas Dillon, chegou a declarar à imprensa brasileira que as delegações do Brasil e dos Estados Unidos haviam trabalhado em conjunto para “realizar a Operação Pan-Americana”⁶⁹⁴.

As palavras de Dillon não significavam uma mudança de posição dos Estados Unidos, consubstanciando mais uma figura de retórica do que uma representação fiel da realidade. A ata de Bogotá arrolava um conjunto de recomendações e exortações em diversos campos, sem medidas ou compromissos vinculantes. Ao tratar da OPA, por exemplo, aludia de maneira vaga à “necessidade de conceder empréstimos em termos e condições flexíveis” ou da “conveniência da elaboração adequada e da execução de planos e projetos de desenvolvimento”⁶⁹⁵.

⁶⁹¹ CAMPOS, Roberto de Oliveira. Entrevista a John E. Reilly, 29-30/05/1964, John F. Kennedy Library Oral History Program, p. 1-2.

⁶⁹² Cuba não assinou a Ata de Bogotá. *Correio da Manhã*, 14 de setembro de 1960, p. 9. Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. www.memoria.bn.com.br.

⁶⁹³ GALERANI, Kleber Antonio. Política Externa do governo Juscelino Kubitschek: a Operação Pan-Americana. In: *InterAção*. v. 1, n. 1, 2010, p. 111.

⁶⁹⁴ Cuba não assinou a Ata de Bogotá, cit., p. 9.

⁶⁹⁵ Ata de Bogotá. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano III, n. 12, 1960, p. 192.

Não obstante as exortações resultantes do encontro em Bogotá, Washington continuava não acreditando ser viável a adoção de um plano geral de desenvolvimento das economias latino-americanas. Sua estratégia consistiu principalmente em exigir que os países apresentassem projetos específicos, a serem atendidos prioritariamente por instituições de financiamento já existentes, como o Eximbank. Para isso, esgrimiam supostas resistências no Congresso norte-americano em aprovar o desembolso direto de recursos⁶⁹⁶. Em março de 1959, no contexto de visita do ministro da Guerra Henrique Lott aos Estados Unidos, Briggs sugeriu a Rubottom que expressasse à autoridade brasileira o entendimento dos Estados Unidos de que não poderiam ajudar os países latino-americanos “se eles não se ajudarem a si mesmos”. Deveria, ainda, assinalar que discordavam da tese de que o subdesenvolvimento estaria na raiz dos problemas da região, bem como de que os soviéticos estariam na dianteira do processo de desenvolvimento econômico (podendo, dessa maneira, exercer maior atração sobre os países da região)⁶⁹⁷.

Não faltavam aos Estados Unidos elementos para avaliar a situação na América Latina, inclusive as dificuldades no enfrentamento da desigualdade social e na promoção do crescimento econômico. A falta de entusiasmo com a OPA não decorria, portanto, de desconhecimento com a situação na região. Em julho de 1958, no mesmo momento em que a OPA estava sendo gestada, Milton Eisenhower realizou sua segunda missão à América Latina, desta vez com foco na América Central. O relatório da viagem foi divulgado apenas em janeiro de 1959, mas ali estavam presentes muitas das preocupações que permeariam os debates sobre a própria OPA. Ao analisar o documento, Amaral Peixoto não deixou de notar a discrepância entre a “ênfase e a envergadura de certas expressões genéricas introdutórias” e “as limitações das recomendações”⁶⁹⁸.

De certa forma, o novo relatório já apontava para muitas das reações que os Estados Unidos teriam às propostas da OPA. Milton Eisenhower reconhecia que a América Latina era uma “região em fermento” que carecia de atenção especial. Tinha dificuldades, porém, em articular soluções que destoassem do discurso de tonalidade

⁶⁹⁶ VIDIGAL, Carlos Eduardo. Augusto Frederico Schmidt: o poeta da dependência consentida. In: Pimentel, José Vicente de Sá, op. cit., p. 1045.

⁶⁹⁷ Office Memorandum (Briggs to Rubottom). 27/03/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 481.

⁶⁹⁸ Ofício 13 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 06/01/1959. AHI-BSB.

tradicionalmente ortodoxa do “establishment” em Washington. Defendia, por exemplo, a criação de uma agência de desenvolvimento econômico interamericana, com poderes para conceder “soft loans”. No entanto, o governo norte-americano deveria “conservar poderes sobre essa atividade”⁶⁹⁹. Essa parecia ser a concessão máxima. Em outras recomendações, deixava claro que caberia aos próprios países da região criar um ambiente conducente à atração de investimentos privados. Os Estados Unidos tampouco deveriam se comprometer com ações para estabilização dos preços de *commodities*, como o café. Seu papel, nesse caso, deveria circunscrever-se ao fornecimento de informações sobre como os países interessados deveriam proceder para solicitar a concessão de quotas de importação, sem necessariamente garantir qualquer resultado prático, haja vistas as dificuldades de encaminhamento do tema no Congresso norte-americano. Milton Eisenhower sugeria relações apenas “corretamente formais” com as ditaduras latino-americanas, encorajando, por outro lado, que os regimes democráticos fossem “abraçados”⁷⁰⁰.

Amaral Peixoto lamentou o fato de o relatório haver “inexplicavelmente” se omitido com relação à OPA e seus efeitos⁷⁰¹. Tratava-se, de certa maneira, de mais um sinal do desinteresse dos Estados Unidos em verem a iniciativa como uma espécie de “panaceia” para os problemas da região. O papel de Milton Eisenhower na conformação da política de seu irmão para a América Latina ficaria sendo controverso não apenas para os brasileiros, mas também para os próprios norte-americanos. Exemplo disso são as ácidas críticas do embaixador Ellis Briggs, que afirmou posteriormente considerar “da maior futilidade” o papel desempenhado por Milton, cuja obra “The Wine is Bitter” – que sintetizou suas experiências e visão sobre a região – seria, talvez, o “pior livro” já escrito sobre o continente. Ainda segundo Briggs, Milton Eisenhower teria “profunda ignorância” sobre os assuntos da região⁷⁰².

Em meados de 1959, a posição dos Estados Unidos sobre a OPA já parecia, portanto, consolidada: ela deveria levar tão-somente à realização de estudos mais aprofundados e específicos sobre os problemas do desenvolvimento econômico no

⁶⁹⁹ Ofício 13 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Confidencial. 06/01/1959. AHI-BSB.

⁷⁰⁰ Ibidem.

⁷⁰¹ Ibidem.

⁷⁰² BRIGGS, Ellis. Entrevista a Douglas Scott e John T. Mason, junho de 1970 e outubro de 1972, cit., p. 117.

âmbito da América Latina, e sempre no âmbito da OEA. Para o Departamento de Estado, o valor da OPA residiria na contribuição que poderia dar ao desenvolvimento de uma “abordagem racional” para os problemas econômicos latino-americanos⁷⁰³. Não se tratava, portanto, de assumir compromissos de natureza econômico-financeira específicos, muito menos de reconhecer responsabilidade em apoiar de maneira ampla projetos de desenvolvimento na região⁷⁰⁴.

Embora não tenham abraçado a OPA nos moldes do que advogava o Brasil, no decorrer dos debates do Comitê dos 21 os Estados Unidos acabaram apoiando a criação de uma instituição financeira multilateral, o que representou o pontapé inicial no processo de criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)⁷⁰⁵. É necessário ressaltar, porém, que a discussão sobre a criação de uma instituição financeira regional antecedeu a OPA e correu em trilho paralelo a ela. Por essa razão, é legítimo sustentar a tese de que a criação do BID não pode ser considerada uma consequência direta da OPA. São elucidativas, a esse respeito, as observações de diplomatas brasileiros que estiveram envolvidos nas negociações. Em diversos momentos, alertaram as autoridades no Rio de Janeiro que a criação do BID seria na verdade manobra dos Estados Unidos para impedir pleitos mais ambiciosos dos latino-americanos no âmbito da OPA, antes mesmo que se identificasse com maior clareza as suas necessidades de financiamento:

Desde logo, é forçoso notar que nossa ação diplomática não conseguiu impedir a discussão do projeto da Instituição Financeira Interamericana fora do esquema processual da OPA (...). Vingou, assim, graças à hábil manobra do Departamento de Estado, vindo de encontro à velha aspiração latino-americana com um mínimo de dispêndio para os Estados Unidos (...)⁷⁰⁶.

Mais que isso: Augusto Frederico Schmidt e outro delegado brasileiro às reuniões da OPA, Cleantho de Paiva Leite, tentaram impedir, sem sucesso, a aprovação rápida – e prematura, na visão brasileira – da criação do BID, o que não conseguiram

⁷⁰³ Statement Regarding Mr. Augusto Frederico Schmidt and His Views on Economic Development. 28/10/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 553.

⁷⁰⁴ *Ibidem*.

⁷⁰⁵ VIDIGAL, Carlos Eduardo, *op. cit.*, p. 1045.

⁷⁰⁶ Memorando s/n para o Ministro de Estado das Relações Exteriores. Autor não identificado. Confidencial. 02/02/1959. AHI-BSB.

principalmente em razão do que o Itamaraty via como “açodamento” dos demais delegados latino-americanos em “aceitar a oferta em qualquer base, na esperança de que, com o tempo, a instituição se desenvolva e receba capital suplementar”⁷⁰⁷. Seria difícil, nessas circunstâncias, o Brasil celebrar a criação do BID como uma consequência da OPA. Respalhando as advertências do Itamaraty, dentro do governo Eisenhower havia setores que viam a criação do banco como uma boa maneira de esvaziar a OPA, que já era vista (como Briggs não deixava de lembrar) como apenas uma tentativa de conseguir mais dinheiro dos Estados Unidos⁷⁰⁸.

Enquanto o Comitê dos 21 patinava em suas deliberações, novos fatos tornavam ainda mais complexa a interação do Brasil com os Estados Unidos. A partir do início de 1959, a Revolução Cubana passou a ser tema cada vez mais frequente e dominante na agenda bilateral. Ao final daquele ano, diante dos sinais negativos vindos de Havana sobre o futuro do relacionamento bilateral, Eisenhower anunciou a criação da Comissão Consultiva Nacional para Assuntos Interamericanos (*National Advisory Committee for Interamerican Affairs*), a ser presidida pelo sucessor de Dulles (que morreria em maio daquele ano), Christian Herter. Em mensagem a Eisenhower, Kubitschek manifestou a convicção de que a reflexão sobre as propostas da OPA seria “do mais alto valor” para os trabalhos da Comissão Consultiva, lembrando que o “problema do desenvolvimento e o da preservação das liberdades democráticas estão indissoluvelmente ligados”⁷⁰⁹. Nada indicava, porém, que os trabalhos da Comissão Consultiva teriam relação com os debates que ocorriam no Comitê dos 21. A preocupação de Eisenhower era dissipar as tensões em torno de Cuba, obtendo respaldo político aos Estados Unidos, sem reverter as objeções já apresentadas com relação a um plano geral de desenvolvimento econômico na América Latina.

Um ano e meio após o lançamento da OPA, JK mostrava-se angustiado com a escassez de resultados práticos de sua proposta. Em novembro de 1959, em discurso na Câmara de Comércio Americana em São Paulo, asseverou que a iniciativa visava a “estudar as causas de um mal-estar de existência incontestável”. Ponderou, além disso, que “a Operação Pan-Americana não é um apelo à generosidade, mas à razão”,

⁷⁰⁷ Memorando s/n para o Ministro de Estado das Relações Exteriores. Autor não identificado. Confidencial. 02/02/1959. AHI-BSB.

⁷⁰⁸ LONG, Tom, op. cit., p. 46.

⁷⁰⁹ Despacho Telegráfico 503 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Horácio Lafer para Walther Moreira Salles). Confidencial. 18/11/1959. AHI-BSB.

defendendo a “noção de que desenvolvimento e segurança se ligam indissolúvelmente”⁷¹⁰. Em razão de sua ampla divulgação na imprensa, o discurso de JK chamou a atenção do Departamento de Estado. A embaixada dos Estados Unidos destacou que, se o pronunciamento apenas reelaborava elementos já conhecidos, sem delinear nenhuma nova proposta, poderia ser visto também como uma exortação a que os Estados Unidos acomodassem as necessidades do Brasil, no momento em que o país enfrentava grandes dificuldades⁷¹¹.

No mês seguinte, em conversa com o sucessor de Briggs, John Cabot (ex-secretário de Estado Assistente para a América Latina), JK queixou-se da “falta de entusiasmo” dos Estados Unidos com a OPA, reiterando que não se tratava de uma estratégia para “chantagear os Estados Unidos”, porquanto o Brasil não necessitaria do apoio norte-americano para se desenvolver. Argumentou também que a Alemanha, a Itália e a França estariam dispostos a oferecer créditos comerciais na casa “das centenas de milhões de dólares” (sem explicar, no entanto, qual o obstáculo específico para que essas transações se concretizassem). Mostrando que não desistira da realização de reunião de alto nível, insistiu novamente que Eisenhower visitasse Brasília para um encontro com outros Chefes de Estado da região⁷¹².

Mesmo que em público as manifestações das autoridades brasileiras se mostrassem mais contidas, a atuação dos Estados Unidos com relação à OPA deixou um travo amargo no governo JK. Os Estados Unidos não obstruíram a iniciativa de maneira ostensiva, e sim sub-repticiamente. Como assinalou documento do Itamaraty preparado para Negrão de Lima, “a oposição norte-americana ao nosso esquema de trabalho, envolta nas costumeiras formas de diáfana colaboração, procura destruir sem propósito de construir. Cumpre romper o círculo vicioso desse manto de Penépole”⁷¹³.

Em longo telegrama enviado a Moreira Salles, que substituíra Amaral Peixoto em Washington, JK refletiu sobre o caminho percorrido pela iniciativa até então e sobre

⁷¹⁰ Discurso de Juscelino Kubitschek na Câmara de Comércio Americana. 12/11/1959. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jk/discursos/1959/53.pdf/view>. Acesso em 11/03/2019.

⁷¹¹ Foreign Service Despatch (AmConGen São Paulo to Department of State). 17/11/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 568.

⁷¹² Incoming Telegram (AmEmbassy Rio de Janeiro - Department of State). 29/12/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 597.

⁷¹³ Memorando s/n para o Ministro de Estado das Relações Exteriores. Autor não identificado. Confidencial. 02/02/1959. AHI-BSB.

os passos que deveriam ser dados. Assinalou que, ao aproximar-se a Conferência Interamericana de Quito, em 1960, ainda não havia “notícia de que se esteja fazendo algo para justificar a expectativa criada em torno da Operação Pan-Americana”. Defendia, assim, que no Equador fosse realizado um levantamento da situação econômica dos países latino-americanos e proposto um “plano de ação conjugado multilateral”, de forma a evitar, na opinião pública, “uma impressão de fracasso da OPA”, o que tenderia a beneficiar tão-somente “a propaganda divisionista em nosso Continente”⁷¹⁴.

Kubitschek pediu então a Moreira Salles que transmitisse ao governo dos Estados Unidos a “funda preocupação do Governo brasileiro diante do estado de coisas acima exposto”, esclarecendo que nesta primeira etapa o mais importante seria a elaboração de um “plano de cooperação para o desenvolvimento econômico”. Não se tratava, destacou, de pressionar os Estados Unidos a assumirem de imediato quaisquer “compromissos financeiros ou de investimento”:

Temos, ao contrário, o propósito de fazer prevalecer em Quito uma posição latino-americana justa e moderada, que leve em conta as dificuldades internas dos Estados Unidos, bem como a necessidade de restaurar um clima de confiança nas relações políticas entre os Estados Unidos e alguns países da América Latina, as quais atravessam período particularmente difícil⁷¹⁵.

Naquele momento, o interesse central do Brasil era o de que fosse dado cumprimento à Resolução 1 da Conferência dos 21 de Buenos Aires, que previa a realização de estudo da situação econômica dos países da região. Essa atribuição havia sido concedida ao CIES da OEA. JK deixou claro a Moreira Salles que o Brasil desejava “prioritariamente a colaboração dos Estados Unidos para o plano em apreço, pois a Operação Pan-Americana foi concebida como um movimento de solidariedade continental”⁷¹⁶.

Cerca de duas semanas depois, Moreira Salles comunicou a JK e ao chanceler Horácio Lafer que o Departamento de Estado lhe havia reiterado a disposição de apoiar a execução da OPA e de cooperar com o Brasil na Conferência de Quito, “a fim de

⁷¹⁴ Despacho Telegráfico 519 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Juscelino Kubitschek para Walther Moreira Salles). Secreto. 26/11/1959. AHI-BSB.

⁷¹⁵ Ibidem.

⁷¹⁶ Ibidem.

chegar a uma interpretação uniforme da operação em todo o continente”. Teria, além disso, reafirmado seu apoio à implementação do compromisso assumido em Buenos Aires, alegando que na verdade “outros países” da região – que não foram nominados – mostravam-se mais reticentes em utilizar os recursos disponíveis na OEA para a realização do estudo previsto⁷¹⁷.

Mesmo esses gestos de boa vontade não ofuscavam o fato de que os Estados Unidos não acreditavam na viabilidade de implementar a OPA nos termos propostos pelo Brasil. Em discurso na Câmara Americana de Comércio em São Paulo, em fevereiro de 1959, Ellis Briggs já assinalara que os recursos dos Estados Unidos não eram “infinitos”. Sua fonte seria exclusivamente os pagadores de impostos norte-americanos, cujas contribuições compunham, por exemplo, o capital do Eximbank, que desde a Segunda Guerra teria desembolsado US\$ 2,5 bilhões para a América Latina (45% do total de seus empréstimos)⁷¹⁸. Isso dificultaria que os Estados Unidos atendessem os “ambiciosos” objetivos estabelecidos pelo Brasil da maneira como desejariam, o que se refletiria em discordâncias quanto aos critérios e parâmetros da OPA⁷¹⁹.

No fim de 1959, o Brasil chegou novamente a tentar articular reunião de presidentes latino-americanos em Brasília. Argentina, Chile e Uruguai chegaram a confirmar presença⁷²⁰. A reunião, porém, não foi adiante, seja pela reticência de outros países, seja porque ficaria evidente que o encontro teria como objetivo pressionar, quando não antagonizar, os Estados Unidos, que obviamente se opunham à ideia de um encontro de Chefes de Estado. A XI Conferência Interamericana, em Quito, tampouco modificou o cenário pouco auspicioso para a OPA.

Em fevereiro de 1960, num momento em que se agravava a crise com Cuba, Eisenhower realizou visita ao Brasil, tema que será tratado com mais detalhes no capítulo seguinte. Segundo a embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, a viagem teria supostamente contribuído para revitalizar as relações bilaterais num momento de insatisfação do lado brasileiro. O mesmo documento não deixa de notar,

⁷¹⁷ Telegrama 713 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para Horácio Lafer). Secreto. 10/12/1959. AHI-BSB.

⁷¹⁸ Foreign Service Despatch (AmConGen São Paulo - Department of State). 05/02/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 477.

⁷¹⁹ Foreign Service Despatch (AmConGen São Paulo - Department of State). 22/06/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 479.

⁷²⁰ Telegrama 544 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para Horácio Lafer). Secreto. 30/12/1959. AHI-BSB.

porém, que o ministro Horácio Lafer teria se mostrado decepcionado com sua viagem subsequente aos Estados Unidos, uma vez que o secretário de Estado Christian Herter teria se mostrado mais interessado em discutir a situação em Cuba do que em debater temas de interesse do Brasil⁷²¹.

Embora não necessariamente motivada pela OPA, e sim pela questão cubana, uma das derradeiras iniciativas da gestão Eisenhower foi a criação do Fundo Fiduciário Social (“Social Trust Fund”), com recursos no montante de US\$ 500 milhões. Em entrevista à imprensa por ocasião do anúncio do Fundo, Eisenhower frisou que o seu propósito era o de apoiar as forças “moderadas” na América Latina. Os recursos se destinariam a ações sociais, como habitação, educação e colonização de áreas novas (o que permite dizer que antecipava, de certa forma, a Aliança para o Progresso, que seria lançada um ano depois por John Kennedy). Ficou claro, desde o início, o foco em questões de desenvolvimento social (e não em projetos de desenvolvimento econômico ou estabilização de preços de matérias-primas, como na OPA). O mandatário repetiu o mote de seu governo: “o único investimento útil, a longo prazo, é o investimento privado”. Por essa razão, os fundos públicos manejados seriam limitados e em nada se assemelhariam ao Plano Marshall. Além disso, sempre segundo Eisenhower, a OPA seria um “esforço paralelo” ao seu plano⁷²².

Para o Brasil a proposta de Eisenhower podia ser vista como um “mea culpa” pela falta de apoio dispensado à OPA. A oposição democrata nos Estados Unidos via o projeto de Eisenhower como “too little, too late” e como uma reação de última hora à Revolução Cubana⁷²³. Na avaliação da embaixada brasileira em Washington,

Tanto a imprensa local quanto os meios diplomáticos veem na iniciativa americana um esforço para influenciar favoravelmente a atitude latino-americana no momento em que ela pode ser determinante nas Nações Unidas e na OEA para a aprovação de recomendações sobre a situação nas Caraíbas⁷²⁴.

⁷²¹ Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. 20/04/1960. In: FRUS, v. V, p. 772.

⁷²² Telegrama 380 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Afredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 12/07/1960. AHI-BSB.

⁷²³ Telegrama 410 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Afredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 26/07/1960. AHI-BSB.

⁷²⁴ Telegrama 380 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Afredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 12/07/1960. AHI-BSB.

O Itamaraty adotou postura igualmente cautelosa. Ao admitir que as declarações de Eisenhower representavam “certo progresso”, ressaltava que a menção à predominância de capitais privados indicava que “o plano desse país ficará muito aquém do que pleiteamos ao lançar a Operação Pan-Americana”⁷²⁵. Havia também o interesse, entre os países latino-americanos, de que os recursos do fundo fossem administrados no âmbito da OEA, e não bilateralmente, de modo a evitar que fossem utilizados como ferramenta de barganha política⁷²⁶.

Ao fazer referência à OPA por ocasião do anúncio de seu plano, Eisenhower tinha duplo objetivo: agradar os latino-americanos, especialmente o Brasil, e de certa forma vincular as duas iniciativas. Na coletiva de imprensa em Rhode Island, porém, o mandatário norte-americano destacou que não se tratava de um “Plano Marshall” para a América Latina, dado que o fomento de investimentos privados seria o princípio basilar do “Social Trust Fund”. Mesmo os investimentos públicos, argumentou, deveriam ter como propósito central criar condições propícias para a atração de investimentos privados⁷²⁷. A tentativa de associar a OPA ao “Plano Eisenhower” irritou o governo brasileiro, que passou a vê-lo como uma mera tentativa de dissipar tensões decorrentes da situação cubana⁷²⁸.

Uma das preocupações do governo brasileiro era justamente a de que a estratégia dos Estados Unidos prevalecesse e que o “Social Trust Fund” debilitasse ou sobrepujasse a OPA, que se via já em fase declinante. Ao tomar conhecimento da proposta, o encarregado de negócios do Brasil, Carlos Bernardes⁷²⁹, em conversa com o secretário de Estado Herter, assinalou que “qualquer iniciativa dos Estados Unidos se deveria processar tendo em vista os objetivos da OPA”. No entanto, ao revés do que propugnava o governo brasileiro, Herter advogou que “a ideia de combate ao comunismo no hemisfério não seja diretamente ligada aos planos de desenvolvimento econômico”⁷³⁰, posição idêntica àquela professada por seu antecessor, Foster Dulles.

⁷²⁵ Despacho Telegráfico 330 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Horácio Lafer para Carlos Afredo Bernardes). Confidencial. 20/07/1960. AHI-BSB.

⁷²⁶ *Ibidem*.

⁷²⁷ SEWELL, Bevan, op. cit., p. 132.

⁷²⁸ LONG, Tom, op. cit., p. 62-63.

⁷²⁹ Carlos Bernardes foi encarregado de negócios do Brasil em Washington de fevereiro de 1960 a setembro de 1961, durante todo o governo de Jânio Quadros. Cf. MOREIRA, Marcílio Marques. *Diplomacia, Política e Finanças*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001, p. 46.

⁷³⁰ Telegrama 421 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Afredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 28/07/1960. AHI-BSB.

A iniciativa de Eisenhower chegou a ser discutida na III Reunião do Comitê dos 21, em Bogotá. Nas instruções à delegação brasileira, o Itamaraty propunha uma espécie de inversão de papéis, em que a OPA “capturaria” o “Plano Eisenhower”. O Fundo Fiduciário Social proposto pelos Estados Unidos deveria, assim, ter alcance mais amplo do que queriam os norte-americanos. Entre outros pontos, os representantes brasileiros deveriam defender que consistisse num “programa de emergência” de caráter social, a ser seguido de programas voltados para a infraestrutura econômica; deveria ser permitido o repasse a bancos, cooperativas e outras instituições; a liquidação de empréstimos deveria ser realizada em moeda local; os desembolsos seriam definidos de acordo com programação definida por comissões mistas; e, tendo em vista a frágil situação econômica de países da região, caberia trabalhar, nas instituições multilaterais, em favor da amortização das dívidas de longo prazo⁷³¹.

A tentativa brasileira de fazer com que o “Plano Eisenhower” se alinhasse à “Doutrina Kubitschek” obviamente não foi bem recebida pelos Estados Unidos. Havia um evidente contraste de propósitos entre as duas iniciativas. A OPA estava centrada em ações de longo prazo e em projetos de maior vulto, além de programas que iam além dos canais bilaterais, como a estabilização de preços de matérias-primas e a criação de instituição financeira interamericana. Já o Fundo proposto por Eisenhower tinha como alicerce projetos no campo do desenvolvimento social (habitação, saúde, educação), não significando que a Washington estivesse revendo sua posição ortodoxa em matéria de ajuda externa.

Os Estados Unidos pretendiam que parte dos recursos do “Social Trust Fund” fosse administrada pelo recém-criado Banco Interamericano de Desenvolvimento. Para isso, fazia-se necessário um acordo entre o governo dos Estados Unidos e essa instituição financeira. Também nas discussões desse projeto de acordo afloraram divergências entre representantes de países latino-americanos e os Estados Unidos. O Brasil considerava negativa a indicação de um número limitado de setores que poderiam se beneficiar de aportes, já que as prioridades variavam de país para país⁷³². O encarregado de negócios Carlos Bernardes interpretava a postura dos Estados Unidos como uma estratégia para manietar a futura administração de John Kennedy, impedindo

⁷³¹ Despacho telegráfico 394 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Horácio Lafer para Carlos Afredo Bernardes). Confidencial. 20/08/1960. AHI-BSB.

⁷³² Telegrama 672 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Afredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 17/12/1960. AHI-BSB.

que tivesse maior liberdade no direcionamento de recursos do Fundo. Havia, embutido nesse processo, o risco de que apenas países menores se beneficiassem de desembolsos⁷³³.

Em dezembro de 1960, em reunião da diretoria executiva do BID para discutir o projeto de contrato com o governo dos Estados Unidos, o Brasil criticou a pressa em se aprovar o documento sem maior reflexão prévia. O delegado norte-americano buscou contornar eventuais resistências manifestando o interesse em financiar projetos no Nordeste brasileiro, lamentando, porém, não haver recebido nenhum projeto específico⁷³⁴. O término dos mandatos de JK no Brasil e de Eisenhower nos Estados Unidos impediu avanços nessa discussão específica, mas o acordo com o BID acabou sendo assinado, permitindo que se tornasse o gestor da maior parte dos US\$ 500 milhões do “Plano Eisenhower”⁷³⁵.

Embora se tratasse de uma resposta aos céleres acontecimentos pós-Revolução Cubana, o momento do lançamento da iniciativa de Eisenhower não poderia ser pior para o Brasil, por representar, na prática, mais um passo para uma espécie de “esvaziamento” da OPA. Em estudo preparado em 1962, a embaixada do Brasil em Washington fez avaliação franca dos resultados da OPA, atribuindo à postura do governo norte-americano a responsabilidade principal pelos resultados “insignificantes” logrados pela iniciativa:

Ao contrastar os benefícios alcançados pela Operação Pan-Americana, no fim de 1960, com os seus objetivos originais, conforme a proposta do Governo do Brasil, verifica-se que, a despeito da tenacidade dos esforços brasileiros, e o apoio conseguido da maior parte dos demais países latino-americanos, não foram aquelas metas alcançadas, senão em grau insignificante. A posição do Governo de Washington, durante as negociações que culminaram na Conferência de Bogotá, foi o fator predominante desse relativo insucesso⁷³⁶.

⁷³³ Telegrama 672 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Afredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 17/12/1960. AHI-BSB.

⁷³⁴ Telegrama 709 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Afredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 30/12/1960. AHI-BSB.

⁷³⁵ Banco Interamericano de Desenvolvimento. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano III, n. 12, 1960, p. 167.

⁷³⁶ Estudo preparado pelo Setor Financeiro da Embaixada do Brasil em Washington para o Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira. Dezembro de 1962. Fundo George Maciel. CPDOC, GMa pi S.Ass. 1962.12.00.1, p. 8.

Esse mesmo estudo culpou os Estados Unidos por terem se limitado a um “tratamento formalístico” das propostas e por “concessões de medidas táticas de caráter paliativo”, tais como a criação do BID e do “Social Trust Fund”. Além disso, a atuação norte-americana teria se caracterizado por “concessões puramente verbais”⁷³⁷. Em termos práticos, o lançamento do “Plano Eisenhower” não representou uma mudança na política de matriz ortodoxa do governo norte-americano⁷³⁸.

A OPA colocou em primeiro plano as discussões sobre os problemas de desenvolvimento econômico da América Latina, mas não obteve os resultados esperados. A diplomacia brasileira mostrou-se receosa até mesmo com a decisão norte-americana de apoiar a criação do BID, já que desconfiava tratar-se de mera concessão para aplacar o andamento dos demais pleitos latino-americanos. Não houve avanços nas medidas para estabilização de preços do café e nem investimentos vultosos em infraestrutura. Sob esse prisma, os resultados da OPA foram mais simbólicos do que práticos, ao terem estimulado a aproximação diplomática entre os países latino-americanos, inclusive no que tange ao estabelecimento de laços comerciais.

O fim do governo JK representou o ocaso da OPA. Jânio Quadros não tardou em deixar claras suas diferenças com relação ao seu antecessor, tema que será explorado com maiores detalhes posteriormente. A OPA teria ressonâncias, porém, no lançamento, pelo governo Kennedy, da Aliança para o Progresso, iniciativa que compartilhava com a OPA o propósito de promover o desenvolvimento na América Latina, embora tenha, na prática, surtido poucos efeitos concretos. Para Augusto Frederico Schmidt, que lamentou o “abandono” da OPA por Jânio Quadros, a Aliança para o Progresso nada mais era do que uma “OPA requeitada”⁷³⁹. Essa questão também será examinada mais adiante.

4.2.4 A disputa Itamaraty x Presidência da República na formulação da OPA

⁷³⁷ Estudo preparado pelo Setor Financeiro da Embaixada do Brasil em Washington para o Presidente Juscelino Kubitschek de Oliveira. Dezembro de 1962. Fundo George Maciel. CPDOC, GMA pi S.Ass. 1962.12.00.1, p. 8.

⁷³⁸ SEWELL, Bevan, op. cit., p. 133.

⁷³⁹ SCHMIDT, Augusto Frederico. *Antologia Política*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002, p. 110.

Desde o início ficou claro que a OPA era uma iniciativa de JK que não havia sido preparada e estudada com maior profundidade no Itamaraty. Rumores sobre dissensões entre a Presidência da República e o chanceler Macedo Soares não tardaram a se espalhar. O “pai intelectual” da OPA foi o poeta Augusto Frederico Schmidt, assessor de Kubitschek que estivera, até então, alheio às questões diplomáticas. Segundo o relato do diplomata Miguel Ozório de Almeida, que participou do processo de formulação da OPA, Schmidt “inspirou o presidente a fazer um discurso no qual ele falava na Operação Pan-Americana. O Juscelino falou entusiasmado, mas era só um *slogan*. Ele não tinha a menor ideia do que botar lá dentro”⁷⁴⁰.

Schmidt, além disso, enfrentava notórias resistências no Itamaraty. Cioso da perda de influência junto ao presidente, o então Chefe do Departamento Político, Pio Corrêa, chegou a referir-se à proposta como sendo uma “reverendíssima asneira” e uma “palhaçada”, observando ainda não haver enviado instruções para que as embaixadas brasileiras apoiassem uma “iniciativa de antemão fracassada”⁷⁴¹. Amaral Peixoto também apresentou, posteriormente, reservas à proposta, que decorreria de um “total desconhecimento da realidade” e da “ingenuidade” de JK, que teria sido “dominado pelo Schmidt”⁷⁴².

Autran Dourado, secretário de Imprensa de JK, foi o responsável por levar a carta que seria enviada a Eisenhower para o chanceler Macedo Soares. Ao recebê-la, o ministro teria se limitado a perguntar: “e onde fica o Itamaraty nisso tudo?”. Sem ter recebido resposta do emissário, arrematou: “No momento, o que eu sinto é uma grande perplexidade”⁷⁴³. De acordo com o jornalista Cláudio Bojunga, o presidente telefonou depois a Macedo Soares. Ante a insistência do chanceler em que o assunto fosse tratado pelos canais do Itamaraty, JK alegou desejar que o assunto fosse encaminhado “sem formalismo e perda de tempo”⁷⁴⁴.

⁷⁴⁰ ALMEIDA, Miguel Ozório de. *Um Depoimento*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2009, p. 59.

⁷⁴¹ CORRÊA, Manuel Pio. *Pio Corrêa: o mundo em que vivi*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1996, p. 604-605.

⁷⁴² PEIXOTO, Amaral; CAMARGO, Aspásia; Hippolito, Lúcia; D’Araújo, Maria Celina S.; Flaksman, Dora R., op. cit., p. 414-416.

⁷⁴³ DOURADO, Autran, op. cit, p. 81. Mário Gibson Barboza, que levou a carta de JK ao presidente argentino Arturo Frondizi antes do lançamento da OPA, confirmou em suas memórias que chegou ao Rio de Janeiro e conversou com Kubitschek sem o conhecimento de Macedo Soares. Cf. BARBOZA, Mário Gibson. *Na Diplomacia, o traço todo da vida*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 2002, p. 70-71.

⁷⁴⁴ BOJUNGA, Claudio, op. cit., p. 670.

Os norte-americanos tinham pleno conhecimento de que a OPA havia sido gestada sem qualquer protagonismo do Itamaraty. Chamou a atenção do secretário de Estado Assistente Roy Rubottom, enviado por Eisenhower ao Rio de Janeiro, o fato de Macedo Soares não ter estado sequer presente durante sua audiência com JK. Pior: em almoço com o chanceler após o encontro, Briggs e Rubottom notaram que Macedo Soares sequer estava informado do conteúdo do “aide-mémoire” que o presidente lhes havia acabado de entregar. Não estranharam, por isso, quando o chanceler brasileiro afirmou estar determinado a trazer o assunto “de volta ao Itamaraty”. Apesar disso, Rubottom e Briggs foram taxativos em sua avaliação ao Departamento de Estado: o projeto era de JK e ele não abriria mão de conduzi-lo diretamente, deixando de lado Macedo Soares⁷⁴⁵.

A embaixada no Rio de Janeiro relatou ainda que o Itamaraty, ao ser excluído da formulação inicial da proposta, estava insatisfeito com o que via como sendo ênfase excessiva de Kubitschek no combate ao comunismo como justificativa básica da OPA. A percepção da chancelaria brasileira seria a de que não se poderia apontar os comunistas como únicos responsáveis pelos problemas do hemisfério, já que parte importante das atribuições econômicas do Brasil derivava da oscilação dos preços do café e de outros produtos de base⁷⁴⁶.

O relegamento do Itamaraty a um plano secundário levou até a avaliações pessimistas da embaixada norte-americana sobre o futuro da diplomacia brasileira. Em memorando interno, teceu considerações bastante severas sobre o Itamaraty e sobre os problemas de coordenação no governo brasileiro:

O Ministério das Relações Exteriores perdeu o respeito mundial de que gozava anteriormente. Frequentemente o Presidente e vários Ministros o contornam e lidam diretamente com governos estrangeiros. O Chanceler tem se mostrado relutante em sujar suas mãos com assuntos econômicos mundanos e falhou em dar autoridade e recursos humanos para seu qualificado Diretor do Departamento Econômico⁷⁴⁷. Essa perda de controle do Itamaraty é agravada pela falta de coordenação entre os Ministros do governo. O Ministro da Fazenda, por exemplo, não manteve os outros Ministros ou o Banco de Desenvolvimento informados de suas intenções ou negociações. (...) Enquanto o Ministro da Fazenda negociava secretamente com os

⁷⁴⁵ Incoming Telegram (Briggs to Dulles). 11/06/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 370-371.

⁷⁴⁶ Ibidem, filmes 370-372.

⁷⁴⁷ Trata-se de alusão ao diplomata Edmundo Barbosa da Silva.

Estados Unidos, foi a nossa Embaixada que teve de manter o Itamaraty, e em alguns casos o próprio Presidente, informado das negociações. Essa situação era tão insatisfatória quanto anômala⁷⁴⁸.

Os atritos entre o núcleo mais próximo ao presidente – especialmente Augusto Frederico Schmidt – e o Itamaraty logo levaram JK a designar o mineiro Francisco Negrão de Lima como o novo chanceler, em substituição a Macedo Soares. Isso ocorreu em julho de 1958, portanto no exato momento em que ocorriam as discussões sobre a elaboração da OPA e poucos dias antes da visita de Foster Dulles ao Rio de Janeiro. Curiosamente, Schmidt chegou a acalentar esperanças de que seria ele mesmo o novo ministro das Relações Exteriores⁷⁴⁹. JK, porém, hesitou em colocar na função seu imprevisível assessor e acabou optando por uma solução mais segura, designando Negrão de Lima, então prefeito do Distrito Federal e dotado de experiência diplomática prévia, pois fora embaixador em Caracas e Assunção⁷⁵⁰. Ciente da precária posição de Macedo Soares em seus últimos meses de gestão, na primeira audiência que concedeu a Briggs, em 13 de julho, Negrão de Lima mencionou que um de seus objetivos centrais seria “revitalizar o Itamaraty”, trazendo o tratamento de temas afetos às relações exteriores aos seus “canais tradicionais”⁷⁵¹.

É importante ter em conta também a avaliação pessoal de Briggs, um crítico acerbo da gestão JK, sobre Negrão de Lima. O embaixador assinalou ao Departamento de Estado ter ficado muito bem impressionado após o seu primeiro encontro com o novo ministro. Asseverou que Negrão de Lima era pessoalmente “bem mais próximo” de JK do que Macedo Soares, cuja relação com o presidente seria de natureza mais protocolar e oficial. Além disso, Macedo Soares parecia pertencer mais à “era Vitoriana” do que ao século XX, ao passo que Negrão de Lima seria muito mais “jovial, energético e obviamente ansioso em fazer coisas, não necessariamente num padrão tradicional, mas certamente por meio do Ministério das Relações Exteriores”⁷⁵².

A embaixada norte-americana procurou aproveitar essa oportunidade para revigorar as relações com o Itamaraty, principalmente com o chefe do Departamento Econômico, Edmundo Barbosa da Silva, que era benquisto por Briggs e respeitado

⁷⁴⁸ Memorandum from Howard Cottam to Ellis Briggs. 11/07/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 395. Tradução nossa.

⁷⁴⁹ DOURADO Autran, op. cit., p. 90-91; LOPES, Lucas. *Memórias do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991, p. 255.

⁷⁵⁰ BOJUNGA, Claudio, op. cit., p. 671.

⁷⁵¹ Incoming Telegram (Briggs to Dulles). 13/07/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 402.

⁷⁵² Ibidem, filme 403. Tradução nossa.

como interlocutor para questões econômicas. Em almoço organizado por diplomatas norte-americanos, Barbosa da Silva admitiu que o Itamaraty teria ganhado confiança com a designação de Negrão de Lima, uma vez que durante a gestão Macedo Soares a instituição havia sido contornada em diversas ocasiões. A embaixada assinalou que Barbosa da Silva “aparentemente” teria acesso direto a JK e que teria sido um dos responsáveis pela inclusão de manifestações pró-Estados Unidos em discursos do mandatário⁷⁵³.

A saída de Macedo Soares abria, em tese, uma oportunidade para a aproximação bilateral. Os norte-americanos avaliavam que a debilidade do Itamaraty poderia dar margem a ações mais voluntaristas de assessores de JK, notadamente de Schmidt, cujas atitudes explicitavam uma maior disposição em antagonizar-se com os Estados Unidos. O novo secretário-geral do Itamaraty, embaixador Antônio Mendes Viana, chegou mesmo a declarar a diplomata da embaixada dos Estados Unidos que a OPA seria uma manobra política doméstica para reforçar o prestígio de JK, mas que seu “objetivo secundário” seria a tentativa de Augusto Frederico Schmidt de obter controle da política externa brasileira⁷⁵⁴. Como se depreende das comunicações entre a embaixada no Rio de Janeiro e o Departamento de Estado, essa perspectiva era plenamente compartilhada por Briggs e sua equipe.

Nessa mesma conversa, Mendes Viana foi além e expressou sua “séria preocupação” com o futuro da OPA, que ele acreditava pudesse levar o Brasil a uma posição mais “neutralista”. Facções “neutralistas” mostrar-se-iam “ativas” no Palácio do Catete e o Itamaraty estaria envidando os esforços necessários para se contrapor a elas. Mencionou até a necessidade de preservar o diplomata José Sette Câmara – único integrante do Itamaraty a ocupar posição próxima a JK na Presidência da República, na qualidade de subchefe da Casa Civil – como ponto de contato, já que eventual choque de posições (provavelmente com Schmidt) poderia resultar em sua demissão⁷⁵⁵.

As divergências estendiam-se também à embaixada do Brasil nos Estados Unidos, onde prevalecia a sensação de que Schmidt não tomava em conta os aportes

⁷⁵³ Incoming Telegram (Briggs to Dulles). 25/07/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 412.

⁷⁵⁴ Memorandum of Conversation (Briggs e Viana). 19/08/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 428.

⁷⁵⁵ Ibidem.

apresentados pelo setor econômico daquela representação diplomática⁷⁵⁶, chefiado por Miguel Ozório de Almeida.

Macedo Soares não chegou a tratar publicamente das razões que motivaram sua saída do Itamaraty. Um ano depois, porém, não mediu palavras ao conversar com o cônsul dos Estados Unidos em São Paulo, Richard Butrick. O ex-ministro assinalou que, embora tenha trabalhado em prol de um maior entendimento entre o Brasil e os Estados Unidos, seus esforços teriam sido prejudicados por “conselheiros inexperientes em política exterior”, citando especificamente Schmidt, cujo desempenho contribuiria para deteriorar as relações bilaterais⁷⁵⁷. Essa conversa é particularmente relevante por oferecer acesso às reais opiniões de Macedo Soares sobre a OPA. Segundo o relato do ex-chanceler, ao ser surpreendido pelo anúncio da iniciativa, passou a advogar que JK servisse apenas como uma espécie de “intermediário”, colhendo demandas dos países latino-americanos (por meio de cartas “pessoais e secretas”) e transmitindo-as a Eisenhower – cuja resposta seria, por sua vez, encaminhada aos países vizinhos. JK estaria, assim, numa posição privilegiada para propor soluções de compromisso e colaborar na construção de um programa de cooperação interamericana. Butrick relatou o seguinte ao Departamento de Estado:

O Ministro Macedo Soares afirmou acreditar que o papel que o Brasil deveria desempenhar na implementação da Operação Pan-Americana seria o de “algodão entre duas peças de cristal”, ou seja, de um intermediário ou mediador ajudando a reconciliar diferentes pontos de vista e a superar desentendimentos entre os Estados Unidos e os países da América Latina. Em sua opinião, essa abordagem contribuiria de maneira construtiva para remover muitos dos obstáculos no caminho de melhores relações interamericanas⁷⁵⁸.

Macedo Soares negou ainda que tenha sido demitido. Alegou que sua saída do Itamaraty já estaria planejada em razão de problemas de visão (catarata em ambos os olhos), o que exigia que passasse por intervenção cirúrgica. Isso levou JK a colocar a implementação da OPA inteiramente nas mãos de Schmidt, que preconizava “soluções gerais” para os problemas do subdesenvolvimento, com assistência material a vir “quase que exclusivamente dos Estados Unidos”. Segundo o ex-chanceler, as cartas enviadas

⁷⁵⁶ CAVALCANTI, Geraldo Holanda. Introdução. In: ALMEIDA, Miguel Ozório de, op. cit., p. xviii.

⁷⁵⁷ Foreign Service Despatch (AmConGen São Paulo - Department of State). 22/06/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 451.

⁷⁵⁸ Ibidem, filmes 460-461. Tradução nossa.

por JK a seus colegas latino-americanos pedindo sugestões sobre como implementar a OPA (com a iniciativa já lançada publicamente) teriam “aberto as comportas” para uma série de pedidos e queixas contra os Estados Unidos⁷⁵⁹.

Macedo Soares também criticou JK, a quem teria advertido “diversas vezes” sobre os problemas que enfrentaria se seguisse os conselhos de Schmidt. Tanto que, ainda segundo o ex-ministro, em sua visita ao Rio de Janeiro o secretário de Estado Dulles teria simplesmente “tirado a OPA das mãos de Kubitschek e levado-a para a OEA”⁷⁶⁰ – trata-se de uma referência ao fato de que a OPA passou a ser discutida no Comitê dos 21, vinculado à organização interamericana. A atuação diplomática de Dulles no episódio, inclusive ao dissuadir JK da ideia de que fosse convocada reunião de Chefes de Estado e de Governo, foi classificada por Macedo Soares como “superlativa”⁷⁶¹.

O ex-chanceler sublinhou as “repercussões negativas” da atuação de Schmidt nas reuniões interamericanas que discutiram a OPA⁷⁶². O principal exemplo dos “absurdos” que teria perpetrado como delegado brasileiro teria sido a apresentação em público da previsão de que o PIB per capita da União Soviética superaria o dos Estados Unidos em 1980. Questionado por Butrick se o estudo que embasou a afirmação teria sido preparado pela própria embaixada do Brasil em Washington, Macedo Soares negou e atribuiu, sem citar nomes, a responsabilidade pela autoria a “dois capangas” de Schmidt⁷⁶³. Esse entendimento de Macedo Soares era compartilhado pelo Departamento de Estado, que via a referência constante a esses dados por Schmidt como um artifício para constranger os Estados Unidos a aceitarem pedidos com os quais não concordariam em outras circunstâncias⁷⁶⁴.

A afirmação pública feita por Schmidt, durante a primeira sessão do Comitê dos 21, de que os países da América Latina poderiam se ver “obrigados” a buscar mercados na União Soviética e na China tampouco terá contribuído para recompor suas relações com os norte-americanos. Esse tipo de afirmativa não apenas acentuava o antagonismo

⁷⁵⁹ Foreign Service Despatch (AmConGen São Paulo - Department of State). 22/06/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 462.

⁷⁶⁰ Ibidem, filme 452.

⁷⁶¹ Ibidem, filme 463.

⁷⁶² Ibidem, filme 452.

⁷⁶³ Ibidem, filme 463. Como assinalado no item 3.2.2, um dos autores do estudo foi Miguel Ozório de Almeida.

⁷⁶⁴ Statement Regarding Mr. Augusto Frederico Schmidt and His Views on Economic Development. 28/10/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 552.

com a delegação dos Estados Unidos, mas fez seu chefe, Thomas Mann, chegar a cogitar (o que não tinha nenhum fundamento na realidade) que a OPA seria uma espécie de “plano comunista” para minar o prestígio dos Estados Unidos junto aos latino-americanos. O jornalista Henry Raymond alega ter ouvido Thomas Mann afirmar ter a “convicção”, e não mais apenas a suspeita, de que Schmidt seria “comunista”⁷⁶⁵.

As cáusticas declarações de Schmidt teriam levado os Estados Unidos a favorecerem Buenos Aires, e não o Rio de Janeiro, como sede da segunda reunião do Comitê dos 21. Além disso, segundo Macedo Soares, JK teria logo percebido o erro que teria cometido ao designar Schmidt como delegado do Brasil às reuniões sobre a OPA⁷⁶⁶. Embora o ex-chanceler dissesse manter relações cordiais com o presidente (que lhe teria inclusive oferecido postos diplomáticos, como o de embaixador no Vaticano), Butrick avaliou haver no ex-ministro sinais de “amargura” com relação ao tratamento recebido no processo de implementação da OPA⁷⁶⁷. Dessa forma, mesmo que tenha negado publicamente ter saído do Itamaraty por causa da OPA, tudo indica que Macedo Soares deixou o cargo por ter sido totalmente preterido quando do lançamento da iniciativa⁷⁶⁸.

A dificuldade que tinham os norte-americanos em lidar com Schmidt ficou evidente também em avaliação realizada por John Moors Cabot, que ao final de 1959 substituiu Briggs à frente da embaixada no Rio de Janeiro⁷⁶⁹. O Brasil tinha a expectativa de que a saída de Briggs, cujas reservas a JK ficaram consagradas em diversos expedientes enviados ao Departamento de Estado, pudesse se fazer acompanhar de uma maior flexibilidade na concessão de créditos. Ficou claro, porém, que isso não ocorreria, à luz inclusive do fato de que Cabot era diplomata de carreira,

⁷⁶⁵ RAYMONT, Henry. *Troubled Neighbours: The Story of US-Latin American Relations from FDR to the Present*. New York: Routledge, 2018, p. 87.

⁷⁶⁶ Foreign Service Despatch (AmConGen São Paulo - Department of State). 22/06/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 464.

⁷⁶⁷ *Ibidem*.

⁷⁶⁸ Notas da entrevista concedida por Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva ao professor Michael Weis, em 23/07/1986. Manuscrito gentilmente cedido pelo professor Michael Weis.

⁷⁶⁹ O Departamento de Estado designou, para suceder Briggs, Clare Booth Luce, esposa do poderoso empresário Henry Luce, fundador do conglomerado Time-Life. A embaixada do Brasil em Washington mostrou-se entusiasmada com a nomeação, avaliando que poderia se tratar de um “prenúncio de maior atenção pelo Brasil e pela América Latina, porquanto a Senhora Luce é talvez, depois de Eleanor Roosevelt, a mulher de maior projeção deste país” (Telegrama 117 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. Confidencial. 27/02/1959. AHI-BSB). Luce, porém, acabou renunciando ao cargo após envolver-se em polêmica com o senador Wayne Morse, que a acusava de despreparada para ocupar o cargo. A indefinição sobre sua vinda ou não ao Brasil irritou o governo brasileiro, conforme relato de Ellis Briggs (Cf. BRIGGS, Ellis. Entrevista a Douglas Scott e John T. Mason, junho de 1970 e outubro de 1972, cit., p. 128).

estando, portanto, bem familiarizado com a linha seguida pelo governo Eisenhower no tocante ao Brasil. Cabot descreveu conversa que teve com Schmidt em Nova York como um “ataque de cólera em câmera lenta” (*slow motion tantrum*)⁷⁷⁰:

Ele foi pretensioso, arrogante, contraditório, egoísta, veemente e irracional. Ele me interrompeu em praticamente tudo o que tentei falar. A conversa foi um tanto desarticulada, uma vez que ele seguia uma tangente após a outra, às vezes em temas estranhos como as pinturas dos artistas latino-americanos⁷⁷¹.

Tão interessante quanto a avaliação pessoal de Cabot foi o teor do que lhe disse Schmidt. Ao declarar-se assessor de JK para “todos os assuntos de relações exteriores”, assinalou que o prestígio do Itamaraty teria caído “radicalmente” em razão de sua “incompetência” após o fim da Segunda Guerra. Exemplo disso seria o fato de os Estados Unidos terem prestado ajuda e equipamentos à Alemanha, sua inimiga durante o conflito, em suposto detrimento do Brasil. Disse que jamais teria aceitado em silêncio esse tratamento diferenciado, atribuindo a responsabilidade por tal “fracasso” ao Itamaraty⁷⁷².

Ao tratar da OPA, Schmidt ponderou que o Departamento de Estado não havia compreendido bem a iniciativa, que se destinava basicamente à elaboração de um plano de desenvolvimento para a América Latina, e não para extrair dinheiro dos Estados Unidos. A OEA, por sua vez, seria “inútil” e se prestaria apenas à “realização de coquetéis”⁷⁷³. Cabot relatou que, ao escutar Schmidt criticar o fato de Dulles não ter mencionado a América Latina ou a OPA em discurso realizado na Assembleia Geral da ONU, conteve-se para não dizer que o secretário de Estado não o fez justamente por estar “irritado” com a atuação de Schmidt. Frustrado por não conseguir identificar qual seria a exata pretensão de Schmidt com relação à OPA, Cabot concluiu:

O que o Presidente Kubitschek vê nesse homem? Acho que nunca em minha vida deparei-me com um exemplo tão claro de incoerência ofensiva. E o digo apesar de nada do que me disse ter sido dirigido pessoalmente contra mim. Seria possível supor que Kubitschek se dá

⁷⁷⁰ Memorandum of Conversation (John M. Cabot e Augusto Frederico Schmidt). 24/11/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 526.

⁷⁷¹ Ibidem. Tradução nossa.

⁷⁷² Memorandum of Conversation (John M. Cabot e Augusto Frederico Schmidt). 24/11/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 526.

⁷⁷³ Ibidem, 527.

conta dos danos que Schmidt está infligindo às relações do Brasil, e ainda assim não há dúvida de que Schmidt pertence ao círculo íntimo do presidente. A outra hipótese é que Kubitschek pode achar o fanatismo de Schmidt útil – isto é, pressupõe que Schmidt pode ser tão desagradável que faríamos quase tudo para calá-lo com açúcar. Talvez parte da violência de Schmidt se deva ao seu sentimento de que ele é um ativo desperdiçado⁷⁷⁴.

Nesse quadro de disputa de poder entre o Itamaraty e Schmidt, os norte-americanos favoreciam a chancelaria brasileira, com a qual estavam mais acostumados a lidar e que tenderia, em geral, a ter posição mais simpática aos Estados Unidos. Nos bastidores, os diplomatas brasileiros não se escusavam de criticar a atuação do assessor de JK – as declarações de Macedo Soares foram a mais eloquente representação desse sentimento.

Logo após chegar a Washington em julho de 1959, o substituto de Amaral Peixoto à frente brasileira, Walther Moreira Salles, confidenciou a Roy Rubottom Jr. que Horácio Lafer (ex-ministro da Fazenda de Getúlio Vargas) deveria se tornar o novo ministro das Relações Exteriores de JK, em substituição a Negrão de Lima, que se preparava para ser o embaixador em Portugal. Salles afirmou também Lafer daria instruções a Schmidt, e não o contrário. No relato da conversa, Rubottom assinalou que “tentou não revelar o seu desencorajamento” com a assertiva do embaixador brasileiro⁷⁷⁵. Em outra conversa com Moreira Salles, Rubottom deixou claro que os Estados Unidos tinham divergência com Schmidt, e “talvez com o presidente Kubitschek”, sobre o nível de assistência externa que seria necessário para promover o desenvolvimento econômico do Brasil⁷⁷⁶.

O impacto da atuação de Schmidt não pode ser subestimado. Seu estilo abrasivo pouco contribuiu para minorar a já parca disposição dos Estados Unidos em ampliar sua assistência externa aos latino-americanos. Tampouco terá granjeado maior simpatia pela OPA. Muito pelo contrário: como registrado em documento do Departamento de Estado, Schmidt seria o principal obstáculo para que o Brasil aceitasse o que os norte-americanos consideravam “abordagem realista” da OPA, que deveria consistir em “passos elementares” prévios à adoção de compromissos mais concretos. Esse “passos

⁷⁷⁴ Memorandum of Conversation (John M. Cabot e Augusto Frederico Schmidt). 24/11/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 529. Tradução nossa.

⁷⁷⁵ Memorandum of Conversation (Walther Moreira Salles e Roy Rubottom). 24/07/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 536. Tradução nossa.

⁷⁷⁶ Memorandum of Conversation (Walther Moreira Salles e Roy Rubottom). 13/11/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 545.

elementares” estariam consubstanciados em estudos mais aprofundados no âmbito da OEA, e não teriam, na avaliação de Washington, maior apelo para Schmidt, que defenderia simplesmente que os Estados Unidos adotassem em sua totalidade o programa por ele advogado. Para o Departamento de Estado, aqueles que conheceriam bem Schmidt diriam que mesmo que não houvesse essa divergência, “é provável que as complexidades de seu caráter e seus próprios atributos pessoais tornariam difícil lidar com ele, na melhor das hipóteses”⁷⁷⁷.

Outra demonstração da grande insatisfação dos Estados Unidos com Schmidt está presente em carta enviada pelo próprio secretário de Estado Christian Herter para o embaixador Cabot. A missiva estava recheada de críticas ao brasileiro e é ilustrativa de como sua atuação contaminou os contatos bilaterais até mesmo em níveis mais altos. Herter comentava que altos funcionários do Departamento de Estado, especialmente Rubottom e Thomas Mann, vinham tentando há tempos, sem êxito, “conversar racionalmente com Schmidt sobre problemas econômicos”. Confessava, por isso, duvidar que pudessem lograr algo nesses contatos. Teriam, pelo contrário, que “aguentar” as declarações de Schmidt no período remanescente do governo JK. Por essa razão, sua eventual indicação para comandar a embaixada do Brasil em Paris, conforme se especulava no Brasil, seria muito “bem-vinda” pelos Estados Unidos⁷⁷⁸.

A carta demonstrava a grande preocupação do secretário de Estado com a atuação de Schmidt e seu impacto nas relações bilaterais. Por isso, Herter ia além e sugeria a Cabot a criação de um canal de diálogo contornando o assessor de JK. A opção mais favorecida pelos Estados Unidos era o embaixador Cyro de Freitas-Valle, que então exercia o papel de representante permanente do Brasil junto às Nações Unidas:

Para sua própria orientação, sugeriria que para assuntos relacionados às Nações Unidas você lide o máximo possível com o embaixador Freitas-Valle na Missão Permanente do Brasil, e evite Schmidt o quanto for possível. Você provavelmente encontrará Freitas-Valle totalmente ciente dos problemas de Schmidt e disposto a compensá-los o quanto puder. Com relação a problemas que são essencialmente bilaterais (...) acho que você tem adotado a linha correta. Achamos melhor evitar enredar-nos em discussões com Schmidt, pois suas

⁷⁷⁷ Statement Regarding Mr. Augusto Frederico Schmidt and His Views on Economic Development. 28/10/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 553. Tradução nossa.

⁷⁷⁸ Carta de Christian Herter para Roy Rubottom. 28/10/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 551. Tradução nossa.

maneiras naturalmente levarão seus interlocutores a reagir negativamente às suas opiniões⁷⁷⁹.

Herter enviou, como anexo à carta para Cabot, uma avaliação confidencial do Departamento de Estado sobre Schmidt. Constava desse documento que Schmidt seria “impopular” no Brasil e que sua única “força política” seriam os laços de amizade com JK. Ele teria personalidade “desagradável” e seria dotado de “péssimas maneiras”, sendo improvável que pudesse continuar influenciando JK por um longo período⁷⁸⁰.

Outro episódio que contribuiu para minar a reputação de Schmidt junto ao Departamento de Estado foi relatado por outro Cabot: Henry Cabot Lodge, ex-senador e então representante permanente dos Estados Unidos junto às Nações Unidas. Ele assinalou, em carta a Christian Herter, sua experiência negativa com o brasileiro durante almoço oferecido em Nova York ao Príncipe Naim, do Afeganistão. Nessa ocasião, Schmidt teria empreendido “forte ataque aos Estados Unidos, em voz alta e num tom extremamente amargo e desagradável”. Entre outros pontos, teria se queixado da “falta de visão” dos Estados Unidos, que teriam conduzido o seu processo de crescimento com tolerância à inflação, embora exigissem austeridade do Brasil, e do fato de os representantes brasileiros terem dificuldade de acesso a interlocutores além do “terceiro escalão” do Departamento de Estado. Além disso, teria dito que o Partido Democrata dispensaria ao Brasil tratamento melhor do que aquele oferecido pelos republicanos da gestão Eisenhower. Na missiva, Henry Cabot Lodge disse ter “controlado seu temperamento” para não responder a Schmidt durante o jantar, não sem antes notar que, ao contrário do que teria dito o brasileiro, o desenvolvimento dos Estados Unidos teria sido impulsionado por investidores privados, e não governos estrangeiros⁷⁸¹.

Como se nota, Schmidt conseguiu criar atritos com todos interlocutores importantes do Brasil no governo Eisenhower: com o secretário de Estado, com dois embaixadores no Rio de Janeiro (Briggs e Cabot), com o representante dos Estados Unidos junto à ONU e, durante os debates do Comitê dos 21, com o chefe da delegação norte-americana, Thomas Mann. Na esfera doméstica, indispôs-se com o Itamaraty, instituição que atacava até mesmo em suas conversas com interlocutores estrangeiros. A

⁷⁷⁹ Carta de Christian Herter para Roy Rubottom. 28/10/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 551. Tradução nossa.

⁷⁸⁰ Statement Regarding Mr. Augusto Frederico Schmidt and His Views on Economic Development. 28/10/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 552.

⁷⁸¹ Carta de Henry Cabot para Christian Herter. 15/10/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 558-559. Tradução nossa.

impetuosidade de Schmidt era ditada pelo seu sentimento de que o Itamaraty seria mais leniente com os Estados Unidos do que deveria. Esse juízo não refletia com exatidão a realidade: como revelam o teor das conversas no Rio de Janeiro e em Washington no período que vai de 1945 a 1960, os representantes brasileiros manifestaram reiteradas vezes sua insatisfação com os rumos da cooperação bilateral. Isso ocorreu mesmo no governo Dutra, quando o chanceler Raul Fernandes foi enfático em criticar o que via como falta de reciprocidade dos Estados Unidos ao apoio dado pelo Brasil durante a Segunda Guerra Mundial. A atuação dos embaixadores Mauricio Nabuco, João Carlos Muniz e Amaral Peixoto também tinha viés crítico, embora buscando preservar os canais de diálogo e proteger os vastos interesses do Brasil no mercado norte-americano.

Schmidt parecia ir além: além de não haver cultivado boas relações com nenhuma autoridade norte-americana, não se furtava a críticas duras e públicas aos Estados Unidos, minando as possibilidades de maior adesão norte-americana às teses brasileiras consagradas na OPA. Numa demonstração de falta de tato diplomático, não restringia suas críticas às conversas privadas, já que publicou, ainda durante a gestão JK, artigos na imprensa impugnando a postura dos Estados Unidos:

Em primeiro lugar, reclamamos dos nossos amigos norte-americanos uma mudança de natureza psicológica. Os Estados Unidos não podem continuar indiferentes e alheios a todos os perigos que corríamos, nós, seus aliados naturais. Essa indiferença não era nociva apenas a nós, mas atingia em cheio a própria liderança norte-americana no mundo⁷⁸².

Apesar das objeções dos Estados Unidos e do próprio Itamaraty, a atuação de Schmidt era respaldada por JK e explicita um dos traços característicos de sua política externa: a concentração de decisões na presidência da República. Em muitas ocasiões – como comprovam as reiteradas reclamações de Amaral Peixoto com a falta de instruções ou de informações sobre negociações em curso no Rio de Janeiro –, temas de política externa eram conduzidos exclusivamente nos gabinetes presidenciais ou, em alguns casos, por autoridades da área econômica. Isso levou a um paulatino enfraquecimento de Macedo Soares e prejudicou a própria posição do Brasil em suas tratativas com os Estados Unidos, pela simples razão de que a multiplicidade de canais de interlocução ensejava, não raro, mensagens contraditórias. Para os Estados Unidos, o

⁷⁸² SCHMIDT, Augusto Frederico, op. cit., p. 104.

mais confortável seria priorizar os contatos com o que consideravam a instituição mais “pró-americana” do governo brasileiro: o Itamaraty. Como o protagonismo de Schmidt demonstrou, porém, JK acreditava que o impulsionamento de seus objetivos centrais (financiamento do Plano de Metas e OPA) exigia um engajamento de natureza menos ortodoxa, que fugisse às instâncias burocráticas tradicionais. Ao final, porém, o efeito foi exatamente o oposto, uma vez que a estratégia de Schmidt de atacar os Estados Unidos teve como resultado um crescente desengajamento norte-americano na discussão das propostas brasileiras.

4.3 “O povo brasileiro está decidido a completar o seu desenvolvimento e nada o deterá”: a crise com o FMI

As dificuldades de obtenção de crédito junto ao Tesouro norte-americano e aos bancos privados gradativamente tornaram o acesso ao FMI cada vez mais inevitável para o governo brasileiro. Como visto, já nos primeiros anos do governo de JK os Estados Unidos passaram a insistir em que o Brasil buscasse empréstimos junto ao organismo multilateral, adotando, em contrapartida, um programa de austeridade que pudesse oferecer solução de longo prazo para seus problemas econômicos. Embora as autoridades brasileiras resistissem, a partir de 1958 o Brasil teve que bater às portas do FMI para aliviar a séria crise em seu balanço de pagamentos.

Para o Brasil, uma das vantagens do recurso ao Fundo seria diminuir os danos políticos a que o governo estaria sujeito se dependesse apenas de recursos norte-americanos. Como ponderou Amaral Peixoto, embora o Fundo também fosse exigir medidas de austeridade fiscal e reformas econômicas no plano monetário, cambial e fiscal, em tese esse pedido poderia ser enquadrado como solicitação rotineira, e não como “pressão política” de Washington⁷⁸³. O pleito brasileiro, porém, era complexo: além de atrasar pagamentos já devidos, o Brasil ambicionava novos empréstimos. Para completar, hesitava em adotar medidas de disciplina fiscal, com a preocupação de que viessem a afetar a execução do Plano de Metas e da construção de Brasília. No início de 1958, o Brasil buscava retirar recursos de sua quota no valor de US\$ 37 milhões e adiar

⁷⁸³ Telegrama 90 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. Secreto. 26/02/1958. AHI-BSB.

o pagamento de US\$ 17 a 20 milhões que já devia ao organismo, cujas prestações venceriam ainda naquele ano⁷⁸⁴.

A situação econômica brasileira no início de 1958 era precária, marcada pelo aumento da inflação e do déficit público, bem como pela persistência da excessiva dependência de exportações de café. Esse produto respondeu por mais de 60% do valor das exportações nos primeiros nove meses de 1957⁷⁸⁵. Além disso, o preço médio da saca de café havia caído de US\$ 59 em 1957 para apenas US\$ 43,3 dólares no primeiro trimestre de 1959⁷⁸⁶. Havia também preocupação com o aumento da inflação, decorrente de emissões para financiar os crescentes déficits públicos.

Os recursos que o Brasil buscava junto ao FMI deveriam ser complementados por nova investida junto aos bancos privados e ao Tesouro norte-americano. Para garantir uma quantidade mínima de divisas para fazer face às suas necessidades de importação, o Brasil realizou as já mencionadas operações de depósito de barras de ouro em bancos dos Estados Unidos, como garantia para eventuais desembolsos. Ainda em 1958, por exemplo, o governo brasileiro planejava o saque de recursos da ordem de US\$ 56 milhões, referentes à caução-ouro depositada em bancos norte-americanos⁷⁸⁷.

Em suas comunicações com o Rio de Janeiro, Amaral Peixoto se referia insistentemente ao caso da França como um exemplo das dificuldades envolvidas nas negociações com o FMI. Os franceses também teriam sido obrigados a elaborar um programa de reformas econômico-financeiras para obter recursos do Fundo. Os pontos principais desse programa seriam reforma cambial, redução de investimentos, eliminação de isenções fiscais e criação e aumento de impostos⁷⁸⁸. Tratava-se de um leque de ações muito pouco palatável para o governo brasileiro. Ao tomar conhecimento da comparação feita com a situação da França, o ministro da Fazenda, José Maria

⁷⁸⁴ Telegrama 90 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. Secreto. 26/02/1958. AHI-BSB.

⁷⁸⁵ 1957 Consultations - Brazil. Fundo Monetário Internacional, SM/58/7. 22/01/1958. Disponível em www.archivescatalog.imf.org. Acesso em 02/07/2019.

⁷⁸⁶ FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014, p. 266.

⁷⁸⁷ Telegrama 90 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para José Carlos Macedo Soares). Secreto. 26/02/1958. AHI-BSB.

⁷⁸⁸ Telegrama 99 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. Secreto. 01/03/1958. AHI-BSB; Telegrama 82 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado. Secreto. 25/02/1958. AHI-BSB.

Alkmin, advertiu Amaral Peixoto que “nenhuma reforma cambial será feita”⁷⁸⁹. Além disso, a situação do Brasil seria bem distinta daquela enfrentada pela França, cujas exportações seriam principalmente de bens manufaturados, “pouco sujeitos às oscilações que caracterizam as exportações de produtos primários”⁷⁹⁰.

O discurso pouco flexível de Alkmin e de outras autoridades brasileiras alimentavam ainda mais as reticências dos Estados Unidos com a solvência do Brasil. Alkmin, aliás, era muito malvisto pelos norte-americanos, que se referiam a ele como um “desastre” e como o “pior ministro da Fazenda que o Brasil já teve”⁷⁹¹. Subjacente a essa avaliação estava a clara simpatia de Washington pela ala mais “ortodoxa” do governo, que seria representada por Lucas Lopes e Roberto Campos. Ambos haviam preparado plano de estabilização da economia brasileira (chamado de “Programa de Estabilização Monetária”, PEM) assentado na redução da inflação. Para Lopes, o plano só seria completo se avançasse também na realização de reforma cambial⁷⁹². Em depoimento posterior, Lopes criticou Alkmin por não ter apoiado a realização de reforma cambial logo no início do governo JK, o que poderia ter minimizado os problemas na balança de pagamentos que depois afligiriam o Brasil⁷⁹³.

Embora Amaral Peixoto tenha dito a Rubottom em fevereiro de 1958 que o país necessitava urgentemente de US\$ 100 milhões, dados complementares sobre a balança de pagamentos (solicitados expressamente pelos Estados Unidos) não haviam sido sequer entregues⁷⁹⁴. Isso pode ter ocorrido tanto porque os números seriam desfavoráveis ao Brasil quanto por simples deficiência de comunicação entre a embaixada e o Rio de Janeiro. A postura de Washington seguia, nesse cenário, sendo a de resistir firmemente às pressões brasileiras, enfatizando que sua participação na assistência financeira ao Brasil dependeria da adoção de medidas corretivas negociadas

⁷⁸⁹ Despacho Telegráfico 70 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (José Maria Alkmin para Ernani do Amaral Peixoto). Secreto. 27/02/1958. AHI-BSB.

⁷⁹⁰ Despacho Telegráfico 74 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (José Carlos Macedo Soares para Ernani do Amaral Peixoto). Secreto. 01/03/1958. AHI-BSB.

⁷⁹¹ OLIVEIRA, Fernanda Conforto de. *International Financial Negotiations and Political Actors: The Breakdown in IMF-Brazilian Negotiations during the Administration of Juscelino Kubitschek (1957-1959)*. São Paulo, Universidade de São Paulo, 2018, p. 32.

⁷⁹² BOJUNGA, Claudio, op. cit., p. 698.

⁷⁹³ LOPES, Lucas, op. cit., p. 233.

⁷⁹⁴ Office Memorandum para Rubottom. 13/03/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 317.

diretamente com o FMI. Em síntese, os brasileiros deveriam buscar soluções de longo prazo e a alteração de aspectos de suas políticas monetária, fiscal e comercial⁷⁹⁵.

Também no início de 1958 os norte-americanos já diagnosticavam que o Brasil havia chegado a um ponto crítico, em função basicamente de “más políticas fiscais”. A diretriz, portanto, era a de deixar claro às autoridades brasileiras que os Estados Unidos somente considerariam conceder assistência após negociações sérias com o FMI⁷⁹⁶. Em conversa no Departamento de Estado, Amaral Peixoto escutou um recado inequívoco: não haveria por que os Estados Unidos prestarem ajuda emergencial ao Brasil sem que as causas primárias de seus problemas não fossem devidamente tratadas⁷⁹⁷.

As portas se fechavam também no Banco Mundial. Em agosto de 1958, o presidente daquela instituição, Eugene Black, enviou carta ao ministro José Maria Alkmin, cujos termos não poderiam ser mais explícitos: assinalava a “preocupação com que encaramos as perspectivas econômicas do Brasil”, em razão dos desequilíbrios fiscais, inflação e diminuição das reservas cambiais. Embora deixasse aberta a possibilidade de empréstimo a Furnas⁷⁹⁸, arrematava com mensagem pessimista sobre novos desembolsos:

O Banco continuará a acompanhar com interesse os desenvolvimentos da situação do Brasil. Nas circunstâncias econômicas atuais, não me sinto em posição de recomendar empréstimos ao Brasil além do mencionado a Furnas. A possibilidade de auxiliarmos o financiamento de outros projetos no futuro dependerá do êxito do governo em eliminar as causas da fraqueza da economia brasileira que estejam ao seu alcance⁷⁹⁹.

As consultas com o FMI prosseguiram ao longo de 1958 e início de 1959, mas o Brasil não mudara sua posição, insistindo em obter empréstimos do Eximbank. Os

⁷⁹⁵ Office Memorandum para Rubottom. 13/03/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 317-318; Office Memorandum para Rubottom. 31/03/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 322.

⁷⁹⁶ Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. Washington, 15/02/1958. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 659.

⁷⁹⁷ Memorandum of a Conversation, Department of State. Washington, 14/03/1958. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 664.

⁷⁹⁸ Trata-se de referência a empréstimo de US\$ 73 milhões concedido em 1958. Cf. World Bank. 1958. Brazil - Furnas Hydroelectric Project. Washington, DC: World Bank. <http://documents.worldbank.org/curated/en/156571468020701825/Brazil-Furnas-Hydroelectric-Project>. Acesso em 15/11/2018.

⁷⁹⁹ Carta de Eugene Black a José Maria Whitaker. 19/08/1958. CPDOC/FGV. RC 55.05.02.

Estados Unidos, por sua vez, não cediam às investidas, advogando que recursos para alívio de desequilíbrios no balanço de pagamentos (na forma dos acordos *stand by*) deveriam vir do FMI. A discussão parecia ganhar uma circularidade que não interessava ao governo brasileiro. Para piorar, com o passar do tempo o recurso ao FMI tornava-se cada vez mais difícil: em dezembro de 1958 o organismo já aceitara adiar para maio de 1959 o pagamento de parcela da dívida brasileira no montante de US\$ 20 milhões. O Brasil não poderia, por isso, pleitear novos recursos senão a partir de junho de 1959⁸⁰⁰.

Em conversa com diplomata da embaixada dos Estados Unidos, Roberto Campos, então presidente do BNDE, e João Pinheiro, diretor da mesma instituição, voltaram a dizer (como já o fizera Alkmin) que um dos aspectos mais problemáticos das propostas do FMI era a exigência de reforma cambial, consoante a qual o Brasil adotaria um sistema cambial livre para todas as importações e exportações, à exceção do café. Para os brasileiros, essa proposta seria “politicamente inviável”⁸⁰¹, tendo em vista o impacto que teria no preço de produtos importados. Além disso, JK estaria numa situação política que não lhe daria ampla liberdade para assumir “compromissos” (e não meras intenções) na promoção de austeridade fiscal. Paradoxalmente, nessa mesma conversa Campos e Pinheiro exortaram os diplomatas da embaixada norte-americana a continuarem “pressionando” o governo brasileiro a adotar as medidas de estabilização necessárias⁸⁰². Pareciam, assim, apostar que somente com intensa pressão externa o Brasil poderia aceder ao programa de austeridade proposto pelo FMI.

Para o governo JK, o debate sobre a cooperação econômico-financeira e as relações com o FMI extrapolavam a dimensão meramente técnica. O Brasil acreditava que o governo dos Estados Unidos havia abdicado de considerar os aspectos políticos da relação bilateral, cedendo na prática controle da cooperação econômica ao Banco Mundial e ao FMI⁸⁰³. Ao resistir ao programa de estabilização proposto pelo FMI, JK buscava justamente deslocar a discussão do plano estritamente econômico para a esfera política, atribuindo aos Estados Unidos (e à sua recusa em prestar ajuda financeira) parte da responsabilidade pelos problemas do Brasil.

⁸⁰⁰ Telegrama 88 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Ernani do Amaral Peixoto para Francisco Negrão de Lima). Secreto. 12/02/1959. AHI-BSB.

⁸⁰¹ Foreign Service Despatch (AmEmbassy Rio de Janeiro to Department of State). 25/05/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 511.

⁸⁰² Ibidem.

⁸⁰³ Memorandum from Howard Cottam to Ellis Briggs. 11/07/1958. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 397.

Esse curso de ação ficou evidente na decisão de JK de tomar medida drástica e de grande impacto político, ao interromper, em junho de 1959, as negociações com o FMI, nas quais o Brasil pleiteava empréstimo emergencial de US\$ 300 milhões. Não se tratava de uma ruptura formal, mas de gesto público destinado tornar pública sua grande insatisfação com as exigências do organismo multilateral. JK se insurgia sobretudo contra a redução de subsídios (por meio de reforma cambial) a produtos importados como trigo e petróleo e seus derivados, o que provavelmente ocasionaria aumento no custo de vida e, em sua visão, instabilidade social, com potenciais efeitos negativos nas eleições que ocorreriam em 1960⁸⁰⁴. O FMI também estava insatisfeito, ao assinalar que o Brasil não vinha cumprindo parâmetros acordados quando da concessão de empréstimos anteriores⁸⁰⁵. Embora JK tenha assumido a dianteira em anunciar o fim das conversas, outra interpretação possível é a de que o próprio FMI “rompeu” informalmente as tratativas com o Brasil, ao não aceitar o programa proposto pelo país⁸⁰⁶.

Uma das descrições mais interessantes da decisão de JK é a de Celso Furtado, que como diretor do BNDE acompanhou de perto a controvérsia com o FMI. Segundo Furtado, no dia anterior ao anúncio de sua decisão JK estava “indignado” com o fato de seu ministro da Fazenda, Lucas Lopes, e o presidente do BNDE, Roberto Campos, estarem de acordo com o “catecismo” do FMI. Lopes teria até mesmo suscitado a possibilidade de que o presidente tivesse de anunciar a interrupção das obras de construção de Brasília. O presidente brasileiro reagiu, decidindo não seguir esses conselhos e “partir para a briga”, assumindo “atitudes contra os Estados Unidos”. JK teria causado “choque” ao anunciar decisão para um grupo de ministros e para o embaixador Amaral Peixoto⁸⁰⁷. Não foi coincidência que o episódio tenha levado à saída de Lucas Lopes do ministério, não só por divergências quanto à condução das negociações com o FMI, mas também em razão do infarto que sofreu em meio à crise⁸⁰⁸. Seu substituto, Sebastião Paes de Almeida, não tinha a plena confiança de JK. Segundo Furtado, para o presidente o novo ministro “era incapaz de aprofundar um

⁸⁰⁴ Special National Intelligence Estimate. Washington, 21/07/1959. In: In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 734.

⁸⁰⁵ LIMA, Rodrigo Oliveira de. Brasil e FMI: aceleração de investimento e o episódio do rompimento no governo JK. In: *Ponto-e-Vírgula*, n. 3, 2008, p. 76.

⁸⁰⁶ É o que argumenta, por exemplo, Marcílio Marques Moreira, que acompanhava as negociações como diplomata da embaixada do Brasil em Washington. Cf. MOREIRA, Marcílio Marques, op. cit., p. 51.

⁸⁰⁷ FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica*, cit., p. 263-265.

⁸⁰⁸ LOPES, Lucas, op. cit., p. 250.

problema”⁸⁰⁹. Roberto Campos também deixou a presidência do BNDE nesse mesmo cenário, sob forte ataque da oposição, que o taxava de “entreguista”⁸¹⁰.

As divergências dentro do governo brasileiro eram claras, o que forçava JK a ter de decidir sozinho, tendo em conta a realização de seus dois objetivos principais: concluir as obras de construção de Brasília e seguir obtendo os créditos necessários para a implementação do Plano de Metas.

A estratégia do presidente brasileiro tinha um objetivo cristalino: ao suspender as tratativas com o FMI, buscava intensificar a pressão sobre os Estados Unidos, de molde a obter concessões em bases bilaterais. Assim que anunciou a interrupção do diálogo, JK esclareceu ao encarregado de negócios da embaixada norte-americana que o Fundo “continuava a insistir numa reforma cambial que era politicamente impossível de ser implementada”⁸¹¹. Reiterou que o Brasil necessitaria “desesperadamente” de US\$ 300 milhões, “não como um presente, mas como um empréstimo”. Caso os Estados Unidos não o ajudassem, JK alertou que seria obrigado a seguir a “única alternativa” que lhe restaria, a qual poderia “custar ao Brasil e aos Estados Unidos sua longa amizade”: um “default” da dívida externa, que seria, em sua opinião, plenamente compreendido pela opinião pública brasileira⁸¹². Ao mesmo tempo, JK instruiu a embaixada em Washington a deixar de tratar com o FMI e a buscar assistência financeira do próprio governo dos Estados Unidos⁸¹³.

A resposta de Washington aos pedidos de JK foi novamente frustrante, já que não houve nenhuma indicação de assistência financeira emergencial. O único gesto foi o de eventualmente apoiar uma redefinição do calendário do pagamento das dívidas do Brasil com credores externos. A sugestão era estender os prazos das obrigações, inclusive com os Estados Unidos. Isso permitiria que houvesse maior disponibilidade de dólares para importações essenciais, aliviando a pressão sobre a balança de pagamentos

⁸⁰⁹ FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica*, cit., p. 265.

⁸¹⁰ BOJUNGA, Claudio, op. cit., p. 705.

⁸¹¹ Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Washington, 09/06/1959. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 724. Tradução nossa.

⁸¹² Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Washington, 09/06/1959. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 725. Tradução nossa.

⁸¹³ LIMA, Rodrigo Oliveira de, op. cit., p. 85.

brasileira⁸¹⁴. Ao tomar conhecimento da proposta, JK assinalou que a simples extensão dos prazos de pagamento não seria suficiente para atender as necessidades do Brasil⁸¹⁵.

De toda forma, JK viu na ideia colocada na mesa pelos Estados Unidos uma mudança que considerava valiosa: significava ao menos a decisão de retomar o diálogo bilateral sobre assistência financeira, que estava congelado enquanto prosseguiam as negociações com o FMI. JK fez questão de saudar essa retomada dos contatos. Em conversa com o presidente, porém, o encarregado de negócios dos Estados Unidos, Woodruff Wallner, jogou um balde de água fria nas expectativas do mandatário: advertiu que a aceitação de conversas diretas não deveria ser interpretada como mudança de posição dos Estados Unidos com relação à necessidade de entendimentos com o FMI⁸¹⁶. Washington mantinha intocada sua postura e se limitava a sinalizar disposição em aceitar novo calendário de pagamentos, sem indicar em nenhum momento a disposição em oferecer novo empréstimo ao Brasil, como pleiteava Kubitschek⁸¹⁷.

JK passou então a trazer a discussão cada vez mais para a seara política. Em sua visão, os entendimentos com o FMI não evoluíam justamente por se desenrolarem entre especialistas. Aliás, a política era a chave do raciocínio de JK, que ao anunciar a interrupção das conversas com o FMI frisou que passaria a debater “de governo a governo”, deixando as conversas com o Fundo para o plano “técnico”⁸¹⁸. O presidente brasileiro cogitou escrever novamente a Eisenhower, mas desistiu da ideia para não tornar pública uma discussão que deveria ocorrer preferencialmente em canais privados⁸¹⁹. Pediu, no entanto, que o chanceler Horácio Lafer escrevesse para seu homólogo Christian Herter, pedindo “consideração favorável” às demandas brasileiras. Herter reagiu, contudo, de maneira apenas protocolar, manifestando confiança de que os dois países examinariam a questão “de maneira cooperativa”⁸²⁰.

⁸¹⁴ Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Washington, 13/06/1959. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 727.

⁸¹⁵ Ibidem, p. 728.

⁸¹⁶ Ibidem.

⁸¹⁷ Letter from the Chargé in Brazil (Wallner) to the Director of the Office of East Coast Affairs (Boonstra). Washington, 10/07/1959. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 731.

⁸¹⁸ LIMA, Rodrigo Oliveira de, op. cit., p. 79.

⁸¹⁹ Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Washington, 09/06/1959. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 725.

⁸²⁰ Memorandum of a Conversation, Department of State. Washington, 08/07/1959. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 730.

Durante a entrega das credenciais do embaixador John Moors Cabot, em julho de 1959, JK afirmou que o programa proposto pelo FMI seria “politicamente impossível” e que sua posição no tema contava com “grande apoio popular”. Além disso, o FMI seria visto pela população brasileira como uma espécie de “porta-voz” dos Estados Unidos, e por isso as duras condições exigidas pelo organismo teriam gerado uma onda de “forte ressentimento” contra os Estados Unidos⁸²¹. Como se vê, a tese norte-americana de que a aceitação das exigências do FMI poderia despertar reações menores do que se apresentadas pelos Estados Unidos não vingou, tendo em vista que o governo e a opinião pública no Brasil seguiam associando aquele organismo multilateral aos Estados Unidos.

Para não alimentar a discussão naquele primeiro encontro, Cabot limitou-se a assinalar que as condições requeridas pelo FMI não seriam tão inflexíveis como se julgava e que os Estados Unidos já estavam assumindo “enormes responsabilidades” no plano internacional, especialmente, naquele momento, a preservação da paz em Berlim⁸²².

Ainda que evitasse ameaças públicas aos Estados Unidos, JK preparava o terreno para eventual solução drástica, tratando de ganhar respaldo da opinião pública ao endurecimento de sua posição. Em discurso no Clube Militar no dia 21 de julho, adotou tom mais incisivo do que o ordinário. Ao afirmar que suas políticas tinham caráter “inequivocamente nacionalista”, por buscarem o desenvolvimento e a “independência econômica do Brasil”, ressaltou ser necessário distinguir entre “colaboração” e “exploração” estrangeira:

Mas não vamos confundir colaboração estrangeira efetiva e benéfica, colaboração principalmente em trabalho e energia humana, com atividades estrangeiras especuladoras, insensíveis a qualquer outra voz que não a do puro interesse, incapazes de considerar o nosso país nos termos da necessidade de crescer e desenvolver-se⁸²³.

⁸²¹ Incoming Telegram (AmEmbassy Rio de Janeiro to Department of State). 22/07/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 532.

⁸²² Ibidem.

⁸²³ Conferência pronunciada no Clube Militar sobre a Política de Desenvolvimento de seu Governo. 21/07/1959. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jk/discursos/1959>. Acesso em 21/07/2019.

JK encerrou o discurso frisando que “o povo brasileiro está decidido a completar o seu desenvolvimento e nada o deterá”⁸²⁴. O tom carregado de tintas nacionalistas chamou a atenção dos Estados Unidos. Para a embaixada no Rio de Janeiro, o pronunciamento no Clube Militar fazia parte da estratégia do governo de arregimentar apoio ao endurecimento com o FMI, além de criar um “ambiente psicológico” favorável a ações mais radicais, caso o Brasil não lograsse obter o empréstimo que buscava⁸²⁵. Demonstra, ainda, que Kubitschek, na esteira do lema “50 anos em 5”, via o desenvolvimento econômico do Brasil como um ato voluntarista guiado pelo Estado, talvez sem ter em conta que muitos dos problemas que afetavam o crescimento econômico da América Latina tinham um fundo institucional – e cuja correção dependeria justamente de reformas internas que contemplassem o próprio aparato estatal. Como assinalado por Douglass North, um quadro institucional que permitisse romper relações “personalistas” seria um primeiro passo para fomentar não apenas ciclos esporádicos de crescimento, mas estabilidade política e econômica num horizonte de mais longo prazo⁸²⁶.

No mesmo momento em que ocorria a crise com o FMI, JK havia decidido se valer do apoio de Walther Moreira Salles para negociar com os norte-americanos. Sua intenção era a de que Salles fosse pessoalmente a Washington. Logo em seguida, porém, o presidente mudou de ideia e decidiu designá-lo embaixador nos Estados Unidos, em substituição a Amaral Peixoto⁸²⁷. Os norte-americanos viam em Moreira Salles uma figura de confiança e sensata, que não atuaria (como achavam que JK poderia vir a fazer) de forma a que os Estados Unidos figurassem como “vilão” na hipótese de uma ruptura definitiva com o FMI, seguida do “default” do Brasil. Em avaliação transmitida ao Departamento de Estado, a embaixada no Rio de Janeiro destacou:

⁸²⁴ Conferência pronunciada no Clube Militar sobre a Política de Desenvolvimento de seu Governo. 21/07/1959. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jk/discursos/1959>. Acesso em 21/07/2019.

⁸²⁵ Memorandum of a Conversation Between the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Rubottom) and the Brazilian Ambassador (Moreira Salles). Washington, 24/07/1959. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 740, nota 2.

⁸²⁶ NORTH, Douglass. Institutions. In: *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, 1991, p. 111.

⁸²⁷ Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Washington, 13/06/1959. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 728.

A tarefa dele [Moreira Salles] está sendo descrita como uma “opção”, ou seja, uma escolha deliberada, um retorno consciente ao modo antigo, tradicional, confiante de se fazer negócio com os Estados Unidos, uma alternativa à nova escola que prega desafios, ameaças, neutralismo ou negociações com a Rússia⁸²⁸.

Esse juízo estava correto: ao chegar a Washington, o próprio Moreira Salles disse a Roy Rubottom ser um “moderado” que não desejava a deterioração das relações bilaterais. Rubottom, porém, confessou estar preocupado com a visão de JK de que políticas fiscais mais austeras seriam incompatíveis com a promoção do desenvolvimento econômico, bem como com o fato de os Estados Unidos estarem sendo usados como “bola de futebol” no cenário político brasileiro, o que colocaria tensão no “tecido das relações bilaterais tão cuidadosamente construído (...) no último meio século”⁸²⁹.

Naquele momento, um mês após a interrupção das conversas com o FMI, as reservas brasileiras atingiam níveis muito baixos – apenas US\$ 26 milhões – e as linhas de crédito haviam sido estendidas até o limite, não havendo disposição dos credores em ampliar ainda mais os prazos de pagamento. Nos cinco meses seguintes, o Brasil deveria pagar US\$ 140 milhões relativos ao principal e juros de sua dívida externa (cujo total atingia, naquele momento, US\$ 2,2 bilhões)⁸³⁰.

Recém-chegado ao Rio de Janeiro, Cabot avaliou que talvez houvesse chegado o momento de “fazer concessões” e que JK poderia necessitar de um período de esfriamento (*cooling off*) para safar-se politicamente dos duros ataques desferidos contra o FMI. Registrou também sua percepção de que no Brasil e em outros países latino-americanos o programa de austeridade do FMI era tão popular “quanto a peste”, e que seria “extraordinário” o fato de a população não estar convencida de que a inflação não poderia ser debelada por “métodos indolores”⁸³¹.

A ideia de Cabot de realizar algum tipo de concessão a JK não recebia, porém, tratamento favorável em Washington. Os Estados Unidos temiam que eventual postura

⁸²⁸ Letter from the Chargé in Brazil (Wallner) to the Director of the Office of East Coast Affairs (Boonstra). Washington, 10/07/1959. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 731-732. Tradução nossa.

⁸²⁹ Memorandum of a Conversation Between the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Rubottom) and the Brazilian Ambassador (Moreira Salles). Washington, 24/07/1959. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 740. Tradução nossa.

⁸³⁰ Special National Intelligence Estimate. Washington, 21/07/1959. In: In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 733.

⁸³¹ Carta de John Cabot para Roy Rubottom. 03/08/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 539.

mais condescendente com o Brasil poderia engendrar uma cadeia de pedidos de tratamento mais favorável por outros países latino-americanos que também enfrentavam crise no balanço de pagamentos⁸³². O caso mais notório era o da Argentina, em que o presidente Arturo Frondizi se via em difícil situação política em razão da decisão de implementar o programa de austeridade proposto pelo FMI. Não por acaso, no debate político brasileiro se falava de “nacionalismo” (opção que teria sido feita por JK) contra “Frondizismo” (que significaria ceder às pressões dos Estados Unidos e do FMI, com grandes custos sociais e políticos)⁸³³. Kubitschek já havia afirmado a diplomatas norte-americanos no Rio de Janeiro que Frondizi estava apenas iniciando seu mandato, ao passo que ele estava prestes a concluir o seu. Argumentava, ademais, que no caso da Argentina a recusa em adotar medidas econômicas drásticas poderia resultar no retorno de Perón ao poder, o que faria com que o estamento militar cerrasse fileiras em apoio a Frondizi⁸³⁴, o que não necessariamente ocorreria no Brasil.

Continuavam, assim, as idas e vindas: em nenhum momento o Brasil deixou de pedir apoio dos Estados Unidos, que seguiam condicionando qualquer ajuda ao cumprimento do receituário do FMI. Foi essa firme resistência dos norte-americanos que levou Kubitschek a esperar a poeira baixar para, em seguida, aceitar voltar a conversar com o FMI, não sem perder de vista que o seu gesto já havia gerado dividendos políticos (mas nenhum resultado prático). Essas conversas foram retomadas em outubro de 1959, quatro meses após o anúncio da interrupção do diálogo, e tampouco trouxeram resultados. Embora o Brasil tivesse tentado sacar US\$ 48 milhões de sua quota na instituição (que havia sido elevada de US\$ 150 milhões para US\$ 200 milhões), o pedido foi recusado justamente pela falta de cumprimento de medidas no campo fiscal, cambial e de crédito⁸³⁵.

Esse foi, na prática, o derradeiro momento das tratativas. Até o fim de sua gestão, JK não receberia ajuda financeira nem dos Estados Unidos, nem do FMI. O governo brasileiro teve de contar com seus próprios recursos – e com condições favoráveis no oscilante mercado internacional de *commodities* – para lograr importar

⁸³² OLIVEIRA, Fernanda Conforto de, op. cit., p. 108.

⁸³³ Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Washington, 13/06/1959. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 728.

⁸³⁴ Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Washington, 09/06/1959. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 724.

⁸³⁵ OLIVEIRA, Fernanda Conforto de, op. cit., p. 111.

produtos essenciais ao funcionamento de sua economia. Não por acaso, nesse mesmo cenário avançaram as negociações para o restabelecimento de relações comerciais com a União Soviética.

A controvérsia com o FMI deixaria claros ressentimentos em JK, que anos depois diria ter a impressão de que os Estados Unidos desejariam manter o Brasil “subdesenvolvido”⁸³⁶. Acreditava, também, que haveria uma espécie de “conluio” liderado pelo organismo internacional para fazê-lo parar a construção de sua mais significativa obra, Brasília⁸³⁷. A decisão de confrontar o FMI refletia, além disso, suas convicções pessoais sobre a natureza dos problemas econômicos brasileiros. Em conversa com o historiador norte-americano Robert Alexander em 1966, JK asseverou que não considerava sérios os problemas da balança de pagamentos que o Brasil enfrentou ao longo de sua gestão. Alegou que, por não ter recebido a ajuda esperada dos Estados Unidos, teve de aumentar a dívida externa brasileira de US\$ 2 bilhões para US\$ 3 bilhões. Para estabelecer um termo de comparação, arrematou o raciocínio lembrando que duas empresas norte-americanas (sem dizer quais) tinham lucros anuais superiores a US\$ 3 bilhões⁸³⁸.

JK mostrava-se igualmente condescendente com relação ao processo inflacionário no Brasil. Como assinalou em diferentes oportunidades, sua prioridade era a implementação do programa de desenvolvimento econômico, que poderia trazer, em sua visão, custos inevitáveis, como a inflação. A exigência do FMI de que o índice anual não ultrapassasse 6% seria, por isso, inaceitável para o presidente brasileiro, que disse ser capaz de tolerar um índice de até 20%⁸³⁹. No discurso ao Clube Militar de julho de 1959, a mensagem de JK foi clara: “o combate à inflação deve ser tenaz, ininterrupto, mas os remédios devem ser aplicados com prudência, a fim de evitar sérias repercussões de natureza político-social”⁸⁴⁰. Não foi por acaso, portanto, que o presidente brasileiro se tornou conhecido como um “inflacionista convicto”⁸⁴¹.

⁸³⁶ Conversation with Juscelino Kubitschek in Belo Horizonte, June 1, 1972. In: ALEXANDER, Robert, op. cit, p. 130.

⁸³⁷ FURTADO, Celso. *Obra Autobiográfica*, cit., p. 267.

⁸³⁸ Conversation with Juscelino Kubitschek in his New York City Apartment, November 28, 1966. In: ALEXANDER, Robert, op. cit, p. 115-116.

⁸³⁹ Conversation with Juscelino Kubitschek in Belo Horizonte, June 1, 1972. In: ALEXANDER, Robert, op. cit, p. 130.

⁸⁴⁰ Conferência pronunciada no Clube Militar sobre a Política de Desenvolvimento de seu Governo. 21/07/1959. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em

Um dos auxiliares mais próximos de JK ao longo de seu mandato, Lucas Lopes faria juízo negativo sobre a maneira como o presidente geriu a crise com o FMI. Em sua perspectiva, o alardeado “rompimento” (que nunca ocorreu, pois o Brasil continuou sendo um dos países-membros da instituição) foi um gesto político carregado de forte “demagogia ideológica”:

O choque com o Fundo Monetário é pintado como se tivesse sido uma tragédia secular, mas não foi, absolutamente. Foi a falta de confiança no governo brasileiro que em determinado momento levou o Fundo Monetário a exigir um programa que, nos termos do seu regulamento, o Brasil tinha a obrigação de apresentar, para explicar como iria tratar a si próprio nos anos seguintes⁸⁴².

De toda forma, as divergências entre o Brasil e o FMI contribuíram ainda mais para deteriorar as relações entre Brasil e Estados Unidos. A firme postura de Washington de não ceder aos insistentes pedidos de JK demonstravam que o Brasil não poderia contar com um relacionamento “especial” com os Estados Unidos, ao menos se isso significasse tratamento diferenciado e maior benevolência na concessão de empréstimos e financiamentos. Eisenhower parecia caminhar rumo ao final de seu mandato fiel aos princípios de conservadorismo econômico que marcava sua gestão. A Revolução Cubana abria, porém, um novo cenário, ao estimular mudanças de rumo inesperadas no relacionamento dos Estados Unidos com os países latino-americanos.

<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jk/discursos/1959>. Acesso em 21/07/2019.

⁸⁴¹ FARIAS, Rogério de Souza, op. cit., p. 276.

⁸⁴² LOPES, Lucas, op. cit., p. 251.

V) O ÚLTIMO ENSAIO DE APROXIMAÇÃO (1959-1961)

O último período da gestão de JK foi iniciado já sob o signo do ressentimento e da desconfiança mútua. Tanto o embaixador Ellis Briggs quanto o Departamento de Estado faziam avaliação negativa da capacidade administrativa de JK e de seu estilo de liderança, especialmente do que viam como incapacidade de adotar medidas amargas para corrigir os crescentes problemas na balança de pagamentos. Os Estados Unidos também se viam confusos ante a multiplicidade de canais de interlocução com o Brasil, que envolviam, a um só tempo, a Presidência da República, o Itamaraty e o Ministério da Fazenda. Não raro as ações desses órgãos eram concorrentes e destituídas de coordenação.

De outro lado, JK se via frustrado com o que considerava indiferença dos Estados Unidos com os problemas brasileiros. Seus gestos públicos de demonstração de afinidade com os Estados Unidos – inclusive em temas sensíveis, como a instalação da base de Fernando de Noronha – pouco sensibilizaram Washington, cujas atenções estavam deslocadas para outros teatros de ação. No entanto, a Revolução Cubana, nos primeiros dias de 1959, contribuiria para aumentar a atenção norte-americana com o seu entorno imediato. Esse novo panorama constituiria a derradeira oportunidade para que JK obtivesse, no último ano de seu mandato, maior apoio econômico-financeiro do governo Eisenhower.

O Brasil já se vira forçado, em 1959, a diversificar sua agenda de política externa, inclusive com o restabelecimento de relações comerciais com a União Soviética. Não obstante esse gesto inovador, até o final do governo JK o foco prioritário de atenção continuou sendo os Estados Unidos. Embora os investimentos europeus fossem bem-vindos, apenas os norte-americanos estavam em condições de oferecer assistência financeira no volume ambicionado pelo Brasil. Além disso, continuavam sendo o principal mercado para as exportações brasileiras, especialmente para o café. Isso está demonstrado em comunicação que o chanceler Horácio Lafer, que substituíra Negrão de Lima em agosto de 1959, divulgou aos postos diplomáticos indicando as diretrizes da política exterior brasileira. A primeira dessas diretrizes dizia respeito especificamente aos Estados Unidos e, por sua relevância, merece transcrição:

As relações do Brasil com os Estados Unidos devem constituir a preocupação central da política exterior brasileira. A administração do Departamento de Estado não tem revelado suficiente grau de compreensão do alcance que devem ter as relações entre os dois países. Por conseguinte, o principal e mais constante cuidado da diplomacia brasileira deve ser o de fazer compreender aos responsáveis pela política exterior norte-americana a necessidade de que a posição dos Estados Unidos em relação ao Brasil seja aquela requerida pelos interesses recíprocos e pela amizade tradicional entre os dois países⁸⁴³.

Apesar de as relações com os Estados Unidos constituírem a “preocupação central” da política exterior brasileira, nas entrelinhas da mensagem está a indicação de que a opção preferencial pelo alinhamento apresentava sinais de esgotamento. Não por acaso, o mesmo documento assinalava que desde o lançamento da OPA o Brasil “deu uma inflexão fundamental à sua política exterior”, com as seguintes características:

- a) estreita cooperação política e econômica com os países da América Latina, em grau até então desconhecido;
- b) participação ativa na formulação da política global do mundo ocidental;
- c) dever de criticar os seus aliados, inclusive os Estados Unidos, toda a vez que tomarem posição que não corresponda aos objetivos comuns do bloco ocidental, particularmente no que se refere: a decisões de caráter político sem prévia consulta aos países interessados, e à colaboração econômica na magnitude exigida pelos países subdesenvolvidos, especialmente na parte latino-americana do Continente⁸⁴⁴.

A decisão de restabelecer laços comerciais com Moscou inscrever-se-ia nesse mesmo processo. Tratava-se de estabelecer uma “atuação internacional independente, também determinada pelo interesse da política econômica nacional” e a “procura de mercados vantajosos para o país onde quer que se encontre, a exemplo do que fazem todas as grandes potências”⁸⁴⁵.

É à luz deste cenário que será examinada a fase final da gestão de JK, que vai dos últimos meses de 1959 até o término de seu mandato, em fevereiro de 1961. Neste capítulo serão tratados três temas principais: a Revolução Cubana e seus impactos nas

⁸⁴³ Memorando G/164 do Ministro de Estado ao Secretário-Geral. Confidencial. 09/11/1959. AHI-RJ.

⁸⁴⁴ Ibidem.

⁸⁴⁵ Ibidem.

relações bilaterais com os Estados Unidos; a visita de Eisenhower ao Brasil em 1960; e a transição de poder no Brasil e nos Estados Unidos. O que une esses três elementos é justamente o fato de terem representado, em maior ou menor grau, oportunidades para a renovação das bases da cooperação bilateral, após o conjunto de divergências resultantes do debate sobre a OPA, da crise com o FMI e da aproximação do Brasil com Moscou.

5.1 O “perigo vermelho”: a Revolução Cubana

A questão cubana tornou-se tema central nos contatos entre os governos de Brasil e Estados Unidos a partir dos primeiros dias de 1959. Logo após a ascensão dos revolucionários ao poder, o Itamaraty instruiu a embaixada em Washington a manter contato com o Departamento de Estado e demais representações dos países latino-americanos, de forma a apurar sua posição quanto ao reconhecimento do novo regime. O Brasil estaria “inclinado a um pronto reconhecimento, desde que satisfeitos os três requisitos de estabilidade, controle efetivo do território e respeito a obrigações internacionais”⁸⁴⁶.

Nesse momento inicial, Fidel Castro e seu grupo ainda negavam qualquer associação com o comunismo. Os diplomatas brasileiros em Washington avaliavam que, para o governo Eisenhower, Fidel Castro poderia ser apenas um fenômeno “passageiro”. Por esse motivo, os Estados Unidos mostravam-se cautelosos ante a “política de insulto e desapropriação” que teria sido adotada por Havana, afirmando que só adotariam represálias de natureza econômica se o regime castrista decidisse se aproximar da União Soviética⁸⁴⁷. A postura cautelosa dos Estados Unidos dificultava que JK manejassem o caso cubano como um exemplo prático do que argumentou ao lançar a OPA: o de que as carências de desenvolvimento socioeconômico da América Latina poderiam abrir as portas para a penetração do comunismo no hemisfério.

⁸⁴⁶ Despacho telegráfico 3 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Francisco Negrão de Lima para Ernani do Amaral Peixoto). Confidencial. 05/01/1959. AHI-BSB.

⁸⁴⁷ Telegrama 659 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para Horácio Lafer). Confidencial. 13/11/1959. AHI-BSB.

Ante esse cenário ainda confuso sobre os rumos da revolução, a posição reticente dos Estados Unidos com relação à capacidade de Castro de se consolidar no poder parecia ser compartilhada pelo embaixador do Brasil em Havana, Vasco Leitão da Cunha. Ao comentar a incursão de um pequeno avião para lançar folhetos antirrevolucionários em Havana – evento que motivou Castro a alegar que o país estaria sendo objeto de ataques aéreos –, Leitão da Cunha, em expediente enviado ao Rio de Janeiro, afirmava se tratar de fato “da maior gravidade”, “considerando que esta é a primeira vez em que ele [Castro] se vale de uma consciente falsidade para levantar o povo e orientar sua política”. Restaria saber, ainda segundo o embaixador, se o rompante seria apenas “fruto do temperamento emocional do Primeiro-Ministro” ou se Castro estaria começando a aderir à corrente pró-comunista⁸⁴⁸.

Para o Brasil, a Revolução Cubana colocava desafios não só no plano externo, mas também interno, já que Kubitschek, um vocal adepto do bloco ocidental, preocupava-se com o fortalecimento de setores considerados ligados aos comunistas. Em conversa com o embaixador Cabot, o presidente brasileiro queixou-se de “intrigas” de Goulart e de seu partido, o PTB, que estariam trazendo problemas para o governo⁸⁴⁹. No entanto, JK viu em Castro uma oportunidade de embasar a tese contida na OPA de que o subdesenvolvimento da América Latina seria um problema sério para os Estados Unidos e para o “mundo livre”. Afinal, ele compartilhava com Fidel Castro a decepção com a falta de apoio norte-americano para a industrialização da América Latina, e, de certa maneira, a percepção de que Washington via os países da região como mero fornecedores de matérias-primas: “É preciso tornar bem claro que não nos resignamos ao destino de meros exportadores de matérias-primas, de nações confinadas a uma economia de tipo semicolonial, condenadas ao desequilíbrio”⁸⁵⁰. Em suma, JK e Castro pareciam dispostos a explorar o que Briggs alcunhou de “complexo de culpa” dos Estados Unidos com relação aos países ao sul de seu território.

⁸⁴⁸ Carta-Telegrama 317 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Horácio Lafer para Walther Moreira Salles). Confidencial. 06/11/1959.

⁸⁴⁹ Incoming Telegram (AmEmbassy Rio de Janeiro to Department of State). 29/12/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 597

⁸⁵⁰ Conferência pronunciada no Clube Militar sobre a Política de Desenvolvimento de seu Governo. 21/07/1959. Biblioteca da Presidência da República. Disponível em <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/jk/discursos/1959>. Acesso em 19/07/2019.

Poucos meses após a tomada do poder, Castro visitou o Brasil, entre os dias 5 e 7 de maio de 1959, durante périplo pela América do Sul que incluiu ainda a Argentina e o Uruguai. Sua passagem por Buenos Aires coincidiu com a realização de uma das reuniões do Comitê dos 21, da qual foi o destaque. Falando de improviso, o líder cubano propôs que os Estados Unidos desembolsassem US\$ 30 bilhões, ao longo de dez anos, para fomentar o desenvolvimento econômico da América Latina⁸⁵¹. Esmerou-se, também, em explorar as diferenças entre a situação dos países latino-americanos e a dos Estados Unidos:

Se os Estados Unidos se preocupam com que a América Latina não se converta em campo de batalha, também nós nos preocupamos. Há diferenças entre o nível de vida dos Estados Unidos e da América Latina. A estabilidade norte-americana é segura, a da América Latina não é⁸⁵².

A passagem de Castro pela reunião do Comitê dos 21 teve grande impacto, especialmente por seu pronunciamento enfático quanto à necessidade de os Estados Unidos prestarem assistência financeira aos latino-americanos, exatamente na linha do que pregava a OPA. Um jornalista brasileiro presente à reunião comentou:

Fidel colocou vivência onde outros haviam colocado fórmulas, citações e estatísticas. Não criticou ou se queixou dos Estados Unidos: desmontou para exame frio e argumentado os fatos e as consequências da política norte-americana em relação à América Latina. A juventude e a legenda revolucionária de Fidel Castro haviam-lhe preparado a recepção em Buenos Aires; sua personalidade de líder impressionou o plenário dos 21 (...) ⁸⁵³.

A publicidade resultante do desempenho do líder cubano em Buenos Aires contribuía para os objetivos brasileiros de impulsionar a OPA, e logo Fidel passou a ser visto como um potencial aliado nessa direção. Augusto Frederico Schmidt, que chefiava a delegação brasileira em Buenos Aires (e tinha desentendimentos constantes com sua

⁸⁵¹ OPA - Primeira semana da segunda reunião dos 21. In: Correio da Manhã, 05/05/1959, p. 14. Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. www.memoria.bn.com.br.

⁸⁵² Fidel acha grave a situação econômica. In: Diário Carioca, 03/05/1959, p. 7. Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. www.memoria.bn.com.br.

⁸⁵³ OPA - Primeira semana da segunda reunião dos 21, cit., p. 1.

contraparte norte-americana, Thomas Mann), preocupou-se, no entanto, em negar a existência de qualquer “eixo Rio de Janeiro-Havana”, alegando que “a formação de blocos dentro da conferência seria uma negação da Operação Pan-Americana”⁸⁵⁴. Apesar disso, ao tomar ciência das manifestações de Castro em Buenos Aires, o chanceler Negrão de Lima disse que o cubano havia demonstrado ser um “batalhador da causa pan-americana, e, conseqüentemente, uma peça importante da OPA”⁸⁵⁵. Quando Castro já estava no Brasil, o delegado de Cuba retirou o projeto de resolução sobre o financiamento de US\$ 30 bilhões, alegando que poderia prejudicar a OPA, pois despertava a resistência de “alguns delegados”⁸⁵⁶, numa referência indireta aos Estados Unidos.

Em sua estada no Rio de Janeiro, Castro encontrou-se com líderes políticos, estudantes e militares. O encontro com JK ocorreu durante almoço no Palácio da Alvorada, numa Brasília que ainda não havia sido inaugurada. Nessa ocasião, JK foi ainda mais superlativo que Negrão de Lima, ao afirmar para o visitante, diante de jornalistas, que o pronunciamento em Buenos Aires foi “o maior discurso que se fez até hoje sobre a Operação Pan-Americana”⁸⁵⁷. Posteriormente, JK disse que pouco pôde dizer durante esse encontro, já que o líder cubano teria falado “durante seis horas”, sem interrupção, sobre a revolução em Cuba. Apesar disso, Kubitschek assinalou ter considerado Castro “muito inteligente”⁸⁵⁸.

Os Estados Unidos, cuja política com relação a Cuba estava em fase de definição, seguiam atentamente os passos de Castro, mas ainda sem exercer qualquer tipo de pressão sobre o governo JK. A crescente hostilidade do novo regime a Washington mudaria esse cenário. As notícias que eram transmitidas pela embaixada brasileira nos Estados Unidos davam conta da progressiva deterioração nas relações cubano-americanas. No início de 1960, um ano após a revolução, os diplomatas brasileiros ressaltavam, por exemplo, que se cogitava no Congresso norte-americano a

⁸⁵⁴ Pessimista o Brasil com relação aos resultados do Comitê dos 21. In: Correio da Manhã, 05/05/1959, p. 14. Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. www.memoria.bn.com.br.

⁸⁵⁵ Fidel Castro: há mais ordem no Rio do que em São Paulo. In: Correio da Manhã, 6 de maio de 1959, p. 12. Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. www.memoria.bn.com.br.

⁸⁵⁶ Delegação cubana retirou projeto dos US\$ 30 bilhões. In: Correio da Manhã, 8 de maio de 1959, p. 1. Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. www.memoria.bn.com.br.

⁸⁵⁷ Execuções em Cuba não são vingativas. In: Correio da Manhã, 7 de maio de 1959, p. 11. Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. www.memoria.bn.com.br.

⁸⁵⁸ Conversation with Juscelino Kubitschek in Belo Horizonte, June 1, 1972. In: ALEXANDER, Robert, op. cit, p. 131. Tradução nossa.

redução na importação de açúcar da ilha e até mesmo eventual proposta de extensão da “Doutrina Monroe” ao comunismo internacional: ou seja, permitir ações do governo dos Estados Unidos para impedir a disseminação da ideologia marxista nas Américas. Dessa forma, a infiltração comunista seria considerada uma ameaça à segurança interna, podendo ensejar a aplicação dos termos do TIAR⁸⁵⁹.

Conforme as relações entre Washington e Havana se esgarçavam, Castro posicionava-se cada vez mais como um dos expoentes do bloco “neutralista” ou “não alinhado”. De forma a consolidar essa posição, propôs, também no início de 1960, a realização de conferência de países em desenvolvimento. Tratava-se de mais um passo em seu progressivo afastamento dos Estados Unidos. Apesar de seus desentendimentos com Washington no que tocava à obtenção de ajuda financeira, JK obviamente não estava disposto a seguir linha confrontacionista, e muito menos “neutralista”. O Brasil se opôs, por isso, à iniciativa cubana. Em instruções enviadas à embaixada em Washington, Horácio Lafer assinalou que ela traria para a região “problemas que lhe são alheios e que estão causando tensões políticas em outras partes do globo”. Além disso, situar-se-ia num “esforço de proselitismo militante que consideramos perigoso para a harmonia das Américas”⁸⁶⁰. Em seguida, assinalava:

O governo brasileiro consulta o dos Estados Unidos da América sobre se lhe pareceria conveniente iniciar contatos com os demais países do continente, com o objeto de representar aos mesmos as circunstâncias acima expostas, e obter que se abstenham de comparecer à conferência projetada⁸⁶¹.

Como se vê, o Brasil não apenas se recusou a apoiar a proposta de Castro, mas também buscou coordenar-se com os Estados Unidos para boicotá-la. A planejada conferência, que serviria de plataforma adicional para a projeção internacional de Fidel Castro, acabou não se realizando justamente em função da objeção de diversos países latino-americanos. Castro alegou que apenas países de outras regiões – mas não os da América Latina – haviam externado interesse em participar, o que demonstraria não

⁸⁵⁹ Ofício 115 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walter Moreira Salles para Horácio Lafer). 27/01/1960. AHI-BSB.

⁸⁶⁰ Despacho Telegráfico 2 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Horácio Lafer para Walter Moreira Salles). Secreto. 04/01/1960. AHI-BSB.

⁸⁶¹ Ibidem.

terem “suficiente independência”⁸⁶². Ao tecer esse comentário, certamente tinha em mente a falta de respaldo do Brasil.

No mesmo período, os Estados Unidos planejavam impor sanções à República Dominicana, a partir de denúncia apresentada pela Venezuela à OEA contra o regime do ditador Rafael Trujillo. Segundo essa denúncia, Trujillo estaria diretamente envolvido em tentativa de assassinato do presidente venezuelano Rómulo Betancourt. No entanto, o Departamento de Estado não aceitava que eventual reunião hemisférica tratasse apenas do regime de Trujillo, sem debater o curso da revolução cubana⁸⁶³. Já se especulava, naquele momento, sobre a ação desestabilizadora de Cuba em outros países da região. A partir desse momento, nos últimos meses do governo JK, o Brasil passaria a sentir cada vez mais pressão dos Estados Unidos, que buscavam apoio para sua política de isolamento de Cuba.

Os esforços de Washington em contar com apoio brasileiro encontravam fundamento no fato de que o Brasil também se preocupava a progressiva convergência de Cuba com o bloco comunista. Cumpre ressaltar que o Brasil havia restabelecido apenas relações comerciais com Moscou, mas não os contatos diplomáticos. A visita do vice-primeiro-ministro soviético Anastas Mikoyan a Havana, no início de 1960, chamou a atenção do governo brasileiro. Os acordos comerciais celebrados na ocasião não apenas tendiam a radicalizar a posição dos Estados Unidos, mas poderiam ter significado mais amplo, já que colocavam o risco de que outros países da América Latina pudessem explorar os benefícios de aproximação econômica com a União Soviética para extrair concessões norte-americanas. A despeito disso, em fevereiro de 1960 a embaixada do Brasil em Washington ainda avaliava, equivocadamente, que Cuba não estava a caminho da “comunização” ou “de se tornar um perigo para a segurança dos Estados Unidos da América”⁸⁶⁴.

Em Havana, porém, o embaixador Vasco Leitão da Cunha adotava postura completamente distinta, não hesitando em acusar a guinada à esquerda do regime castrista. O papel do diplomata brasileiro já foi bem examinado pelo historiador James

⁸⁶² BEZERRA, Gustavo Henrique Marques. *Da Revolução ao Reatamento: a Política Externa Brasileira e a Questão Cubana*. Brasília: FUNAG, 2012, p. 61.

⁸⁶³ Telegrama 374 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 11/07/1960. AHI-BSB.

⁸⁶⁴ Ofício 188 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para Horácio Lafer). 16/02/1960. AHI-BSB.

Hershberg. Logo após a revolução, tornou-se um entusiasta do novo regime, tendo inclusive se aproximado de Fidel Castro (a embaixada brasileira teria sido a primeira a ser visitada pelo líder cubano). Quando de sua saída de Havana no início de 1961, porém, Leitão da Cunha mostrava-se desiludido com o regime castrista, em razão de sua conversão ao comunismo. Juanita Castro, irmã de Fidel e opositora à aproximação com a URSS, havia inclusive se asilado na embaixada brasileira, tendo alegado posteriormente haver se aproximado da CIA em razão da intermediação da esposa do embaixador brasileiro, Virgínia Leitão da Cunha, embora não haja documentação oficial disponível a respeito⁸⁶⁵.

Ainda em fevereiro de 1960, a imprensa norte-americana divulgou supostas declarações de Leitão da Cunha de que os objetivos de Fidel Castro eram “destruir a unidade americana”, “procurar o fracasso da OPA” e “suscitar ódios contra os Estados Unidos”⁸⁶⁶. Essas afirmações foram posteriormente desmentidas em nota oficial divulgada após encontro do chanceler Horácio Lafer com o próprio Vasco Leitão da Cunha no Rio de Janeiro, em 22 de fevereiro⁸⁶⁷. Apesar do desmentido, Leitão da Cunha já havia assinalado em expedientes ao Itamaraty que Castro buscava uma aproximação com Moscou justamente como forma de colocar pressão e eventualmente arrancar concessões dos Estados Unidos⁸⁶⁸.

Preocupado com a radicalização da postura de Castro, JK chegou até mesmo a se voluntariar para mediar o diálogo entre Cuba e os Estados Unidos. Essa possibilidade de mediação foi formalmente mencionada pelo presidente brasileiro em resposta a questionário que lhe foi enviado pelo empresário do ramo de comunicações William Randolph Hearst. Ao professar sua convicção de que Eisenhower desejaria restabelecer a harmonia com Havana, JK assinalou que o Brasil “se sentiria honrado” em oferecer

⁸⁶⁵ HERSHBERG, James. A “Friend of the Revolution” or a “Traitor”? Vasco Tristão Leitão da Cunha, Fidel Castro (and his Sister), and Brazilian-Cuban Relations, 1956-1964. *New Perspectives on Latin America's Cold War*. International Studies Association/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (ISA/FLACSO) Conference. Buenos Aires, Julho de 2014, p. 23 e 64-66. Disponível em: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/755c1dff-ddf7-41fc-a8d7-dce3ccd6cd16.pdf>. Acesso em 07/09/2018.

⁸⁶⁶ Telegrama 142 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 20/02/1960. AHI-BSB.

⁸⁶⁷ Despacho telegráfico 100 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Horácio Lafer para Carlos Alfredo Bernardes). Confidencial. 23/02/1960. AHI-BSB.

⁸⁶⁸ BEZERRA, Gustavo Henrique Marques, op. cit., p. 50-51.

local para a realização de negociações bilaterais⁸⁶⁹. Não houve resposta formal de Washington às declarações de JK (realizadas fora dos canais oficiais), mas o governo norte-americano teria considerado a gestão brasileira “prematura”, segundo divulgou a imprensa dos Estados Unidos⁸⁷⁰.

Em junho de 1960, foi a vez de o presidente cubano Osvaldo Dorticós realizar visita ao Brasil. JK repetiu a mensagem de que esperava que Cuba não fizesse uma política “extracontinental” ou “antiocidental”⁸⁷¹ e defendeu uma solução pacífica para as divergências com os Estados Unidos. O presidente brasileiro voltou a suscitar a possibilidade de mediação e consultou Dorticós sobre a ideia de que o chanceler Horácio Lafer promovesse um diálogo entre as partes. O mandatário cubano foi evasivo, assinalando que aceitaria essa possibilidade, desde que os Estados Unidos não demonstrassem “intuito agressivo”⁸⁷². JK autorizou o encarregado de negócios do Brasil em Washington a transmitir essa informação ao secretário de Estado Christian Herter, se julgasse necessário⁸⁷³. Dorticós não era, contudo, figura com efetivo poder decisório e o regime de Castro também deixou claro ao Brasil não julgar conveniente, naquele momento, qualquer ação brasileira em prol do diálogo com os Estados Unidos⁸⁷⁴. A “mediação” que JK buscou articular foi descartada, portanto, tanto por Washington quanto por Havana.

Seis meses após a Revolução Cubana, a embaixada em Washington avaliava que o Pentágono ainda não contava com posição definida sobre como lidar com Castro. Julgava evidente, porém, que Eisenhower buscaria cada vez mais o apoio dos latino-americanos para eventual ação conjunta contra Cuba. Os contatos bilaterais passavam, inclusive, para o plano militar. Em conversa com o adido naval brasileiro, representante do chefe das Operações Navais dos Estados Unidos sublinhou que a atitude de “paciente expectativa” de seu governo estava acabando ante a “infiltração comunista”. Mencionou também a hipótese de ação coletiva com base no TIAR. O adido naval brasileiro,

⁸⁶⁹ Despacho telegráfico 135 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Horácio Lafer para Carlos Alfredo Bernardes). Confidencial. 11/03/1960. AHI-BSB.

⁸⁷⁰ Ofício 171 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para Horácio Lafer). 11/02/1960. AHI-BSB.

⁸⁷¹ Despacho telegráfico 245 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Horácio Lafer para Carlos Alfredo Bernardes). Confidencial. 03/06/1960. AHI-BSB.

⁸⁷² *Ibidem*.

⁸⁷³ *Ibidem*.

⁸⁷⁴ BEZERRA, Gustavo Henrique Marques, *op. cit.*, p. 56.

almirante Paulo Antonio Telles Bardy, advertiu que qualquer ação unilateral norte-americana teria “sérias e pouco favoráveis reações na América Latina”⁸⁷⁵.

Se Brasil e Estados Unidos comungavam preocupações com a penetração soviética na América Latina, o governo JK não deixou de aproveitar a ocasião para reiterar sua tese de que os problemas de desenvolvimento econômico constituiriam uma porta de entrada para a União Soviética na região. Em encontro com Christian Herter em Washington, em agosto de 1960, Lafer defendeu a OPA como “solução para a causa das agitações, que é o subdesenvolvimento”. Herter cingiu-se a reiterar que a única preocupação dos Estados Unidos era com a possibilidade de que Cuba se tornasse um exemplo de comunismo na região⁸⁷⁶. Além disso, como destacado anteriormente, os Estados Unidos já haviam ultimado, como resposta à Revolução Cubana, o seu próprio programa de ajuda econômica à América Latina, o “Social Trust Fund”, o que tornou pouco factível que viessem a se comprometer com qualquer apoio substancial à implementação da OPA.

Dessa forma, embora manifestasse receios com a guinada pró-soviética de Cuba, o Brasil também buscava se aproveitar da situação para tentar convencer os Estados Unidos a mudarem sua política com relação à América Latina. Essa ambiguidade não passava despercebida. O Departamento de Estado identificava no governo brasileiro duas alas com visão distintas sobre como lidar com a questão cubana. De um lado, estaria Augusto Frederico Schmidt, que apregoava atuação mais “neutra”, como forma de pressionar o governo norte-americano a oferecer maior ajuda econômica e apoio à implementação da OPA. De outro, estaria o Itamaraty, com o chanceler Horácio Lafer e o diretor do Departamento Político, embaixador Pio Corrêa, defendendo uma postura mais dura contra Cuba. A CIA chegou a informar até mesmo que JK “quase demitiu” Pio Corrêa, depois que ele determinou a imposição de restrições à emissão de vistos a nacionais cubanos⁸⁷⁷. Essa divergência de posições entre o Itamaraty e a presidência da República não era novidade e já se havia apresentado, como visto, na formulação e execução da OPA.

⁸⁷⁵ Telegrama 415 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Secreto. 27/07/1960. AHI-BSB.

⁸⁷⁶ Telegrama 449 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 13/08/1960. AHI-BSB.

⁸⁷⁷ Central Intelligence Bulletin. Central Intelligence Agency - CIA. 9 August 1960. General CIA Records. CIA-RDP79T00975A005200340001-6, p. 3.

A crescente tensão entre Cuba e Estados Unidos levaram à convocação de reunião de consultas da OEA, em julho de 1960, na Costa Rica. A delegação brasileira pareceu orientar-se exatamente entre as duas tendências que disputavam hegemonia no Rio de Janeiro. O Brasil propugnava a “conciliação” entre os dois países, mas defendia “posição inequívoca a favor do reforço da solidariedade pan-americana frente a ameaças de interferência nas relações interamericanas por parte de uma potência extracontinental”⁸⁷⁸ – trata-se, aqui, de clara condenação à influência soviética nos rumos de Cuba. Em documento interno, a CIA já havia notado que a diplomacia brasileira deveria favorecer em San José uma “posição dura” contra Cuba, na linha do que defendia Lafer, mas que a atuação de grupos favoráveis ao líder cubano poderia impedir uma atuação mais vocal nos debates plenários⁸⁷⁹.

A reunião de San José serviu para que os países latino-americanos condenassem a “atitude de potências sino-soviéticas de utilizar situações precárias de qualquer Estado americano para pôr em perigo a segurança do Hemisfério”⁸⁸⁰. O apoio do Brasil a essa tese – que fez com que o chanceler cubano Raul Roa chegasse a acusar Lafer de ser um “aproveitador do sistema democrático”⁸⁸¹ –, demonstrou que havia de fato maior afinidade de visões entre o Itamaraty e Washington com relação aos caminhos que tomava a Revolução Cubana. Na prática, a resolução final do encontro representava uma reafirmação do entendimento consagrado em Caracas em 1954, colocando o combate ao comunismo como requisito necessário à promoção da segurança no hemisfério⁸⁸². Ao mesmo tempo, a reunião de San José indicou um crescente isolamento de Cuba no hemisfério, contribuindo dessa forma (ainda que inadvertidamente) para uma maior radicalização na posição do regime castrista⁸⁸³.

Cuba tornou-se também um tema relevante na eleição presidencial de 1960 no Brasil. Paradoxalmente, o candidato apoiado pela UDN, Jânio Quadros, demonstrava maior simpatia com o regime cubano, ao passo que o marechal Henrique Lott, apoiado

⁸⁷⁸ Relatório do Ministério das Relações Exteriores. 1960. Rio de Janeiro: Seção de Publicações do Serviço de Documentação, 1960, p. 11.

⁸⁷⁹ NSC Briefing - Cuba. Central Intelligence Agency - CIA. 14 July 1960. General CIA Records. CIA-RDP79R00890A001200070021-4, p. 3-4.

⁸⁸⁰ Relatório do Ministério das Relações Exteriores. 1960. Rio de Janeiro, Seção de Publicações do Serviço de Documentação, 1960, p. 12.

⁸⁸¹ CUNHA, Vasco Leitão. *Diplomacia em Alto-Mar: Depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1994, p. 211.

⁸⁸² *Ibidem*.

⁸⁸³ BEZERRA, Gustavo Henrique Marques, op. cit., p. 54.

por JK e por setores de esquerda, era um crítico do líder cubano (com o qual se encontrara quando de sua passagem pelo Brasil em 1959). Quadros chegou mesmo a visitar Cuba no início de sua campanha, em março de 1960, convite que, por sua vez, Lott recusou⁸⁸⁴. A ida de Quadros a Havana foi malvista pelos norte-americanos, que viam sua decisão como mera propaganda eleitoral, trazendo embutido o risco de demonstrar falta de unidade entre os países latino-americanos. O embaixador Cabot, por exemplo, referiu-se à atitude do candidato presidencial brasileiro como “manobra política barata” (*cheap political maneuver*)⁸⁸⁵.

Em seu último ano de governo, JK adotou, portanto, posição cautelosa com relação a Cuba. O Brasil apoiou os esforços dos Estados Unidos de promover uma condenação dos países do hemisfério aos rumos que tomava o regime castrista. Havia, porém, setores no governo – notadamente Schmidt – que buscavam se aproveitar da situação para levar o governo a uma posição cada vez mais dissociada da norte-americana. Esses segmentos, porém, não prevaleceram naquele momento, embora tenham de certa forma preparado o terreno para mudanças na política externa brasileira que ocorreriam a partir de 1960. O fato é que as tentativas brasileiras de usar o caso de Cuba como um elemento adicional para justificar a implementação da OPA fracassaram: a postura dos Estados Unidos no final do governo Eisenhower era a de confrontar Castro, dando início inclusive à preparação de ações da CIA para derrubada de seu governo.

Cumprido salientar que os esforços brasileiros iniciados sob JK para dissipar as tensões entre Cuba e os Estados Unidos prosseguiram nos dois governos seguintes, de Jânio Quadros e João Goulart. Os chanceleres Afonso Arinos e San Tiago Dantas seguiram buscando intermediar diálogo entre Washington e Havana, até mesmo durante a crise dos mísseis de 1962⁸⁸⁶. Ainda que esses esforços brasileiros não tenham gerado resultados, demonstraram que havia espaço para uma espécie de “diplomacia triangular” no período, com ativa (e discreta) participação do Brasil.

⁸⁸⁴ Ibidem, p. 57-58.

⁸⁸⁵ HERSHBERG, James. A "Friend of the Revolution" or a "Traitor"? Vasco Tristão Leitão da Cunha, Fidel Castro (and his Sister), and Brazilian-Cuban Relations, 1956-1964, cit., p. 43.

⁸⁸⁶ O mais amplo relato dos esforços brasileiros de mediação estão em HERSHBERG, James. The United States, Brazil, and the Cuban Missile Crisis (Part 1). In: *Journal of Cold War Studies*, v. 6, n. 2, p. 3-20, 2004; e The United States, Brazil, and the Cuban Missile Crisis (Part 2). In: *Journal of Cold War Studies*, v. 6, n. 3, p. 5-67, 2004.

5.2 A visita de Eisenhower ao Brasil em 1960

A Revolução Cubana colocou a Eisenhower o desafio de revitalizar as relações interamericanas e estancar o célere processo de deterioração em suas relações com países da região. A decisão do mandatário norte-americano realizar um périplo pela América Latina no último ano de seu mandato insere-se nesse esforço tardio de revisão da política dos Estados Unidos para o hemisfério.

Em novembro de 1959, ante o agravamento das relações com Castro, Eisenhower já havia decidido estabelecer um Comitê Consultivo para Assuntos Interamericanos (*National Advisory Committee on Inter-American Affairs*), com o fito de estudar problemas nas relações com os países latino-americanos e formular recomendações ao secretário de Estado. Logo após a constituição desse Comitê, o presidente externou ao secretário de Estado Christian Herter sua preocupação com o fato de que muitos países latino-americanos demonstravam ressentimento por não terem recebido visita presidencial no período recente⁸⁸⁷. Além disso, a conturbada passagem de Nixon pela América Latina em 1958 havia deixado feridas ainda não cicatrizadas. Dessa forma, em janeiro de 1960, a Casa Branca anunciou que o presidente visitaria Brasil, Argentina, Chile e Uruguai, no período de 23 de fevereiro a 3 de março⁸⁸⁸.

Às vésperas de visita de Eisenhower, o jornal “Correio da Manhã” observava que o cenário que Eisenhower encontraria na América Latina era bem distinto daquele com que lidara Franklin Roosevelt durante sua política de boa vizinhança: ele enfrentaria “pedidos insistentes de apoio e de auxílio”, num momento em que os países sul-americanos passavam por um período de “agitação social”⁸⁸⁹. Já a embaixada brasileira em Washington tinha visão um pouco mais otimista do contexto que cercava a visita. Em sua perspectiva, os Estados Unidos estavam, no início de 1960, em “posição melhor do que em qualquer momento da década de 50”⁸⁹⁰. Apesar disso, ainda havia

⁸⁸⁷ Memorandum of a Conversation, White House, Washington, 03/12/1959. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 267-268.

⁸⁸⁸ Editorial Note. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 273.

⁸⁸⁹ Relações Estados Unidos-América Latina. In: *Correio da Manhã*, 19/01/1960, p. 13. Hemeroteca digital da Biblioteca Nacional. www.memoria.bn.com.br

⁸⁹⁰ Ofício 171 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para Horácio Lafer). 11/02/1960. AHI-BSB.

entre as autoridades brasileiras grande ressentimento com a postura dos Estados Unidos nas discussões sobre a prestação de auxílio financeiro. As prioridades do Brasil com relação à visita foram articuladas da seguinte maneira pelo embaixador Walther Moreira Salles:

Como não se pode prever, no curto prazo, concessão de substanciais empréstimos suaves ao Brasil, a indicação decisiva de que o Brasil receberia tratamento especial seria a decisão norte-americana de facilitar, novamente, em bases mais aceitáveis para o Brasil, a retirada de recursos do Fundo Monetário Internacional, empréstimos do Banco de Exportação e Importação, e fornecimento de excedentes agrícolas. Se isto não se der no futuro próximo, a diplomacia norte-americana terá um trabalho de explicação e justificação extraordinário, neste e nos anos próximos, muito mais difícil e de êxito muito mais duvidoso do que os esforços do mesmo gênero que acompanharam o Plano Marshall⁸⁹¹.

O prognóstico de Salles revelar-se-ia correto: o desafio dos norte-americanos era contornar a crescente frustração do governo brasileiro. Na preparação da visita, o Departamento de Estado assinalava que as relações com o Brasil haviam “esfriado” em 1959, e por isso a visita de Eisenhower ao país se revestiria de “especial significado”⁸⁹². Seriam duas as causas principais dessa deterioração nas relações. A primeira, a continuada recusa dos Estados Unidos em oferecer, “nos termos do Brasil”, assistência financeira para aliviar as pressões na balança de pagamentos. A segunda, a reação apenas “morna” dos Estados Unidos à OPA⁸⁹³. Vale lembrar que Eisenhower havia se encontrado com JK em apenas duas ocasiões: durante a visita do então presidente-eleito aos Estados Unidos, em janeiro de 1956, e durante a Conferência de Chefes de Estado do Panamá, em julho daquele mesmo ano. Kubitschek teria, dessa forma, provavelmente a última oportunidade de obter algum tipo de concessão do presidente norte-americano.

Diversamente do que poderia esperar o Brasil, a viagem de Eisenhower não ensejaria a revisão da ortodoxia econômica prevalecente em seu governo. Seus

⁸⁹¹ Ofício 171 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Walther Moreira Salles para Horácio Lafer). 11/02/1960. AHI-BSB.

⁸⁹² Instruction From the Department of State to All Diplomatic Posts in Latin America. Washington, 04/02/1960. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 274. Tradução nossa.

⁸⁹³ Ibidem, p. 275.

propósitos, na verdade, eram mais simbólicos, e o foco seria a realização de um trabalho de relações públicas que deixasse para trás os traumáticos eventos que marcaram a passagem de Nixon pela região. Já na preparação da visita, os postos diplomáticos norte-americanos foram instruídos a deixar claro que o presidente não negociaria e não assumiria qualquer novo compromisso referente a empréstimos ou à concessão de assistência financeira⁸⁹⁴.

Em contraste com as crescentes dificuldades em lidar com o Brasil, os Estados Unidos consideravam que as relações com a Argentina passavam por um bom momento. O país mostrava-se como o mais esforçado “aluno” do programa de estabilização defendido por Washington e pelo FMI. O governo Eisenhower vinha, por isso, apoiando o presidente Arturo Frondizi, de forma a garantir avanços em comparação com o período de dificuldades nas relações bilaterais que marcou o governo de Perón⁸⁹⁵. Em conversa com Eisenhower algumas semanas antes da visita, Herter indicou que Argentina e Brasil vinham seguindo programas econômicos “diametralmente opostos”, uma vez que JK resistia a acatar as recomendações do FMI, notadamente a realização de reforma cambial⁸⁹⁶. Estava consolidada, ademais, a visão de Eisenhower e de seu gabinete de que JK era um presidente perdulário e tolerante com o déficit público e o aumento da inflação. Eisenhower chegou mesmo a comentar com Herter que o presidente do Paquistão lhe havia dito que estava gastando muito menos na construção de Rawalpindi (que foi a capital provisória do país de 1959 a 1970) do que JK na construção de Brasília⁸⁹⁷. Esse comentário é revelador sobre a perspectiva que tinham os norte-americanos acerca dos “50 anos em 5” de JK.

A comparação entre Brasil e Argentina não passava despercebida no Rio de Janeiro. Em conversa com Herter durante a vista presidencial, o chanceler Horácio Lafer disse acreditar que a Argentina seria um exemplo claro de programa de estabilização do FMI indo “too far, too fast”, bem como uma demonstração da perda de sensibilidade do organismo internacional a “situações políticas”. Isso deixaria Frondizi na situação de “não poder fracassar” em suas reformas. O Brasil, ponderou, preferia

⁸⁹⁴ Instruction From the Department of State to All Diplomatic Posts in Latin America. Washington, 04/02/1960. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 277.

⁸⁹⁵ Ibidem, p. 276.

⁸⁹⁶ Memorandum of a Conference with the President, White House, Washington. 08/02/1960. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 276.

⁸⁹⁷ Ibidem, p. 276.

buscar a estabilidade econômica com apoio popular, e não em meio a protestos, como ocorria com Frondizi⁸⁹⁸. Apesar dessa visão crítica de Lafer, JK pediu a Eisenhower que “fizesse o possível” para ajudar o presidente argentino, o que seria visto como uma contribuição para o desenvolvimento de toda a região⁸⁹⁹.

Ao chegar ao Brasil em 23 de fevereiro, na primeira parada de seu périplo, Eisenhower jantou com JK em Brasília. Nessa ocasião, o brasileiro disse considerar o presidente norte-americano e Churchill os “dois maiores homens do século”. Surpreendentemente, não foram apresentadas queixas a Eisenhower, muito pelo contrário: JK disse acreditar que as relações bilaterais não tinham “sequer um problema sério” e passavam por uma excelente fase. Reafirmou, ainda, sua disposição em receber investimentos estrangeiros e assinalou que a OPA refletia apenas o desejo dos países latino-americanos de se desenvolverem rapidamente⁹⁰⁰. A reunião entre Lafer e Herter também foi relativamente amena, graças à aparente convicção dos brasileiros de que a economia entrara numa fase mais estável. Não houve, também nesse caso, nenhum pedido de empréstimo aos Estados Unidos⁹⁰¹.

Eisenhower teve recepção popular calorosa nas três cidades por que passou – Brasília, Rio de Janeiro e São Paulo –, num importante passo no campo das relações públicas. O jornal “Diário Carioca” destacou que Eisenhower recebeu no Rio de Janeiro “uma das maiores homenagens jamais prestadas no país a um homem de Estado estrangeiro”, o que demonstraria “admiração pelo grande líder do mundo livre”⁹⁰².

JK e Eisenhower assinaram ainda a “Declaração de Brasília”, em que defendiam as “liberdades democráticas e os direitos fundamentais do homem”; a intensificação, por meio de “medidas coordenadas”, de ações para “combater o subdesenvolvimento”; e sua “solidariedade aos princípios aprovados por todas as Nações da América, nos quadros da Operação Pan-Americana”⁹⁰³. A menção à OPA era um importante afago em

⁸⁹⁸ Memorandum of a Conversation, Brazilian Foreign Ministry, Rio de Janeiro. 25/02/1960. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 761.

⁸⁹⁹ Memorandum of a Conversation Aboard Columbine III Between São Paulo and Rio de Janeiro. 25/02/1960. Brazilian Foreign Ministry, Rio de Janeiro. 25/02/1960. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 764.

⁹⁰⁰ Memorandum of a Conversation, Presidential Palace, Brasília. 23/02/1960. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 758.

⁹⁰¹ *Ibidem*, p. 761.

⁹⁰² Consagração popular ao presidente dos EUA. In: Diário Carioca, 25/02/1960, p. 1. Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. www.memoria.bn.com.br.

⁹⁰³ Repúdio à discriminação racial: diz a Declaração. In: Diário Carioca, 24/02/1960, p. 14. Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. www.memoria.bn.com.br.

JK, que se repetiu durante o discurso pronunciado pelo presidente norte-americano no Congresso Nacional, em que confirmou, em termos genéricos, apoio à iniciativa brasileira:

Ao propor a Operação Pan-Americana, o Brasil tomou uma iniciativa importante em prol do desenvolvimento democrático de todo o Hemisfério. O alto propósito dessa proposta bem concebida do vosso eminente presidente – o ataque ao problema do desenvolvimento pelo esforço cooperativo – é endossado pelo meu governo⁹⁰⁴.

No mesmo pronunciamento, porém, Eisenhower lembrou que o compromisso dos Estados Unidos de apoiar o desenvolvimento da América Latina ocorria “apesar de estarmos agora arcando com pesados encargos em todo o mundo, a tal ponto que nossa situação financeira externa e interna requer grande cautela em termos de administração”. Esses gastos dos Estados Unidos incluíam, destacou, “sommas significativas” de capital público, privado e de assistência técnica à América Latina⁹⁰⁵.

Como esperado, o presidente dos Estados Unidos também suscitou a questão cubana. O tema foi discutido durante voo entre São Paulo e Rio de Janeiro, que JK fez a bordo do avião presidencial norte-americano. Eisenhower frisou a JK acreditar que Cuba não constituía um problema apenas dos Estados Unidos, mas também de todos os membros da OEA. Ao concordar com esse raciocínio, JK recomendou “moderação” ao seu colega. Disse, também, que os brasileiros estavam “muito preocupados” com a infiltração comunista em Cuba e reiterou sua oferta de bons ofícios para promover o diálogo entre os dois países. Eisenhower asseverou que “qualquer coisa” que os países latino-americanos pudessem fazer para facilitar as relações com Castro seriam bem-vindas⁹⁰⁶, sem responder especificamente sobre eventual moderação pelo Brasil.

A natureza amena da visita teve como ponto dissonante, mais uma vez, Augusto Frederico Schmidt, que procurou insistentemente falar com o secretário de Estado Christian Herter. Segundo relato de Herter, Schmidt teria lhe dito que os problemas

⁹⁰⁴ Ike: Brasil será em breve nação credora. In: Diário Carioca, 25/02/1960, p. 5. Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. www.memoria.bn.com.br.

⁹⁰⁵ Ibidem.

⁹⁰⁶ Memorandum of a Conversation Aboard Columbine III Between São Paulo and Rio de Janeiro. 25/02/1960. Brazilian Foreign Ministry, Rio de Janeiro. 25/02/1960. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 764-765.

bilaterais não eram necessariamente de natureza econômica, mas também “psicológicos e políticos”, decorrentes, por exemplo, da relutância dos Estados Unidos em reconhecerem o desejo do Brasil de ser considerado uma grande potência. Reafirmou que a espiral inflacionária enfrentada pelo Brasil era parte natural da dinâmica de desenvolvimento do país e que os Estados Unidos deveriam entender que essa constituía a chave para a relação entre o Brasil e o FMI, que operaria tão-só de acordo com a lógica econômica convencional, e não com esteio nas “necessidades políticas” dos países. Herter (que, como visto, já manifestara desgosto com a atuação de Schmidt) limitou-se a assinalar que já havia discutido esse mesmo tema com Horácio Lafer, por mais de uma hora, naquela mesma manhã. Por fim, Schmidt criticou o “egoísmo” dos bancos norte-americanos no Brasil, cujo interesse único seria o de gerar lucros para suas matrizes, sem considerar os interesses do povo brasileiro⁹⁰⁷.

A boa acolhida de Eisenhower e o êxito de sua visita no campo das relações públicas pareciam indicar uma relação bilateral em melhor estado do que efetivamente estavam. O Brasil vivia momento de euforia com a iminente inauguração de Brasília, que ocorreria dali a menos de dois meses. A crise na balança de pagamentos passara por seu momento mais sério, graças aos melhores resultados nas exportações de café. A viagem foi, por isso, um ganho para os Estados Unidos em termos de imagem, ao transmitir uma mensagem de convergência entre os dois países na defesa da união do hemisfério – ocultando, por outro lado, muitas das fissuras existentes nas relações bilaterais.

Tratar-se-ia de um fecho curioso para um período conturbado nas relações bilaterais. JK passara os quatro anos iniciais de seu governo pleiteando apoio dos Estados Unidos, mas no momento em que recebeu Eisenhower em território brasileiro parecia já ter desistido de lograr concessões substanciais. O governo brasileiro, além disso, havia sido advertido que a visita não resultaria no anúncio de qualquer ajuda financeira. Restou a JK e a Eisenhower prepararem o cenário para demonstrações de afinidade política e de expressões retóricas de apego ao pan-americanismo. Essa seria a última vez em que se encontrariam. As atenções de ambos os mandatários estariam dominadas, a partir de então, pela campanha presidencial em seus respectivos países.

⁹⁰⁷ Memorandum of a Conversation Between Secretary of State Herter and President Kubitschek's Adviser (Schmidt), Rio de Janeiro. 25/02/1960. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 767-768.

5.3 Transição de poder: Jânio no Brasil, Kennedy nos Estados Unidos

O término dos mandatos de JK e Eisenhower no início de 1961 jogou novas sombras quanto ao futuro do relacionamento bilateral. Nenhum dos dois presidentes tinha claro se seriam capazes de eleger seus sucessores. JK apoiava a candidatura de seu ministro da Guerra, Henrique Teixeira Lott. Já Eisenhower apadrinhava seu vice-presidente, Richard Nixon.

Mais uma vez a Revolução Cubana representava um elemento complicador nesse cenário. Quadros despontava como favorito e havia visitado Cuba em março de 1960, quando a campanha ainda engatinhava. Apesar dessa visita, é interessante notar que os Estados Unidos ainda tinham, em meados daquele ano, visão positiva do candidato brasileiro. Isso se devia ao fato de representar um bloco conservador (embora filiado ao Partido Trabalhista Nacional, PTN, era apoiado pela principal agremiação de corte liberal, a UDN) e de ter mostrado, desde a década de 1950, posição pró-Estados Unidos, bem como haver condenado posturas consideradas “nacionalistas” do governo brasileiro. Em conversa com o cônsul dos Estados Unidos em São Paulo em setembro de 1956, Quadros disse acreditar que o desenvolvimento brasileiro não poderia ocorrer sem o concurso de capitais estrangeiros, notadamente dos Estados Unidos. Criticou até mesmo a política de JK no campo atômico, que seria um reflexo do antagonismo demonstrado pelos “comunistas”. Na avaliação do cônsul Philip Raine, Quadros – que ele já considerava um potencial futuro presidente da República – teria demonstrado ser um entusiástico pan-americanista⁹⁰⁸.

O mesmo acontecia na avaliação de Walther Moreira Salles. No início de sua segunda gestão como embaixador em Washington, disse a Roy Rubottom Jr. em julho de 1959 que Jânio Quadros deveria se tornar um bom presidente, principalmente em função de sua capacidade de indicar auxiliares qualificados⁹⁰⁹. No entanto, o embaixador Cabot avaliava, a partir do Rio de Janeiro, que Lott também poderia trabalhar por boas relações com os Estados Unidos. Em conversa com o diplomata

⁹⁰⁸ Foreign Service Despatch. 05/10/1956. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filmes 235-238.

⁹⁰⁹ Memorandum of Conversation (Walther Moreira Salles e Roy Rubottom). 24/07/1959. NARA. Microfilme. C-109, Rolo 2, filme 536.

norte-americano, Lott atacou os comunistas e criticou o fato de os Estados Unidos “não terem sido tão prestativos” com o Brasil, citando o fato de as empresas norte-americanas investirem no país menos do que remetiam para o exterior. A despeito disso, Cabot disse ter visto em Lott disposição em discutir os problemas e nenhum sinal de “nacionalismo extremo” ou “demagogia”⁹¹⁰.

A CIA especulava que na verdade Kubitschek teria uma espécie de “pacto secreto” com Quadros para não interferir nas eleições e, dessa forma, facilitar a vitória do ex-governador de São Paulo, em detrimento de seu próprio candidato, Lott. O raciocínio seria o de que isso facilitaria seu retorno ao poder cinco anos depois, especialmente diante dos problemas que Quadros teria de enfrentar: déficit no balanço de pagamentos, inflação e pressões por aumento de salários⁹¹¹. Caberia ao novo presidente, dessa forma, a responsabilidade de adotar medidas amargas e impopulares.

Concluídas as eleições com a vitória de Quadros por larga margem, os norte-americanos logo notaram que teriam pela frente um mandatário bem diferente de JK, cuja primeira visita ao exterior como presidente eleito fora justamente aos Estados Unidos. Quadros recebeu convite de Eisenhower em novembro de 1960 para visitar o país nos dias 6 e 7 de dezembro⁹¹². Duas semanas depois, sequer tinha respondido⁹¹³. O convite foi posteriormente declinado sob o argumento de que convites similares de chefes de Estado e de Governo de outros países não puderam ser atendidos⁹¹⁴. Quadros, no entanto, viajou em seguida para a Europa.

Para os Estados Unidos, cortejar Quadros era importante como forma de conter qualquer posição pró-Cuba do futuro governo brasileiro⁹¹⁵. A avaliação da embaixada no Rio de Janeiro era a de que o brasileiro ficara “genuinamente impressionado” pela Revolução Cubana, ao mesmo tempo em que acreditava que os Estados Unidos levariam a cabo uma espécie de “imperialismo econômico” na América Latina (o que

⁹¹⁰ Ibidem, filme 538. Tradução nossa.

⁹¹¹ Current Intelligence Weekly Summary. Central Intelligence Agency - CIA. 13/10/1960. General CIA Records. CIA-RDP79-00927A002900070001-4, Part II, p. 2.

⁹¹² Telegrama 608 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Secreto. 14/11/1960. AHI-BSB

⁹¹³ Telegrama 627 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Secreto. 29/11/1960. AHI-BSB.

⁹¹⁴ Telegrama 622 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Secreto. 29/11/1960. AHI-BSB.

⁹¹⁵ Memorandum From the Secretary of State to the President. 29/10/1960. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 791.

contradiria as declarações pró-Estados Unidos feitas por Quadros no passado). A embaixada ressaltava, no entanto, a “imprevisibilidade” do presidente-eleito e o fato de que ele “aparentemente” não confiaria “em ninguém”. Os diplomatas norte-americanos manifestavam preocupação especial com os rumos da política externa brasileira, especialmente em face dos rumores de que Quadros não desejava visitar os Estados Unidos e teria, ademais, interesse em encontrar-se com Tito, Nasser e Nehru⁹¹⁶.

Os Estados Unidos tinham presente também que uma das ambições anunciadas de Quadros seria buscar a “independência financeira” do Brasil com relação aos bancos e ao governo norte-americanos, por meio de recurso a empréstimos europeus⁹¹⁷. O presidente-eleito teria obtido sinais promissores de apoio nesse sentido durante sua viagem à Europa logo após as eleições⁹¹⁸. Dessa forma, ao final de 1960 estava claro que Quadros buscaria maior independência com relação aos Estados Unidos, embora sem qualquer ruptura mais drástica⁹¹⁹.

Quadros também recebeu convite de John F. Kennedy, seu colega também recém-eleito, para visitar os Estados Unidos. Assim como fizera com a oferta de Eisenhower, declinou. De Londres, onde estava, pediu que fossem apresentadas escusas a Kennedy, já que, “por motivo de saúde”, não poderia deslocar-se aos Estados Unidos⁹²⁰. O encarregado de negócios do Brasil, Carlos Bernardes, lamentou essa nova recusa e chamou a atenção do Itamaraty para as possíveis repercussões nas relações entre os dois países:

O encontro entre os dois futuros presidentes foi largamente divulgado e apresentado aqui, não como simples e rotineira visita protocolar, mas como o início da nova política democrática de reaproximação com a América Latina, em geral, e com o Brasil, em particular. Uma recusa em atender ao convite, depois de ter expressado por intermédio do Doutor João Dantas ao Senador Kennedy o desejo de com ele avistar-se, causaria surpresa e não seria compreendido. Devo

⁹¹⁶ Despatch From the Embassy in Brazil to the Department of State. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 794-796.

⁹¹⁷ Ibidem, p. 795.

⁹¹⁸ Central Intelligence Bulletin. Central Intelligence Agency - CIA. 22 December 1960. General CIA Records. CIA-RDP79T00975A005400450001-2, p. 3.

⁹¹⁹ Despatch From the Embassy in Brazil to the Department of State. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 796.

⁹²⁰ Telegrama 622 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Secreto. 29/11/1960. AHI-BSB.

acrescentar, com o conhecimento que tenho da situação, que as repercussões de uma negativa serão profundas e de longa duração⁹²¹.

A reação de Bernardes era compreensível: ele havia sido recebido pessoalmente por Kennedy em Palm Beach, ao lado do emissário de Quadros, João Dantas. Assinalou, inclusive, ter sido o primeiro diplomata estrangeiro a se avistar pessoalmente com o presidente eleito dos Estados Unidos⁹²². O “The New York Times” avaliava a posição do presidente brasileiro como sendo de “desinteresse estudado”: ao mesmo tempo em que declinava convites para visitar os Estados Unidos, planejava viagem à Índia, Iugoslávia e República Árabe Unida⁹²³.

Outro tema que preocupava Washington era a possibilidade de reatamento de relações diplomáticas com a União Soviética. Ao longo de sua gestão, JK realizou uma aproximação cautelosa, que ao fim e ao cabo se restringiu à esfera comercial. A CIA, porém, havia obtido informações de que Jânio Quadros teria incumbido o vice-presidente João Goulart – que visitara Moscou no final de 1960 – de estudar uma reaproximação diplomática entre os dois países⁹²⁴. Em seu périplo pelos Estados Unidos em novembro de 1960, o emissário de Quadros, João Dantas, conversou com Thomas Mann sobre o assunto. O funcionário do Departamento de Estado repetiu as advertências que já haviam sido feitas ao longo da gestão de JK: ainda que o restabelecimento de relações diplomáticas fosse tema da alçada exclusiva do governo brasileiro, ressaltou que o Brasil deveria ponderar as vantagens e desvantagens dessa aproximação, uma vez que Moscou estaria empenhada numa “campanha de subversão” em toda a América Latina, valendo-se, para isso, de seus agentes diplomáticos⁹²⁵.

O desinteresse de Quadros em visitar os Estados Unidos associou-se aos sinais negativos emitidos por seus auxiliares que passaram por aquele país. Eles deram claras indicações de que as relações bilaterais seriam submetidas a uma mudança qualitativa, provavelmente para pior. Augusto Marzagão, secretário particular de Quadros, esteve

⁹²¹ Telegrama 622 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Secreto. 29/11/1960. AHI-BSB.

⁹²² Telegrama 605 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 12/11/1960. AHI-BSB.

⁹²³ Telegrama 625 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 22/11/1960. AHI-BSB.

⁹²⁴ Central Intelligence Bulletin. Central Intelligence Agency - CIA. 22 December 1960. General CIA Records. CIA-RDP79T00975A005400450001-2, p. 3.

⁹²⁵ Telegrama 613 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 16/11/1960. AHI-BSB.

em Washington em dezembro de 1960 e, em conversa no Departamento de Estado com Thomas Mann, disse esperar que o governo Kennedy utilizasse “critérios elevados” na definição de embaixadores na América Latina. Argumentou que usualmente os indicados “não representavam verdadeiramente o povo norte-americano”, mas se limitariam a “representar grupos econômicos e cartéis”, criando por isso uma atitude negativa da população contra os Estados Unidos. Além disso, o Brasil não “pediria favores” aos Estados Unidos, mas apenas “entendimento, cooperação e confiança”⁹²⁶.

Marzagão também disse esperar que o FMI – cuja “próxima ligação com os Estados Unidos” não deixou de notar – compreendesse a difícil situação econômica brasileira e demonstrasse maior flexibilidade com relação a possíveis pedidos de empréstimos, dado que o programa anti-inflacionário de Quadros demoraria de um a dois anos para surtir efeito. Mann retrucou assinalando que o FMI era organização internacional “independente” e “de nenhuma forma” estaria sob o controle dos Estados Unidos⁹²⁷.

O secretário particular de Quadros também confessou que Quadros se via tensionado por duas forças antagônicas: a primeira, “muito forte e ativa”, defendia que ele assumisse posição “neutralista” ou de “terceira via”; a segunda, que continuasse privilegiando os laços com os Estados Unidos. Dizendo-se parte da corrente pró-Estados Unidos, Marzagão afirmou que os partidários da corrente “neutralista” já teriam apresentado a Quadros um “plano completo de ação”. O ponto central desse plano seria a obtenção de empréstimo europeu para saldar por completo as dívidas com os Estados Unidos e, em seguida, obter empréstimo do bloco sino-soviético para pagar os europeus⁹²⁸. Essas mesmas informações teriam sido passadas por Marzagão ao secretário de Estado designado por Kennedy, Dean Rusk, com quem se encontrara no mesmo dia⁹²⁹.

As crescentes dificuldades decorrentes da questão cubana e os gestos pouco receptivos de Quadros contribuía para impulsionar uma mudança de postura na política dos Estados Unidos para a América Latina. Antes mesmo de assumir, Kennedy

⁹²⁶ Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington. 27/12/1960. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 797. Tradução nossa.

⁹²⁷ Ibidem, p. 798.

⁹²⁸ Memorandum of a Conversation, Department of State, Washington. 27/12/1960. In: FRUS, 1958-1960, v. V, p. 799.

⁹²⁹ Ibidem.

(que era um crítico da política de Eisenhower para o hemisfério, por entender que a falta de assistência adequada aos países da região teria fomentado o antiamericanismo) decidiu estabelecer força-tarefa para definir os princípios gerais de uma nova política externa para a região. O grupo foi concebido em dezembro de 1960 e passou a ser presidido por Adolf Berle Jr.⁹³⁰ – o mesmo embaixador que protagonizou entrevista com Getúlio Vargas em 1945 – e contava com a participação dos diplomatas Lincoln Gordon (futuro embaixador no Brasil), Teodoro Moscoso (futuro embaixador na Venezuela) e do professor Robert Alexander (estudioso da América Latina)⁹³¹. Outro personagem importante participou dos trabalhos: Richard Goodwin, que posteriormente teria papel relevante na redação do discurso de Kennedy apresentando sua mais importante iniciativa para o hemisfério, a Aliança para o Progresso. O relatório final da força-tarefa chamava a atenção para a necessidade de ações rápidas para mitigar as desigualdades sociais na América Latina, frisando que Fidel Castro seria “não uma causa, mas um sintoma” da falta de reformas na região, bem como da falta de apoio adequado dos Estados Unidos à sua realização⁹³². É interessante notar, porém, a ênfase posta pela força-tarefa em questões de desenvolvimento social, sem cogitar de programa de desenvolvimento econômico ou industrialização nos moldes da OPA.

Em 3 de janeiro de 1961, algumas semanas antes da posse de Quadros e de Kennedy, os Estados Unidos romperam relações diplomáticas com Cuba, no que seria a última decisão importante sobre o tema tomada por Eisenhower. Na avaliação da embaixada brasileira, a decisão não teria sido planejada, consubstanciando uma reação à determinação cubana de que o “staff” da embaixada norte-americana em Havana fosse reduzido a apenas onze pessoas, o que na prática inviabilizaria o seu funcionamento⁹³³. Não houve qualquer tipo de coordenação com governos latino-americanos, embora se especulasse que países da região mais próximos a Washington (Panamá e Uruguai, por exemplo) pudessem tomar a mesma decisão. Ação dessa magnitude dias antes da

⁹³⁰ Telegrama 19 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 06/01/1961. AHI-BSB.

⁹³¹ BERLE JR., Adolf A.. Entrevista a Joseph E. O'Connor, 06/07/1967, John F. Kennedy Library Oral History Program, p. 6.

⁹³² SCHOULTZ, Lars, op. cit., p. 209-210.

⁹³³ Telegrama 13 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 04/01/1961. AHI-BSB.

assunção do novo governo também gerou questionamentos na imprensa e nos meios políticos de Washington⁹³⁴.

Alguns dias antes do término de seu mandato, JK enviou carta a Kennedy cumprimentando-o pelo início de seu governo. Na missiva, Kubitschek manifestava a esperança de que, na década que começava, os Estados Unidos se desincumbissem das “grandes responsabilidades” que tinham no hemisfério, especialmente na luta contra a pobreza e o subdesenvolvimento. Seria uma “grande vitória” para os Estados Unidos se sua política fosse vista pelos povos latino-americanos como identificada com suas aspirações, especialmente a aceleração do desenvolvimento econômico e social⁹³⁵.

Kennedy tomou posse em 20 de janeiro e Quadros, em 31 do mesmo mês. Apesar do clima pouco amistoso estabelecido pela falta de contato pessoal antes da posse, bem como das especulações quanto à adoção de política externa “neutralista” pelo Brasil, Kennedy declarou ter ficado “impressionado” com o discurso inaugural de Quadros, classificando-o de “corajoso e oportuno”⁹³⁶. Como era esperado, os primeiros contatos bilaterais dos dois novos governos giraram em torno da questão cubana. Em conversa com Carlos Bernardes em 7 de fevereiro de 1961, Adolf Berle afirmou que a nova administração teria a intenção de levar a cabo uma ação conjunta de países da região contra o governo cubano, no que seria “um teste definitivo e final do sistema interamericano”⁹³⁷.

A possibilidade de uma “ação conjunta” contra Cuba foi recebida com alarmismo pelo Brasil. Em instruções a Bernardes, o Itamaraty, agora chefiado por Afonso Arinos, ponderou que hipotética ação unilateral dos Estados Unidos poderia contribuir para “desmoralizar ainda mais” o sistema interamericano. Assinalou, ainda:

O que disse Berle causou preocupação. Ver na tentativa de ação conjunta contra Cuba um teste definitivo do sistema interamericano é, neste momento, submetê-lo a excessivo risco. Agir unilateralmente se falhar a ação conjunta poderia desmoralizá-lo ainda mais. (...).

⁹³⁴ Carta-Telegrama 9 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 06/01/1961. AHI-BSB.

⁹³⁵ Message from President Juscelino Kubitschek de Oliveira to President John F. Kennedy. s/d. John F. Kennedy Presidential Library. Brazil: General, 1961, January-June Folder.

⁹³⁶ Telegrama 87 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 09/02/1961. AHI-BSB.

⁹³⁷ Telegrama 82 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Horácio Lafer). Confidencial. 08/02/1961. AHI-BSB.

Nossa impressão, aparentemente contrariada pelos fatos, era de que uma possível distensão nas relações entre o Kremlin e o governo Kennedy facilitaria senão uma solução do problema cubano, pelo menos a criação de ambiente que obviasse a ação coletiva contra Cuba. Pergunto-me agora se, pelo contrário, tal distensão não resultaria em deixar em liberdade o governo norte-americano para agir no hemisfério⁹³⁸.

Em meio ao trabalho de conceber nova política para a América Latina e lidar com o regime de Fidel Castro, a diplomacia norte-americana tinham bem clara a necessidade de “seduzir” o novo presidente brasileiro, evitando que se tornasse mais uma fonte de preocupações na região. Em instruções à embaixada no Rio de Janeiro, o Departamento de Estado destacou que, em função da “importância crítica do Brasil” no tratamento de problemas hemisféricos, seria importante para os Estados Unidos estabelecerem um entendimento “efetivo e produtivo” com o mandatário brasileiro. Isso seria dificultado, no entanto, pela falta de “contatos substantivos” com Quadros e incertezas sobre suas intenções, notadamente com relação à questão cubana. De toda forma, a ideia era manifestar rapidamente o desejo de ajudar o Brasil, até que o novo governo tivesse tempo de estudar em detalhes a “caótica situação financeira” que enfrentaria. O secretário de Estado Dean Rusk autorizava, assim, a embaixada a comunicar a Quadros a disposição de oferecer US\$ 100 milhões em empréstimo do Eximbank para financiar a “importações essenciais e bens de capital” dos Estados Unidos⁹³⁹. Tratava-se, sem dúvida, de um gesto com grande significado, ao menos se interpretado à luz das dificuldades que teve Kubitschek em obter recursos norte-americanos nos últimos anos de seu governo.

O próprio Adolf Berle veio ao Brasil e teve a oportunidade de visitar Quadros em 2 de março, um mês após a posse do novo presidente brasileiro. A conversa é reveladora dos novos rumos que deveriam tomar as relações bilaterais. De modo a pavimentar o caminho para boas relações, foi Berle quem anunciou a oferta da mencionada linha de crédito de US\$ 100 milhões. Surpreendentemente, Quadros disse ter dúvidas se seria o caso de aceitar a oferta, uma vez que ela não serviria, por si só, para resolver os graves problemas financeiros do Brasil. Reconheceu, porém, que

⁹³⁸ Despacho Telegráfico 65 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Afonso Arinos para Carlos Alfredo Bernardes). Confidencial. 10/02/1961. AHI-BSB.

⁹³⁹ Outgoing Telegram (Department of State to AmEmbassy Rio de Janeiro). 03/02/1961. John F. Kennedy Presidential Library. Brazil Folder.

provavelmente precisaria da ajuda norte-americana e que enviaria missão liderada por Walther Moreira Salles para discussões em Washington⁹⁴⁰.

Mas o interesse central da visita de Berle era Cuba, e a oferta de US\$ 100 milhões não estava dissociada da política de isolamento de Fidel Castro. Em tom incisivo, o emissário de Kennedy disse acreditar que uma situação “explosiva” poderia tomar conta do Caribe e que seria necessária “ação” de países da região para enfrentar essa “ameaça”⁹⁴¹. Quadros diria posteriormente que Berle lhe disse que os Estados Unidos planejavam invadir Cuba e que teria consultado se o Brasil poderia enviar navios e tropas para participar da operação⁹⁴². O presidente brasileiro, por sua vez, teria redarguido não poder dar esse passo, especialmente no contexto de crise social e econômica enfrentada pelo Brasil. Além disso, não teria maioria no Congresso Nacional para aprovar a participação brasileira em qualquer ação militar no exterior⁹⁴³.

A partir deste ponto, os relatos do embaixador Cabot (que acompanhou Berle na conversa) e de Quadros divergem. Cabot informou ao Departamento de Estado que Quadros teria, apesar da recusa em participar da ação contra Cuba, concordado com a análise da situação feita por Berle, numa manifestação considerada “sincera” pelos norte-americanos⁹⁴⁴. Quadros, por seu turno, disse haver se manifestado resolutamente contrário a qualquer invasão, por acreditar no princípio da autodeterminação. Isso teria irritado Berle, que teria pedido para ir ao banheiro e em seguida partido praticamente sem se despedir⁹⁴⁵. Berle, por sua vez, alegou que a despedida teria ocorrido nos termos mais cordiais possíveis, e que os vazamentos à imprensa de que teria havido confrontação com Quadros decorriam do objetivo do Palácio do Planalto de agradar a esquerda brasileira⁹⁴⁶. Cabot não deixou de registrar que na mesa de Quadros havia uma foto de Tito e uma estátua de ébano enviada por “Che” Guevara. Em sua primeira visita ao escritório de Quadros, Cabot havia visto apenas uma gravura de Abraham Lincoln,

⁹⁴⁰ Incoming Telegram (AmEmbassy Rio de Janeiro to Department of State). 03/03/1961. John F. Kennedy Presidential Library. Brazil Folder.

⁹⁴¹ Ibidem.

⁹⁴² Conversation at Jânio Quadros’s House in Santo Amaro, June 3, 1972. In: ALEXANDER, Robert, op. cit., p. 147.

⁹⁴³ Incoming Telegram (AmEmbassy Rio de Janeiro to Department of State). 03/03/1961. John F. Kennedy Presidential Library. Brazil Folder.

⁹⁴⁴ Ibidem.

⁹⁴⁵ Conversation at Jânio Quadros’s House in Santo Amaro, June 3, 1972. In: ALEXANDER, Robert, op. cit., p. 147.

⁹⁴⁶ BERLE JR., Adolf A. Oral History. Entrevista a Joseph E. O’Connor. 06/07/1967, cit., p. 32.

que permanecia no local⁹⁴⁷. Em 1971, em entrevista ao programa de história oral da biblioteca presidencial John F. Kennedy, o ex-embaixador norte-americano avaliaria que faltou tato à Berle, que teria apresentado a oferta de US\$ 100 milhões como se estivesse vinculada ao apoio ao isolamento de Cuba, tornando-a “obviamente um suborno” (*bribe*)⁹⁴⁸.

Por trás desses desentendimentos, havia a esperança brasileira de que a questão cubana contribuísse para que finalmente os Estados Unidos decidissem refundar as bases de sua cooperação com a América Latina. De Washington, o encarregado de negócios Carlos Bernardes assinalava que se tratava da primeira vez em que, em muito tempo, “um elemento de política internacional mundial atua com força decisiva sobre as relações interamericanas”. Isso abriria para o Brasil e para os países da região, em tese, “novas perspectivas”, tendo em vista a possibilidade de que o governo Kennedy pudesse levar adiante uma política com feições “neomonroístas”. No entanto, essa possibilidade não necessariamente se realizaria. Bernardes adotava postura realista, chamando a atenção das autoridades brasileiras para o fato de que os assuntos relativos ao Brasil ainda continuariam a receber “uma relativa baixa prioridade neste país”, o que significaria que eles não eram “meditados nos níveis mais altos da administração norte-americana, mas sim em escalão subalterno, onde tende a existir somente capacidade de execução, mas não de formulação de política”⁹⁴⁹.

Essas observações contrastam claramente com a ambição brasileira de assumir o papel de porta-voz dos países latino-americanos e mesmo de exercer pressão sobre Washington para que fosse mais permeável às suas demandas de apoio. Na verdade, a atenção no governo norte-americano aos temas brasileiros se concentrava em assuntos bem específicos, em geral de natureza econômica. Bernardes apresentou essa situação de maneira cristalina:

Como consequência desse estado de coisas, quem tem voz ativa na elaboração de uma política em relação ao Brasil são, de um lado, órgãos governamentais diretamente interessados em problemas

⁹⁴⁷ Incoming Telegram (AmEmbassy Rio de Janeiro to Department of State). 03/03/1961. John F. Kennedy Presidential Library. Brazil Folder.

⁹⁴⁸ CABOT, John Moors. Entrevista a William W. Moss. 27/01/1971. John F. Kennedy Library Oral History Program, p. 4.

⁹⁴⁹ Ofício 175 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Afonso Arinos). Confidencial. 15/02/1961. AHI-BSB.

econômicos internos dos Estados Unidos e, do outro lado, companhias e organizações com substanciais investimentos no Brasil. Esses órgãos governamentais ou se preocupam em manter o orçamento norte-americano dentro de determinados limites, como é o caso do Tesouro, ou se preocupam em estimular atividades e programas que servem aos interesses de setores deste país, como é o caso do “Export-Import Bank”⁹⁵⁰.

De acordo com esse raciocínio, a preocupação central do governo norte-americano era com a estabilidade econômico-financeira do Brasil, de forma a garantir o pagamento de dívidas e a remessa de lucros de empresas com investimentos no país. Ciente disso, Quadros, em conversa com o secretário do Tesouro Douglas Dillon em abril de 1961, afirmou que se a crise econômica brasileira não fosse contornada, o seu seria provavelmente o “último governo livre e democrático” do Brasil⁹⁵¹. Nesse momento, sua principal preocupação era assegurar apoio mínimo dos Estados Unidos para a extensão dos prazos para pagamento da dívida brasileira. Preocupou-se, além disso, em acalmar os norte-americanos, afirmando que não haveria razões para nenhum problema entre Brasil e Estados Unidos, mas que seria importante que Washington tivesse em mente que ele não teria “mãos livres”.

Nessa mesma conversa, Quadros articulou a tese – já conhecida dos norte-americanos – de que as medidas econômicas duras que deveria tomar no plano doméstico deveriam ser contrabalançadas por uma postura mais inovadora em matéria de política externa. O mandatário confirmava, assim, ser uma verdadeira esfinge, pois ora mostrava ter verdadeira crença na necessidade de uma política externa independente, ora a apresentava como uma imposição decorrente da difícil conjuntura que enfrentava. Essa ambiguidade foi notada por Dillon, que em seu relato ao Departamento de Estado disse ter considerado “curioso” o fato de Quadros ter deixado claro que suas posições “neutralistas” fariam parte de uma batalha interna com setores de esquerda em torno de seu programa de estabilização econômica. Avaliou, ainda, que essa vinculação entre temas internos e externos poderia dar margem a “resultados inesperados ou desagradáveis”⁹⁵².

⁹⁵⁰ Ofício 175 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Afonso Arinos). Confidencial. 15/02/1961. AHI-BSB.

⁹⁵¹ Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro, 12/04/1961. In: FRUS, 1961-1963, v. XII, p. 430.

⁹⁵² *Ibidem*, p. 431.

Menos de dois meses após sua posse, Quadros também autorizou formalmente o início de entendimentos com a União Soviética para o restabelecimento das relações diplomáticas. A iniciativa partiu inicialmente dos soviéticos. Em visita a Carlos Bernardes em Washington, em março de 1961, diplomata russo afirmou que a União Soviética “veria com agrado o restabelecimento das relações diplomáticas com o Governo brasileiro” e consultou formalmente sobre o interesse do Brasil em entabular negociações a respeito⁹⁵³. Estava dado, assim, o primeiro passo para superar o rompimento ocorrido em 1947, ainda durante o governo Dutra.

Em 5 de agosto de 1961, chegaram instruções formais do chanceler Afonso Arinos autorizando a embaixada em Washington a dar início aos entendimentos para restabelecer relações com a União Soviética⁹⁵⁴. Essa decisão decorreria, entre outros aspectos, do interesse em “manter intercâmbio econômico com a URSS” e das diversas manifestações de autoridades daquele país em se reaproximar do Brasil – o próprio Nikita Kruschev teria explicitado esse desejo em encontro em Moscou com o chefe de missão econômica enviada por Quadros em maio de 1961, Paulo Leão de Moura⁹⁵⁵. Vale lembrar que em março de 1961, a embaixada em Washington também já havia sido autorizada a comunicar aos governos da Hungria, Romênia e Bulgária o desejo do Brasil de restabelecer (ou estabelecer, no caso da Bulgária) relações diplomáticas⁹⁵⁶. Essa decisão deixava claro que a normalização das relações com a União Soviética era questão de tempo.

Os Estados Unidos não tardaram a expressar o seu desagrado com os passos dados por Quadros para implementar uma política externa “neutralista”. O presidente Kennedy teve a oportunidade de dizer isso diretamente ao ministro da Fazenda, Clemente Mariani, que visitou Washington em maio de 1961. A viagem serviu para a conclusão de acordo em que o Brasil obteria novos créditos e estenderia o prazo para pagamentos de dívidas, num montante superior a US\$ 300 milhões⁹⁵⁷ (mais uma vez,

⁹⁵³ Telegrama 191 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Afonso Arinos). Secreto. 20/03/1961. AHI-BSB.

⁹⁵⁴ Despacho Telegráfico 396 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Afonso Arinos para Carlos Alfredo Bernardes). Secreto. 05/08/1961. AHI-BSB.

⁹⁵⁵ Leão Moura e Kruschev tratam de relações Brasil-União Soviética. In: *Correio da Manhã*, 05/05/1961, p. 1. Hemeroteca Digital da Biblioteca Nacional. www.memoria.bn.com.br.

⁹⁵⁶ Despacho Telegráfico 118 da Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington (Afonso Arinos para Carlos Alfredo Bernardes). Secreto. 16/03/1961. AHI-BSB.

⁹⁵⁷ Memorandum of Conversation. Washington, 16/05/1961. In: FRUS, 1961-1963, v. XII, p. 436.

um avanço considerável – mas que passou despercebido em meio ao conturbado cenário político – com relação aos pleitos apresentados por JK).

Kennedy disse a Mariani que as conversações econômicas haviam, até aquele momento, estado dissociadas de aspectos políticos, mas que seria importante que o Brasil considerasse que, se Quadros tinha problemas políticos decorrentes de sua relação com os Estados Unidos, ele também teria problemas políticos associados ao Brasil. Mencionou, para ilustrar, críticas da imprensa ao contraste entre a concessão de empréstimos ao Brasil e a declarada “neutralidade” do país com relação a Cuba, que Kennedy apontava como uma ameaça não apenas aos Estados Unidos, mas a toda América Latina. Lamentou, por isso, que a “maior nação” latino-americana apresentasse uma “visão divergente” com relação à adoção de medidas para “isolar” Cuba. Mariani retrucou afirmando que a posição “neutralista” de Quadros seria exagerada pela imprensa e que a concessão do empréstimo fortaleceria a posição do presidente brasileiro com relação aos “comunistas” no Brasil⁹⁵⁸.

O novo empréstimo ao Brasil chamou a atenção da Argentina. A embaixada brasileira em Washington especulava que Frondizi (várias vezes apresentado ao governo de Kubitschek como um aplicado executor da política de austeridade do FMI) via com insatisfação o apoio norte-americano ao Brasil. Os argentinos teriam notado que a maior liberalidade dos Estados Unidos ocorria justamente no momento em que Jânio Quadros adotava política externa independente, ao passo que a Argentina teria tido de se alinhar cada vez mais aos Estados Unidos, fazendo com que Frondizi tivesse de enfrentar grande desgaste político interno⁹⁵⁹. Isso demonstra que a aproximação entre Brasil e Argentina que marcou o período JK e Jânio Quadros encontrava limites claros na disputa pelo apoio norte-americano às suas necessidades financeiras.

O contraste entre o curto governo Quadros, encerrado abruptamente por sua renúncia em 25 de agosto de 1961, e o período JK não poderia mais evidente. O governo Eisenhower resistiu a oferecer ajuda financeira ao Brasil e, nos últimos dois anos, literalmente “fechou as torneiras” do Eximbank, a despeito dos reiterados apelos do país. Apesar disso, JK permaneceu fiel ao “bloco ocidental” até seus derradeiros dias de governo, dando como passo mais ousado apenas retomada das relações comerciais

⁹⁵⁸ Memorandum of Conversation. Washington, 16/05/1961. In: FRUS, 1961-1963, v. XII, p. 436.

⁹⁵⁹ Telegrama 236 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Alfredo Bernardes para Afonso Arinos). Secreto. 04/04/1961. AHI-BSB.

com a União Soviética. Já Quadros recebeu indicações promissoras de ajuda financeira (além da oferta feita por Berle de US\$ 100 milhões, ao ministro da Fazenda Clemente Mariani foi oferecido “pacote” de US\$ 300 milhões). Ainda assim, seguiu adiante em sua estratégia de usar a política externa como contraponto às medidas domésticas de estabilização da economia, e em poucos meses já havia restabelecido relações diplomáticas com a União Soviética.

Roberto Campos – que fora indicado por Quadros para a embaixada em Washington pouco antes da renúncia do presidente – oferece chaves interpretativas adicionais para o enigma Quadros. Segundo o seu relato, o então presidente lhe teria dito ser necessário agir de maneira dura com os Estados Unidos, porque a política externa norte-americana seria orientada por uma “inclinação masoquista” (*masochistic bent*): tratar mal os amigos e ao mesmo tempo realizar concessões e bajular os inimigos. Isso explicaria, ao menos em parte, a propensão de Quadros em adotar uma política externa simpática aos grupos de esquerda no Brasil (embora ele mesmo fosse anticomunista)⁹⁶⁰, como forma de atrair a atenção dos Estados Unidos e eventualmente angariar mais benefícios.

A maior disposição norte-americana em ajudar o Brasil decorria não apenas das tendências “neutralistas” de Quadros, mas também de outros três fatores com o qual JK não contou: a assunção de um novo governo em Washington; a decisão desse mesmo governo em reformular a política para a América Latina, com aumento da oferta de recursos aos países da região; e a decisão de realizar ação mais drástica contra Cuba, cujo isolamento efetivo não poderia ocorrer sem o concurso dos principais países da região, inclusive o Brasil. O lançamento da “Aliança para o Progresso”, já nos primeiros meses do governo Kennedy, fazia parte dessa tentativa de “sedução” dos países latino-americanos.

5.4 JK e o debate sobre a Aliança para o Progresso

As crescentes dificuldades no relacionamento com a América Latina impuseram a Kennedy a necessidade de ações rápidas para impedir que a influência de Cuba (e da

⁹⁶⁰ CAMPOS, Roberto de Oliveira. Entrevista a John E. Reilly, 29-30/05/1964, cit, p. 12.

URSS) se espalhasse pela região. Sua principal resposta foi a “Aliança para o Progresso”, um amplo programa de cooperação para promover o desenvolvimento econômico e social da América Latina.

Kennedy, que como senador integrara a Comissão de Relações Exteriores, já demonstrara interesse por temas latino-americanos, posicionando-se como um crítico da política de Eisenhower, especialmente o que via como resistência excessiva em financiar ações voltadas para a promoção do desenvolvimento social dos países da região. O maior exemplo disso é o discurso que pronunciou em Porto Rico, em 15 de dezembro de 1958. Nele, denunciou as diferenças de níveis de vida entre os Estados Unidos e os países do sul, sugerindo um conjunto de medidas que deveriam ser adotadas para mitigar os problemas econômicos e sociais da região. Entre elas, mencionou a adoção de acordo para estabilização do preço de *commodities*, a criação de banco interamericano de desenvolvimento, o estabelecimento de mercado comum latino-americano e o aumento no número de empréstimos e dos programas de assistência técnica. Trata-se de programa, à primeira vista, muito similar àquele contido na OPA. Também alertou contra os efeitos nocivos de qualquer tratamento paternalístico da América Latina (no estilo, em suas palavras, *papa knows best*):

Se continuarmos acreditando que toda agitação na América Latina é inspirada por comunistas – e que toda voz antiamericana é a voz de Moscou – e que a maior parte dos cidadãos da América Latina compartilha de nossa dedicação a uma cruzada anticomunista para salvar o que chamamos livre empresa para o mundo livre – então poderá chegar o tempo em que descobriremos, para nossa desolação, que nossos inimigos não são necessariamente os inimigos deles, e de que nossas concepções de progresso não são significativas nos termos deles⁹⁶¹.

Kennedy citou JK expressamente nesse discurso, fazendo referência a trecho da carta que o brasileiro enviara a Eisenhower em maio daquele ano. O sumário de medidas enunciado por Kennedy e a referência a seu nome devem ter soado como música nos ouvidos de JK, contribuindo certamente para que visse no mandatário democrata alguém com maior sensibilidade aos problemas latino-americanos.

⁹⁶¹ Democratic dinner, San Juan, Puerto Rico, 15 December 1958. Papers of John F. Kennedy. Pre-Presidential Papers. Senate Files. Series 12. Speeches and the Press. Box 902. John F. Kennedy Presidential Library and Museum. Tradução nossa.

Essa percepção terá sido reforçada durante a campanha presidencial de 1960 nos Estados Unidos, momento em que Kennedy atacou a gestão Eisenhower por haver “alienado” a América Latina ao “rejeitar” a OPA⁹⁶². Em outro documento – um perfil de Jânio Quadros elaborado por Hickman Price, assessor especial de Kennedy, com vistas a eventual encontro com o presidente brasileiro – havia crítica semelhante, que deixa assentada a visão positiva que a equipe de Kennedy tinha sobre a OPA (ao menos como forma de se contrapor a Eisenhower):

A Operação Pan-Americana nunca decolou em razão da insuficiente ênfase e cooperação de Washington. Isso é lamentável, porque desta forma os Estados Unidos perderam a possibilidade de estabelecer laços ainda mais próximos com o Brasil, que representa quase a metade do território e da população da América do Sul⁹⁶³.

O discurso em Porto Rico e essa avaliação positiva da OPA por Kennedy podem ser considerados como os embriões da Aliança para o Progresso, que foi anunciada pelo próprio presidente norte-americano em discurso para o corpo diplomático latino-americano, em 13 de março de 1961. Nesse pronunciamento, Kennedy frisou tratar-se de um programa de dez anos (depois orçado em US\$ 20 bilhões) para elevar os níveis de vida dos países da região. Previa-se crescimento econômico anual de 2,5% do PIB dos países da região⁹⁶⁴. O planejamento de ações seria realizado pelo Conselho Interamericano Econômico e Social da OEA (o já mencionado CIES), com o objetivo de estabelecer ações para promover a integração econômica dos países da região; examinar “caso a caso” problemas no mercado de *commodities*; incrementar o programa “Food for Peace”, que previa a ajuda emergencial no fornecimento de alimentos; e aumentar os programas de cooperação técnica e educação. Além disso, Kennedy anunciou que pediria US\$ 500 milhões do Congresso para atender os compromissos decorrentes da Ata de Bogotá. Esses recursos seriam utilizados, entre outras ações, para

⁹⁶² Democratic dinner, San Juan, Puerto Rico, 15 December 1958. Papers of John F. Kennedy. Pre-Presidential Papers. Senate Files. Series 12. Speeches and the Press. Box 902. John F. Kennedy Presidential Library and Museum.

⁹⁶³ Brazil: Hickman Price report, 16 November 1960. Papers of John F. Kennedy. Presidential Papers. President's Office Files. Countries. John F. Kennedy Presidential Library and Museum.

⁹⁶⁴ McPHERSON, Alan. McPHERSON, Alan. *Intimate Ties, Bitter Struggles: The United States and Latin America Since 1945*. Washington, Potomac Books, 2006, p. 51.

combater o analfabetismo, melhorar a produtividade e o uso da terra, eliminar doenças e oferecer oportunidades educacionais⁹⁶⁵.

O “nascimento” formal da Aliança ocorreu em reunião extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social, realizada em agosto de 1961 em de Punta del Leste. Todos os países-membros da OEA, à exceção de Cuba, endossaram a chamada “Carta de Punta del Este”⁹⁶⁶. O documento tem caráter exortativo e nele os países da região acordaram trabalhar, no decorrer da década, para lograr aumento sustentável da renda “per capita”, distribuir renda, diversificar suas estruturas econômicas, acelerar o processo de industrialização, aumentar a produtividade, impulsionar programas de reforma agrária, levar adiante acordos de integração econômica e melhorar as condições de vida de seus povos. Na Carta de Punta del Este, os Estados Unidos se comprometiam a ajudar financeiramente na execução de projetos para atingir esses objetivos⁹⁶⁷.

Lançada pouco mais de um mês após o término do mandato de JK, a primeira questão que se coloca é como a Aliança para o Progresso se relaciona com a OPA. Esta última é vista como uma espécie de “modelo” ou “inspiração” para a primeira. O historiador Lars Schoultz refere-se à Aliança para o Progresso como a versão de Kennedy para a OPA⁹⁶⁸. Eisenhower apresentara tardiamente o seu próprio plano, o “Social Trust Fund”, que não conseguiu, no entanto, estabelecer-se como uma marca de sua gestão. O mesmo não ocorreu com a Aliança para o Progresso, que foi anunciada nas primeiras semanas de Kennedy no poder e despertou grande expectativa no hemisfério. O fato de a Aliança para o Progresso ter sido “a versão de Kennedy para a OPA” foi reconhecido, à época, pela própria Casa Branca. No discurso em que anunciou o programa, Kennedy afirmou que os Estados Unidos estavam “adotando uma abordagem consistente com o majéstico conceito da Operação Pan-Americana”⁹⁶⁹.

⁹⁶⁵ Address at a White House Reception for Members of Congress and for the Diplomatic Corps of the Latin American Republics. 13/03/1961. John F. Kennedy Presidential Library and Museum. Disponível em <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKWHA/1961>. Acesso em 12/03/2019.

⁹⁶⁶ SAEZ S., Raul. The Nine Wise Men and the Alliance for Progress. In: *International Organization*, v. 22, n. 1, 1968, p. 253.

⁹⁶⁷ Carta de Punta del Este. In: *El Trimestre Económico*, v. 28, n. 112(4), Out-Dez 1961, p. 735-740.

⁹⁶⁸ SCHOULTZ, Lars, op. cit., p. 208.

⁹⁶⁹ Address at a White House Reception for Members of Congress and for the Diplomatic Corps of the Latin American Republics. 13/03/1961. John F. Kennedy Presidential Library and Museum. Disponível em <https://www.jfklibrary.org/asset-viewer/archives/JFKWHA/1961>. Acesso em 12/03/2019. Tradução nossa.

Em memorando para o presidente escrito em 1962, Richard Goodwin, que tratava de assuntos interamericanos no Departamento de Estado (e que escreveu o discurso de lançamento da iniciativa de Kennedy⁹⁷⁰), impugnou a tese de alguns integrantes do governo Eisenhower de que parte das ideias da Aliança para o Progresso haviam sido gestadas ainda na administração anterior. Goodwin assinalou a Kennedy:

Se a Aliança para o Progresso teve um antecessor, foi a Operação Pan-Americana do Brasil, e não as políticas das administrações anteriores. A amargura do governo brasileiro com o nosso fracasso em considerar seriamente a Operação Pan-Americana é a evidência mais clara de como as coisas mudaram ao longo do último ano⁹⁷¹.

Essas palavras significavam mais um reconhecimento da nova equipe da Casa Branca aos esforços de JK. E o ex-presidente brasileiro teve a oportunidade de escutá-las pessoalmente. Em setembro de 1961, seis meses após o lançamento da Aliança para o Progresso, Kubitschek manteve reunião com Kennedy em Washington. Essa reunião ocorreu menos de um mês após a renúncia de Jânio Quadros, que aumentou a turbulência política interna no Brasil e as desconfianças dos Estados Unidos com os rumos do novo governo, encabeçado por João Goulart. Em memorando, a assessoria do presidente norte-americano assinalou que JK seria provavelmente o “político mais popular do Brasil” e teria papel de destaque nas novas circunstâncias, haja vista a influência que poderia supostamente exercer sobre João Goulart e o primeiro-ministro Tancredo Neves⁹⁷².

Na conversa, Kennedy manifestou seu entusiasmo pela Aliança para o Progresso, da qual disse, JK teria sido o “iniciador”, por meio da OPA. Em seguida, assinalou compreender que o Brasil tivesse decidido adotar a chamada “política externa independente”, mas manifestou a esperança de que o país “desse o seu apoio aos Estados Unidos”. JK, por seu turno, advertiu que uma ação dos países do hemisfério

⁹⁷⁰ Editorial Note. In: FRUS, 1961-1963, v. XII, p. 5.

⁹⁷¹ Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Goodwin) to President Kennedy. 14/03/1962. In: FRUS, 1961-1963, v. XII, p. 394. Tradução nossa.

⁹⁷² Memorandum for Mr. Richard N. Goodwin. Appointment of former President Kubitschek of Brazil with the President. Papers of John F. Kennedy. Presidential Papers. President's Office Files. Countries. Brazil: Security, 1961. JFKPOF-112-013. John F. Kennedy Presidential Library and Museum.

contra Cuba seria “mal recebida” e que o presidente João Goulart, ao contrário do que propagavam alguns meios de comunicação nos Estados Unidos, não seria comunista⁹⁷³.

Novo encontro entre Kennedy e Kubitschek ocorreu em Washington, em 13 de dezembro de 1962. Desta vez JK estava acompanhado do ex-presidente da Colômbia Lleras Camargo. Ambos haviam acabado de ser indicados pela OEA para acompanhar o processo de implementação da Aliança para o Progresso e apresentar estudos a respeito⁹⁷⁴. Na preparação para o encontro, o Departamento de Estado sugeriu que Kennedy deixasse claro que a Aliança para o Progresso não poderia ser vista como uma iniciativa de responsabilidade exclusiva dos Estados Unidos, já que caberia também aos países latino-americanos estabelecer as instituições e mecanismos de ajuda que permitissem fazer uso adequado do apoio norte-americano. O objetivo desse argumento seria justamente o de contornar eventuais críticas de JK ao fato de que os Estados Unidos haviam decidido realizar as discussões sobre a Aliança no âmbito específico da OEA (e não com a criação de um organismo específico, como JK defendia desde o lançamento da OPA)⁹⁷⁵.

Kennedy iniciou a conversa asseverando que a situação na América Latina havia se deteriorado nos dois anos precedentes, e que apesar da prioridade concedida à implementação da Aliança para o Progresso, os Estados Unidos tinham limites quanto à ajuda financeira que poderiam dispensar à região. Sublinhou que somente os programas de ajuda externa para diferentes países do mundo consumiam US\$ 1,3 bilhão da balança de pagamentos norte-americana. Kubitschek redarguiu que um dos desafios era o de assegurar o apoio das populações da América Latina à Aliança para o Progresso, que quando foi anunciada gerou expectativas de ajuda imediata, seguidas de frustração pela demora na implementação dos programas⁹⁷⁶.

Kubitschek também advogou que os Estados Unidos ajudassem mais o governo de João Goulart, que havia sido criticado pelo próprio Kennedy por não conseguir implementar programa bem-sucedido de combate à inflação. Ressaltou, igualmente, o impacto negativo que o declínio no preço das *commodities*, especialmente do café, tinha

⁹⁷³ Telegrama 641 da Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado (Carlos Fernando Lobo para San Tiago Dantas). Secreto. 16/09/1961. AHI-BSB.

⁹⁷⁴ Memorandum of Conversation. 13/12/1962. In: FRUS, 1961-1963, v. XII, p. 471.

⁹⁷⁵ Talking Paper: Meeting of the President with Dr. Lleras and Kubitschek. 12/12/1962. John F. Kennedy Presidential Library. Brazil: General, 1962, July-December Folder.

⁹⁷⁶ Memorandum of Conversation. 13/12/1962. In: FRUS, 1961-1963, v. XII, p. 451-452.

sobre os esforços do governo Goulart e sobre a própria eficácia da ajuda norte-americana⁹⁷⁷. Kennedy retrucou que, além dos problemas econômicos do Brasil, estava preocupado também com a crescente influência do comunismo em alguns setores da sociedade brasileira. Embora compartilhasse essas preocupações, JK frisou que a maior parte da população professaria valores “cristãos e democráticos” e que haveria um “movimento de reação” da Igreja e da comunidade empresarial às “ideias radicais”. Esses setores deveriam, em sua opinião, contar com apoio dos Estados Unidos⁹⁷⁸.

Segundo Teodoro Moscoso, um dos coordenadores da Aliança para o Progresso, o encontro com JK foi “muito frustrante” para Kennedy. O presidente brasileiro teria falado continuamente por quase trinta minutos, com pausas apenas para dar a palavra ao intérprete. Isso teria impedido um verdadeiro diálogo, restando a Lleras Camargo “apenas cinco ou seis palavras”⁹⁷⁹. Moscoso revelou, ainda, um aspecto pouco conhecido da participação de JK no estudo encomendado pela OEA sobre a implementação da Aliança para o Progresso. Segundo ele, a preferência dos Estados Unidos era a de que a tarefa fosse realizada apenas por Lleras Camargo. Ao saber disso, JK teria enviado telegrama ao presidente norte-americano pedindo expressamente para tomar parte nas atividades. Kennedy então avaliou que, ante o pedido explícito do ex-presidente, não haveria como os Estados Unidos se escusarem de apoiar também a designação de JK⁹⁸⁰. Moscoso manifestou ainda visão crítica da atuação de JK, que segundo ele estaria em busca de “manchetes” que o mantivessem em evidência, já que seria um claro candidato a novo mandato como presidente do Brasil⁹⁸¹.

Um dia após o encontro com Kennedy, JK realizou discurso na OEA em que manifestou posição mais equilibrada com relação ao papel dos Estados Unidos:

Os Estados Unidos devem reconhecer que nem sempre interpretaram corretamente as posições dos outros países do hemisfério, ou adotaram os melhores meios para se fazerem entender. Por outro lado, é fundamental que outros povos de nossa família de nações tenham presente que nem sempre foram justos ao julgar as intenções e propósitos dos Estados Unidos. Esse reconhecimento recíproco de

⁹⁷⁷ Memorandum of Conversation. 13/12/1962. In: FRUS, 1961-1963, v. XII, p. 454.

⁹⁷⁸ Ibidem, p. 456.

⁹⁷⁹ MOSCOSO, Teodoro. Entrevista a Leigh Miller, 25/05/1964, John F. Kennedy Library Oral History Program, p. 118. Tradução nossa.

⁹⁸⁰ Ibidem, p. 121.

⁹⁸¹ Ibidem, p. 122.

imperfeições, omissões e deficiências constitui a própria substância do exame coletivo de nossa consciência com relação ao pan-americanismo⁹⁸².

No mesmo pronunciamento, no entanto, fez questão de analisar a Aliança para o Progresso à luz dos objetivos da OPA. Para ele, a Aliança deveria converter-se no que a OPA ambicionava ser: não um apelo à generosidade, mas à razão; não uma resposta a crises isoladas, mas uma política contínua; não uma série de ações bilaterais, mas uma ação conjunta; não uma série de ações específicas, mas um programa contínuo e orgânico ditado por visão política⁹⁸³. Apesar dessas ressalvas, o discurso de JK foi recebido com certo alívio na Casa Branca. Havia o receio, entre os assessores de Kennedy, que o brasileiro adotasse tom mais crítico com os Estados Unidos. Em memorando a Kennedy, Teodoro Moscoso atribuiu a perspectiva mais equilibrada de JK justamente à conversa que teve lugar na Casa Branca no dia anterior⁹⁸⁴.

Em seus relatórios à OEA, tanto Kubitschek quanto Lleras Camargo apresentaram críticas e sugestões de aperfeiçoamento para o funcionamento da Aliança para o Progresso. A principal proposta dos dois ex-presidentes foi a de criação de um Comitê Interamericano de Desenvolvimento (CID). Como se esperava, JK continuava insistindo em que discussões mais abrangentes sobre a ajuda à América Latina fossem realizadas fora das estruturas tradicionais da OEA. Os Estados Unidos não aceitaram, porém, a proposta de JK de que fundos norte-americanos fossem direcionados ao CID. A administração Kennedy também era contrária a que esse organismo tivesse a competência de indicar a países doadores (ou seja, aos Estados Unidos) o montante e a destinação dos recursos a serem disponibilizados⁹⁸⁵. Com base nos relatórios dos ex-presidentes, os Estados Unidos optaram apenas pela criação do Comitê Interamericano para a Aliança do Progresso (CIAP), que teria função basicamente de coordenação.

⁹⁸² Address delivered by Dr. Juscelino Kubitschek at the protocolary session in his honor and that of Dr. Alberto Lleras Camargo, held by the Council of the Organization of American States, at 11am, on December 14th, 1962. John F. Kennedy Presidential Library. 1962: 17 May - 21 December, undated. Papers of John F. Kennedy, Presidential Papers, President's Office Files. Tradução nossa.

⁹⁸³ Ibidem.

⁹⁸⁴ Memorandum for the President. 21/12/1962. John F. Kennedy Presidential Library. 1962: 17 May - 21 December, undated. Papers of John F. Kennedy, Presidential Papers, President's Office Files.

⁹⁸⁵ Memorandum for the President. 20/09/1963. John F. Kennedy Presidential Library. CIAP/CIES, 1963: September-December. Teodoro Moscoso Personal Papers.

Dessa forma, a tese de JK de que deveria haver compromissos mais sólidos do governo norte-americano em prestar assistência financeira aos países latino-americanos não vingou. O propósito da Aliança para o Progresso não era, afinal, o de desembolsar recursos, mas o de financiar projetos específicos, com algum grau de contrapartida dos governos recipiendários.

Alguns outros aspectos do relatório elaborado por JK em 1963 merecem especial atenção, por constituírem uma clara apresentação de sua visão negativa da Aliança para o Progresso – e também de seu ressentimento por essa iniciativa ter na verdade suplantado a OPA. Já na seção introdutória de seu relatório, o ex-presidente mostrou-se cioso em fazer referência à sua própria iniciativa, ao assinalar que a OPA anteviu muitos dos problemas que afligiam a América Latina, um “hemisfério de desigualdade” que passava então por uma “crise real”⁹⁸⁶. Assinalou, em seguida:

No curso dessa campanha [OPA], que remonta a maio de 1958, não apenas foram apontadas certas medidas que poderiam ter mudado o curso dos eventos, mas também foram feitas advertências de graves eventos que poderiam ocorrer, os quais infelizmente não lograram convencer o governo dos Estados Unidos ou induzi-lo a oferecer apoio suficiente à iniciativa tal como ela foi apresentada⁹⁸⁷.

Essa é talvez a mais clara atribuição de culpa aos Estados Unidos pelos problemas enfrentados na implementação da OPA. A consequência natural dessa perspectiva era a constatação de JK de que em seus dois primeiros anos de operação a Aliança para o Progresso teria falhado em cumprir os ideais professados por Kennedy. Ela teria se tornado um “monólogo”, fazendo com que persistisse a “falta de entendimento” com relação às necessidades dos países latino-americanos⁹⁸⁸. Entre outros aspectos, Kubitschek considerou que a Aliança se defrontava com os seguintes problemas: falta de vontade política do próprio governo norte-americano, inclusive na sensibilização do Congresso e dos diferentes órgãos da administração; ausência de órgãos e instituições necessários à implementação do programa; e o fato de se dedicar

⁹⁸⁶ Report on the Alliance for Progress presented by Senator Juscelino Kubitschek, former President of Brazil. Council of the Organization of American States. OEA/Ser.G/V. C-d-1102. 15 June 1963, p. v.

⁹⁸⁷ Ibidem. Tradução nossa.

⁹⁸⁸ Ibidem, p.vi.

mais ao combate dos efeitos do que da causa central dos problemas latino-americanos: o desenvolvimento econômico⁹⁸⁹.

Já estava claro, à época, que o próprio núcleo conceitual da Aliança para o Progresso tinha uma diferença básica com a OPA. Esta última via o desenvolvimento social como um subproduto do próprio desenvolvimento econômico. Supunha inclusive, ao menos implicitamente, que investimentos vultosos no campo social poderiam até drenar recursos que deveriam ser direcionados para a promoção da industrialização⁹⁹⁰. Já a Aliança para o Progresso conferia prioridade às ações de desenvolvimento social, consideradas urgentes em razão dos elevados índices de desigualdade na América Latina. Além disso, a Aliança tinha como base um conjunto de ideias alicerçadas na chamada “teoria da modernização”, de Walt Rostow e Max Milikan, que pressupunha, grosso modo, a capacidade dos Estados Unidos de estimularem países a fortalecerem suas instituições democráticas, abrirem suas economias e melhorarem índices sociais por meio do crescimento econômico, evitando dessa forma a disseminação do comunismo. No entanto, a presunção de que o “modelo norte-americano” de desenvolvimento econômico poderia ser “exportado” para os países latino-americanos foi já então objeto de questionamentos⁹⁹¹.

Apesar da simpatia que nutria por Kennedy, JK não deixou de criticar diretamente o governo do idealizador da Aliança para o Progresso, apontando, como problemas, a “falta de ousadia, excessivo medo de correr riscos, timidez nas ações, perplexidade, apego à abordagens desatualizadas, repetição de erros revelados há muito tempo (...)”⁹⁹².

Kubitschek diria depois, em entrevista ao historiador Robert Alexander, acreditar que Kennedy cometeu um “erro estratégico” ao não decidir simplesmente dar continuidade à OPA, que teria sido originada na própria América Latina (e tenderia, desta forma, a despertar menos reações negativas)⁹⁹³. Por trás desse raciocínio fica

⁹⁸⁹ Report on the Alliance for Progress presented by Senator Juscelino Kubitschek, former President of Brazil. Council of the Organization of American States. OEA/Ser.G/V. C-d-1102. 15 June 1963, p.vii-ix.

⁹⁹⁰ CAMPOS, Roberto de Oliveira. Entrevista a John E. Reilly, 29-30/05/1964, cit., p. 5.

⁹⁹¹ Para uma análise da Aliança do Progresso à luz da “teoria da modernização”, cf. SILVA, David Fernando Nogueira da. A “Revolução das Esperanças Crescentes”: Adlai Stevenson, a Teoria da Modernização e a Guerra Fria na América Latina. Brasília: UnB, 2018; SEWELL, Bevan, op. cit., p. 136-160.

⁹⁹² Ibidem, p.vii. Tradução nossa.

⁹⁹³ Conversation with Juscelino Kubitschek in Belo Horizonte, June 1, 1972. In: ALEXANDER, Robert, op. cit., p. 129.

evidente, mais uma vez, a frustração com o fato de considerar que os Estados Unidos não se engajaram suficientemente com a OPA, apenas para em seguida lançarem iniciativa com propósitos similares. Segundo o relato de Affonso Heliodoro dos Santos, que foi subchefe da Casa Civil de JK, o ex-presidente também acreditava que uma das diferenças centrais entre as duas iniciativas era o fato de a Aliança para o Progresso ter como foco central questões de desenvolvimento social, e não de desenvolvimento econômico e industrialização⁹⁹⁴.

Na análise da transição da OPA para a Aliança para o Progresso é necessário ter-se em conta também a dinâmica política interna brasileira. Quando Kennedy lançou sua iniciativa, o Brasil já estava sob o comando de Jânio Quadros, cuja animosidade com relação à JK (especialmente ao seu legado econômico, que considerava ruinoso) era notória. Eventual decisão de Kennedy de impulsionar a OPA poderia gerar indisposição com o mercurial mandatário brasileiro e até mesmo ocasionar o desengajamento do Brasil, como assinalou Roberto Campos em entrevista concedida em 1964⁹⁹⁵.

Apesar das críticas a Kennedy, e da linguagem dura que utilizou em seu relatório à OEA, JK manifestou posteriormente visão bastante positiva sobre o mandatário norte-americano, que em sua opinião tinha “preocupação real” com a América Latina e estava decidido a fazer algo pela região⁹⁹⁶. Essa percepção discrepava muito daquela expressada por Quadros, que via com ceticismo a Aliança para o Progresso, tanto por excluir Cuba como por supostamente ajudar “diversas ditaduras” latino-americanas⁹⁹⁷. É interessante ressaltar, ainda, que a equipe de Kennedy via com reservas a política do FMI para a América Latina, que fora vigorosamente defendida durante os anos Eisenhower.

O reconhecimento de Kennedy do papel desempenhado por JK como “inspirador” da Aliança para o Progresso alentou a interpretação de que haveria mais afinidades entre esses dois mandatários do que entre JK e Eisenhower. Ainda que numa visão retrospectiva JK tenha indicado afinidades com Kennedy, o fato é que no calor da hora os dois presidentes não necessariamente tinham opiniões convergentes. As

⁹⁹⁴ Notas da entrevista concedida por Affonso Heliodoro dos Santos ao professor Michael Weis, em 02/04/1986. Manuscrito gentilmente cedido pelo professor Michael Weis.

⁹⁹⁵ CAMPOS, Roberto de Oliveira. Entrevista a John E. Reilly, 29-30/05/1964, cit., p. 4.

⁹⁹⁶ Conversation with Juscelino Kubitschek in Belo Horizonte, June 1, 1972. In: ALEXANDER, Robert, op. cit., p. 129.

⁹⁹⁷ Conversation at Jânio Quadros's house in Santo Amaro, June 3, 1972. In: ALEXANDER, Robert, op. cit., p. 144.

manifestações críticas do brasileiro com relação à Aliança para o Progresso são a demonstração mais clara disso. Além disso, como ressaltou Teodoro Moscoso, o diálogo entre ambos na Casa Branca não necessariamente foi marcado pela harmonia de propósitos, já que JK mostrava-se insistente em manter vivo o ideário da OPA. Para isso, referia-se ao fato de a Aliança para o Progresso estar excessivamente centrada em ações para remediar os problemas sociais dos países latino-americanos, e não em promover o seu desenvolvimento econômico. Essas diferenças de perspectiva já eram conhecidas na Casa Branca, que não pensou em indicar JK para elaborar o relatório à OEA – como destacado, o próprio brasileiro se candidatou à posição, ao tomar ciência da iminente designação de Alberto Lleras Camargo.

Tanto a OPA quanto a Aliança para o Progresso estiveram, porém, intrinsecamente associadas a quem as lançou, tendo sido virtualmente abandonadas ao término dos mandatos de seus idealizadores. Apesar da tentativa de inserir os dois programas no âmbito do sistema interamericano, especialmente na OEA, o impulso necessário deveria vir dos Estados Unidos, na condição de maior financiador.

O fim da gestão de JK marcou também o início de uma mudança significativa de direção da política externa brasileira. Os Estados Unidos não contariam mais com um aliado, ainda que crítico, na presidência brasileira. Muito pelo contrário: seja quais tenham sido suas razões – de política doméstica ou de pura desconfiança com as intenções de Washington –, a curta gestão de Quadros e o atribulado governo de João Goulart marcaram um afastamento que imporia desafios e dificuldades inéditos para a relação bilateral. O início do regime militar no Brasil após o golpe civil-militar de 1964 seria um divisor de águas não apenas na relação bilateral, mas também na trajetória política de JK.

5.5 O pós-1964: os Estados Unidos opõem-se à cassação de JK

A instauração do regime militar no Brasil em 1964 fez com que as conversas com John Kennedy fossem os derradeiros contatos pessoais de JK com uma alta autoridade norte-americana. Deixaria, assim, de protagonizar os debates sobre temas relevantes para a cooperação dos Estados Unidos com a América Latina, como ocorrera com a Aliança para o Progresso.

No entanto, até às vésperas da deflagração do golpe em 1964, Kubitschek era considerado um valioso interlocutor pelos norte-americanos e tinha boa relação com o embaixador no Rio de Janeiro, Lincoln Gordon. O diplomata buscava e respeitava as opiniões políticas de JK, em meio ao conturbado cenário político brasileiro. Em conversa com Gordon em agosto de 1963, Kubitschek confessou estar preocupado com a crescente polarização política no país, que em sua opinião estaria sendo alimentada também pelo presidente João Goulart. Reconheceu (o que aliás era notório) que já estava preparando sua candidatura presidencial para 1965. Naquele momento – apenas sete meses antes da ruptura institucional –, JK ainda fazia planos para o futuro e parecia mostrar-se confiante em suas possibilidades de voltar ao poder. Segundo Gordon, Kubitschek teria criticado também o “veneno” do antiamericanismo que grassava no Brasil:

Kubitschek disse que, se eleito, seu primeiro ato após a divulgação dos resultados será visitar Washington para encontrar-se com o presidente Kennedy, cuja reeleição ele dá como fato consumado. Manifestou muito apreço pelo presidente e disse desejar que ele pudesse visitar o Brasil mesmo nestas difíceis circunstâncias políticas, porque uma calorosa recepção popular mitigaria muito do veneno do anti-americanismo que está sendo espalhado deliberadamente entre a população. Seus contatos em Bruxelas com o movimento de integração o convenceram de que o nacionalismo estreito está obsoleto, e que um grande movimento para integração na América Latina, com apoio dos Estados Unidos, é indispensável para o futuro bem-estar deste hemisfério. Disse sentir que o presidente Kennedy compreendia isso, mas que o Departamento de Estado era muito pouco criativo em suas reflexões sobre a América Latina⁹⁹⁸.

JK antecipava, dessa forma, o intuito de voltar a apostar na parceira entre Brasil e Estados Unidos, talvez porque visse em Kennedy um interlocutor mais sensível às demandas brasileiras do que fora Eisenhower. Interessante notar, ademais, que três anos após deixar o poder ainda tinha visão bastante crítica da atuação do Departamento de Estado e sua política pouco “imaginativa” para a América Latina.

⁹⁹⁸ Incoming Telegram n. 305 (AmEmbassy Rio de Janeiro to Department of State). 12/08/1963. In: Opening the Archives: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library. Disponível em <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:678927/>. Acesso em 10/08/2019. Tradução nossa.

Kubitschek também garantiu a Gordon que, se eleito, reverteria o que classificou de “absurda” política internacional inaugurada por Jânio Quadros. Ato contínuo, buscava tornar a Aliança para o Progresso um “magnífico instrumento político e econômico”. Por fim, admitiu que estaria realizando gestos em direção a grupos de esquerda com vistas às eleições de 1965 (certamente pensando na retomada da coligação de seu PSD com o PTB de Goulart), mas tão-só com o propósito de esvaziar a possibilidade de que surgisse um candidato “sério” nesse segmento. Seu raciocínio era o de que eventual polarização entre Carlos Lacerda e Miguel Arraes poderia ser “desastrosa” para o país⁹⁹⁹.

Essa troca de opiniões permitia que os norte-americanos tivessem uma visão clara das opiniões de JK e de suas perspectivas para o futuro. Assim como os Estados Unidos, Kubitschek também considerava um risco palpável a possível ascensão ao poder de grupos ligados aos comunistas. Para os norte-americanos, no cenário de grave disputa política que o Brasil enfrentava, JK era visto como uma força positiva, capaz de estimular a moderação e o diálogo. Foi por isso que Lincoln Gordon propôs, em outro expediente ao Departamento de Estado, que os Estados Unidos seguissem “cultivando Kubitschek”:

Com relação à responsabilidade pela polarização política, parece evidente que cabe em primeiro lugar ao governo, com Lacerda contribuindo, mas talvez numa proporção de um para cinco. O que deveríamos fazer é mostrar nosso apoio a todos os elementos positivos (...). Acredito que devemos, entre outras coisas, cultivar Kubitschek, a despeito dos conhecidos obstáculos para fazê-lo¹⁰⁰⁰.

Os “conhecidos obstáculos” a que se refere Gordon seriam, provavelmente, Carlos Lacerda (que associava JK a Goulart e veria negativamente qualquer aproximação dos Estados Unidos com o ex-presidente) e o fato de Kubitschek estar

⁹⁹⁹ Incoming Telegram n. 305 (AmEmbassy Rio de Janeiro to Department of State). 12/08/1963. In: Opening the Archives: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library. Disponível em <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:678927/>. Acesso em 10/08/2019.

¹⁰⁰⁰ Incoming Telegram n. 373 (AmEmbassy Rio de Janeiro to Department of State). 21/08/1963. In: Opening the Archives: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library. Disponível em <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:678927/>. Acesso em 10/08/2019. Tradução nossa.

disposto a manter diálogo com correntes de esquerda, com o intuito de ampliar sua base de apoio para 1965.

É fato conhecido que os Estados Unidos viam com agrado a possibilidade de eleição de Lacerda como presidente. Não se tratava, porém, de uma percepção unânime dentro do governo democrata dos Estados Unidos, já que a simpatia de Lincoln Gordon pelo então governador da Guanabara não era necessariamente compartilhada em Washington. Em memorando interno, o Departamento de Estado avaliava que Lacerda não seria apenas um político pró-Estados Unidos e bom gestor, como retratava Gordon. Tratar-se-ia, igualmente, de um “oportunista” e de um “camaleão”, cujo “modus operandi” mais efetivo seria o da agitação contra o governo do momento¹⁰⁰¹.

Menos conhecido é o fato de que consideravam Kubitschek uma opção satisfatória para seus interesses (a despeito as invectivas de Lacerda de que fora JK que dera início à “infiltração” de comunistas no governo). Nas análises feitas no início de 1964 com relação aos dois principais concorrentes à Presidência de República, Gordon reiterava essa preferência por Carlos Lacerda, visto como um candidato “excelente”. Conquanto classificasse JK como “errático” (“spotty”), ressaltava que no geral também era “O.K.”. Dessa forma, concluía que as perspectivas com relação aos “dois possíveis sucessores” eram bastante positivas para os interesses dos Estados Unidos¹⁰⁰².

No entanto, como também previa Gordon (“duvido seriamente que Goulart possa sobreviver no poder mais um ano e meio, a não ser que recorra a meios inconstitucionais”¹⁰⁰³), o cenário político brasileiro se deteriorou celeremente na virada de 1963 para 1964, o que suscitava dúvidas sobre o pleito presidencial e a própria preservação da democracia. Nesse cenário, a posição de JK não era confortável, já que havia se afastado de Goulart, mas ainda era fortemente atacado pelos grupos mais radicais à direita do espectro político.

¹⁰⁰¹ INR Comments on Embassy Rio Telegram 373 concerning the Brazilian Political Situation. 29/08/1963. Papers of John F. Kennedy. Presidential Papers. President's Office Files. Countries. Brazil: Security, 1963. John F. Kennedy Presidential Library and Museum. Tradução nossa.

¹⁰⁰² Memorandum From Gordon Chase of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy). 19/03/1964 In: FRUS, 1964-1968, v. XXXI, p. 409.

¹⁰⁰³ Incoming Telegram n. 373 (AmEmbassy Rio de Janeiro to Department of State). 21/08/1963. In: Opening the Archives: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library. Disponível em <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:678927/>. Acesso em 10/08/2019. Tradução nossa.

O início do movimento civil-militar para depor Goulart, em 31 de março de 1964, deixava incerto o futuro político do então senador por Goiás Juscelino Kubitschek. Tudo indicava que ele seria um dos principais alvos do novo regime, que não tardou a desencadear um movimento de expurgo das lideranças consideradas atentatórias à “segurança nacional”. As constantes manifestações de apreço por John Kennedy (assassinado seis meses antes) e a boa relação com Lincoln Gordon, porém, granjearam significativa simpatia por JK nos círculos de poder em Washington. Tanto que, uma vez iniciado o golpe contra Goulart, o secretário de Estado Dean Rusk, em conversa telefônica com Gordon no dia 1º de abril, perguntou de imediato “onde estava Kubitschek” (“where is Kubitschek at present?”). Lincoln Gordon respondeu que havia se encontrado com o ex-presidente na noite anterior (portanto no dia do golpe de Estado), notando que ele estava mais “complacente” com os eventos. JK teria ponderado que a adesão de tropas de São Paulo ao movimento seria fundamental para o êxito dos insurgentes e comentado que, caso Jango lograsse sufocar a rebelião, estaria no caminho direto para o estabelecimento de uma ditadura¹⁰⁰⁴.

Nesse mesmo encontro com Gordon, JK disse que havia conversado com Goulart horas antes, instando-o a “salvar” seu mandato por meio de uma ruptura clara com a Confederação Geral de Trabalhadores (CGT) e com grupos comunistas. O então presidente teria retrucado que esse gesto seria visto como um sinal de fraqueza que ele não teria condições políticas de suportar¹⁰⁰⁵. Em outro contato com diplomata norte-americano, JK teria antecipado a irreversibilidade do movimento militar contra Goulart e dito que havia “rompido” com o presidente, por entender que ele adotara um curso de ação que o levaria, na prática, a ceder o poder aos comunistas¹⁰⁰⁶. Gordon confirmou, também em 31 de março, ter recebido de “fonte confiável” a informação de que Kubitschek teria, de fato, falado com Goulart com o objetivo de manifestar expressa oposição ao curso de ação que o então presidente vinha tomando¹⁰⁰⁷.

Apesar da projeção internacional de JK e de seu alegado rompimento com Goulart (que teria ocorrido à última hora), um dos primeiros objetivos da ala mais dura

¹⁰⁰⁴ Teleconference between the Department of State and the Embassy in Brazil. 01/04/1964 In: FRUS, 1964-1968, v. XXXI, p. 441.

¹⁰⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁰⁶ Ibidem, p. 442, note 3.

¹⁰⁰⁷ Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. 31/03/1964. In: FRUS, 1964-1968, v. XXXI, p. 434.

do novo regime foi a de cassar o seu mandato de senador e suspender os seus direitos políticos. Isso o afastaria automaticamente da disputa pela Presidência da República que ocorreria supostamente no ano seguinte. O novo presidente, marechal Humberto de Alencar Castelo Branco, não estava no início confortável com a perspectiva de cassar Kubitschek, que fora o responsável por sua promoção a general de divisão em 1958, a despeito da oposição do próprio ministro da Guerra, Henrique Lott – a promoção teria ocorrido graças às gestões de Augusto Frederico Schmidt, que teria relações próximas com o militar. Para completar, o senador JK votou em Castelo Branco nas eleições indiretas para a Presidência da República realizadas em 11 de abril de 1964¹⁰⁰⁸.

A “ala dura” liderada por Carlos Lacerda e pelo ministro da Guerra, Arthur da Costa e Silva, não esmoreceu e insistiu em que JK entrasse na lista de cassados. O governo poderia tomar essa medida durante a vigência do Ato Institucional nº 1, adotado em 9 de abril de 1964. A despeito da resistência inicial de Castelo Branco, Costa e Silva representou contra JK no Conselho de Segurança Nacional em 6 de junho daquele ano, o que deu início ao processo que apreciaria a cassação e suspensão dos direitos políticos do ex-presidente. A diplomacia norte-americana acompanhava o caso com preocupação. Dias antes da deliberação do Conselho, a avaliação da embaixada no Rio de Janeiro era a de que a medida, embora pudesse ser vista como demonstração do empenho do novo regime em “combater a corrupção”, contribuiria ainda mais para alimentar a polarização política interna. Além disso, subsistiam dúvidas se o governo brasileiro teria evidências suficientes da participação de JK em irregularidades. Havia, por fim, o risco de repercussões internacionais negativas. Esses receios foram levados pelos diplomatas norte-americanos ao alto escalão do governo brasileiro:

As repercussões internacionais da medida podem ser um problema mais imediato para o regime. Encorajamos o governo brasileiro a acompanhar tal medida com a publicação das evidências e justificativas. O Chefe da Casa Civil assegurou ao nosso representante em Brasília que isso ocorrerá¹⁰⁰⁹.

¹⁰⁰⁸ BOJUNGA, Claudio, op. cit., p. 820.

¹⁰⁰⁹ Airgram from AmEmbassy Rio de Janeiro to Department of State. Week 23. 07/06/1964. In: Opening the Archives: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library. Disponível em <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:678927/>. Acesso em 10/08/2019. Tradução nossa.

No arrazoado apresentado para discussão no Conselho de Segurança Nacional, Costa e Silva referia-se à necessidade de que fossem punidos os “maiores culpados pelo colapso de que o país esteve ameaçado, pela irresponsabilidade dos governos que destruíram sua moeda”. Com relação especificamente ao caso de Kubitschek, destacava:

A opinião pública nacional está completamente esclarecida entre a estreita relação de corresponsabilidade entre o governo do Sr. Juscelino Kubitschek de Oliveira e o do Sr. João Goulart. (...)

As sindicâncias demonstram que a corrupção não era apenas esporádica, mas generalizada, envolvendo não apenas este ou aquele departamento do governo, mas o próprio governo, e, portanto, o seu Chefe, a que não pode deixar de ser imputada a responsabilidade pela conduta de seus agentes mais qualificados. (...)

Não há, finalmente, como deixar de reconhecer que coube ao Sr. Juscelino Kubitschek de Oliveira disparar o dispositivo inflacionário, cujas profundas erosões só se manifestaram depois de concluído o seu governo, deixando ao futuro uma herança negativa¹⁰¹⁰.

Esse sumário enumera os três principais motivos pelos quais o Conselho de Segurança Nacional decidiria suspender os direitos políticos da JK: suposta associação com Goulart, atos de corrupção praticados em seu governo e tolerância com a inflação. No processo, há menção também a suposto “conchavos” do ex-presidente com as “alas mais extremadas da esquerda”, contribuindo para a “expansão da influência” do Partido Comunista Brasileiro (PCB) na administração pública¹⁰¹¹. Essa alegação entra em conflito direto com o professado anticomunismo de Kubitschek, bem como com as preocupações que manifestou a Lincoln Gordon sobre a influência de grupos comunistas no governo Goulart. No que se refere às acusações de corrupção, são mencionados diversos episódios que envolveriam ações de JK no governo (da construção de Brasília à suposta importação de feijão podre) e em sua vida pessoal (irregularidades na declaração de bens, negociação de vaga de senador por Goiás e aquisição do conhecido apartamento na avenida Vieira Souto, no Rio de Janeiro). Os ministros integrantes do Conselho de Segurança Nacional chegaram a receber até

¹⁰¹⁰ Representação do Ministro da Guerra ao Presidente da República. Processo relativo à cassação de mandato e suspensão de direitos políticos de Juscelino Kubitschek de Oliveira. In: Arquivo Nacional, BR DFANBSB N8.0.PSN, AAI. 63 – Dossiê, p. 5.

¹⁰¹¹ Presidência da República, Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. Apreciação sintética sobre Juscelino Kubitschek de Oliveira. In: Arquivo Nacional, BR DFANBSB N8.0.PSN, AAI. 63 – Dossiê, p. 31.

mesmo uma lista das viagens de JK e de sua esposa ao exterior, no período de 1961 a 1964¹⁰¹².

Em 8 de junho, num processo célere, o Conselho de Segurança Nacional aprovou a cassação do mandato de senador de JK e suspendeu seus direitos políticos por dez anos. O então ministro do Planejamento, Roberto Campos – que colaborou em diversas capacidades com JK, assessorando-o em sua viagem como presidente eleito aos Estados Unidos e posteriormente assumindo a presidência do BNDE – foi uma voz dissonante, manifestando-se contrariamente às medidas propostas por Costa e Silva. Embora concordasse com a tese de que JK promovera uma “orgia inflacionista, desleixo administrativo e tolerância com a infiltração comunista”, Campos julgava “contraproducente” a cassação do ex-presidente, pois a medida poderia ser vista como simples represália aos eleitores do PSD e do PTB, “em sua maioria centristas e anticomunistas”. Além disso, chamava a atenção, como já fizera a embaixada dos Estados Unidos, para as repercussões internacionais da medida:

Sob o ponto de vista internacional, a imagem ainda subsistente do ex-presidente Kubitschek é a de um líder progressista, conquanto eivado de irresponsabilidade financeira e culpado de um descuidado padrão de ética administrativa. Nessas condições, por mais injusta que nos pareça essa interpretação, o ato seria encarado no exterior como anti-democrático, ao invés de, como se pretende e deseja, constituir medida de preservação de uma vocação democrática, tão gravemente ameaçada em períodos recentes¹⁰¹³.

Assim que foi anunciada a medida, os Estados Unidos reagiram negativamente. Isso se devia não apenas aos laços que JK cultivara com Gordon e com outras autoridades do país, mas também à maneira como o processo contra o ex-presidente fora conduzido. Em 5 de junho, pouco antes da decisão do Conselho de Segurança Nacional (que foi tomada três dias depois), o Departamento de Estado instruiu Gordon a advertir o presidente Castelo Branco quanto à “seriedade” da reação internacional à eventual cassação de JK. Em 9 de junho, um dia após a decisão, a representação

¹⁰¹² Presidência da República, Secretaria-Geral do Conselho de Segurança Nacional. Apreciação sintética sobre Juscelino Kubitschek de Oliveira. In: Arquivo Nacional, BR DFANBSB N8.0.PSN, AAI. 63 – Dossiê, p. 35-66.

¹⁰¹³ Explicação de voto manuscrita por Roberto Campos à margem do Ofício 13/Gab/Circ/64, dirigido a ele pelo Secretário-Geral do Conselho de Segurança Nacional, Ernesto Geisel. 08/06/1964. In: Arquivo Nacional, BR DFANBSB N8.0.PSN, AAI. 63 – Dossiê, p. 25.

diplomática recebeu novo expediente em que o Departamento de Estado manifestava “crescente preocupação” com as ações tomadas ao amparo do Ato Institucional nº 1. Esse mesmo documento assinalava que o fracasso do novo governo em seguir o devido processo legal e agir de maneira democrática dificultaria os esforços do governo de Lyndon Johnson para garantir ajuda econômica ao Brasil¹⁰¹⁴.

Essas preocupações foram levadas por Lincoln Gordon diretamente ao presidente Castelo Branco, apenas dois dias depois da publicação do decreto que cassava JK. O embaixador advertiu que a cassação suscitaria sérias questões no exterior e perguntou ao presidente como ele a explicaria “se estivesse no meu lugar”¹⁰¹⁵.

Castelo Branco enumerou as alegações apreciadas pelo Conselho de Segurança Nacional, dando ênfase ao fato de JK ter supostamente tolerado a infiltração de comunistas no aparelho estatal e se beneficiado diretamente de atos de corrupção. Chegou mesmo a dizer que o ex-presidente demitiu Lucas Lopes a pedido de Luís Carlos Prestes, embora tudo indique que a saída de Lopes ocorreu por diferenças de visão com relação às negociações com o FMI e por problemas de saúde do então ministro da Fazenda. Além disso, a ação contra Kubitschek faria parte de um processo mais amplo de “limpeza” (“clean-up”) do cenário político brasileiro. Segundo o relato de Gordon, Castelo Branco teria reconhecido debilidade da fundamentação jurídica do processo contra JK:

O presidente reconheceu que o processo contra JK tinha aspectos desagradáveis, por não seguir as normas usuais de direito à defesa ou revisão judicial, mas sentiu que as condições do país, desencadeadas por Kubitschek e muito agravadas por Goulart, tornaram indispensável a adoção de medidas excepcionais para limpeza efetiva e recolocação do país nos trilhos de um governo honesto e democrático. (...) O presidente notou que a reação popular à cassação de Kubitschek foi muito pequena¹⁰¹⁶.

Gordon relatou também ter insistido (como a embaixada vinha fazendo antes mesmo da decisão do Conselho de Segurança Nacional) na necessidade de que Castelo Branco divulgasse justificasse oficial da cassação de Kubitschek, já que a opinião

¹⁰¹⁴ Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. 10/06/1964. In: FRUS, 1964-1968, v. XXXI, nota 4, p. 470.

¹⁰¹⁵ Ibidem, p. 468.

¹⁰¹⁶ Ibidem, p. 469. Tradução nossa.

pública internacional acompanhava o caso com atenção¹⁰¹⁷. Comprovação disso é o fato de que o próprio presidente Lyndon Johnson tinha ciência das medidas contra JK. Em conversa telefônica com o secretário de Estado Assistente Thomas Mann, Johnson perguntou sobre o “problema Kubitschek”. Mann apresentou o que os diplomatas norte-americanos vinham fazendo para ajudar JK:

A coisa do Kubitschek é grave. Vamos ser atacados durante umas duas semanas por isto, mas achamos que a tendência geral é de melhora – depois de 15 de junho eles não podem fazer mais isso, pois a lei prevê que o poder deles de cassar novas pessoas expira. Estamos insistindo em que eles estabeleçam um procedimento de apelação para Kubitschek e os outros, para que eles tenham uma chance de ir à corte serem ouvidos. Haverá acusações contra eles e tudo mais, mas acho que não irá mudar nada. Penso que a situação no Brasil vai melhorar daqui a duas semanas. Estará bastante boa em trinta dias¹⁰¹⁸.

A avaliação de Gordon e de sua equipe – que refletia o que de fato aconteceu – era a de que Castelo Branco foi pressionado por segmentos “linha dura” a impulsionar a cassação de JK. O presidente teria resistido a essa pressão por meses, por estar ciente das potenciais consequências negativas do ato. No entanto, tinha claro que eventual negativa em avançar no processo de suspensão dos direitos políticos poderia rachar sua base de apoio. Segundo Gordon, a maior parte dos líderes políticos e militares do movimento de 1964 tinha visão “forte” sobre a necessidade da punição a JK, e qualquer tergiversação de Castelo Branco o indisporia com seus principais aliados. A simples demora em avançar na cassação já bastava para submeter o presidente a desgaste político¹⁰¹⁹.

Algumas semanas após a cassação de JK, Carlos Lacerda foi aos Estados Unidos com o objetivo de falar sobre os rumos políticos do país. Em conversa com Dean Rusk, escutou mais uma vez que os norte-americanos viam a medida como um exemplo dos

¹⁰¹⁷ Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. 10/06/1964. In: FRUS, 1964-1968, v. XXXI, nota 4, p. 470.

¹⁰¹⁸ Telephone Conversation Between President Johnson and the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann). 11/06/1964. In: FRUS, 1964-1968, v. XXXI, p. 43.

¹⁰¹⁹ Airgram from AmEmbassy Rio de Janeiro to Department of State. Week 24. 14/06/1964. In: Opening the Archives: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library. Disponível em <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:678927/>. Acesso em 10/08/2019. Tradução nossa.

“excessos” perpetrados pelo governo Castelo Branco, o que poderia dificultar o aumento do apoio ao Brasil¹⁰²⁰.

Após a cassação, JK se viu constrangido a partir para o exterior, passando pela Espanha e Portugal, até estabelecer-se em Paris. Retornou brevemente ao Brasil em 1965, logo após as eleições para governador, mas logo se viu obrigado a partir novamente. Manteve-se no exílio até 1967, quando regressou definitivamente ao Brasil. Nessa segunda etapa, chegou a morar em Nova York, o que lhe permitiu realizar conferências remuneradas (segundo Cláudio Bojunga, recebendo US\$ 1 mil por palestra¹⁰²¹). Após o regresso ao Brasil, passou a responder a Inquéritos Policiais Militares baseados em acusações de corrupção, vendo-se obrigado inclusive a responder a interrogatórios de até 12 horas de duração e a apresentar comprovação dos rendimentos obtidos nas conferências realizadas nos Estados Unidos¹⁰²². Esses inquéritos, porém, nunca chegaram a resultar em ações da Justiça.

Em 19 de outubro de 1966, JK falou em Nova York para o “Overseas Press Club”. Essa conferência, registrada em áudio, oferece acesso privilegiado ao pensamento de JK naquele momento. Falando em inglês a partir de um texto preparado de antemão, ressaltou que teria sido candidato se as eleições tivessem sido realizadas em 1965, criticou o cerceamento dos direitos políticos de lideranças civis no Brasil e defendeu o legado de seu governo. Ao tratar das relações com os Estados Unidos, afirmou ser necessário restaurar as “sementes do entendimento mútuo” que Kennedy teria espalhado:

Erros e fracassos têm ocorrido, e a Aliança para o Progresso ainda carece de grandeza. Afinal de contas, sua implementação depende dos homens. Mas se a Aliança for implementada com maior inteligência e visão, dará resultados. As únicas armas para enfrentar a fome e tirania são a democracia e o desenvolvimento¹⁰²³.

¹⁰²⁰ Memorandum from Thomas Mann to the Secretary of State. 25/06/1964. In: Opening the Archives: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s. Brown Digital Repository. Brown University Library. Disponível em <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:678927/>. Acesso em 12/08/2019.

¹⁰²¹ BOJUNGA, Cláudio, op. cit., p. 855.

¹⁰²² Conversation with Juscelino Kubitschek in his Rio de Janeiro office, May 31, 1972. In: ALEXANDER, Robert, op. cit., p. 122.

¹⁰²³ Conference of former president Juscelino Kubitschek at the Overseas Press Club. 19/10/1966. New York Public Radio Archive. WNYC Archived Id: 70623. Disponível em <https://www.wnyc.org/story/70623-juscelino-kubitschek/>. Acesso em 08/05/2019. Tradução nossa.

Ao responder às perguntas dos jornalistas, criticou a política econômica de Roberto Campos, cujos resultados ainda não teriam aparecido, pois a inflação estaria, naquele momento, na casa dos 40%. Com relação à sua participação na formação de “Frente Ampla” pela redemocratização, com participação de Carlos Lacerda e João Goulart, afirmou que os três liderariam grupos muito heterogêneos, mas comungariam o interesse em restabelecer a democracia. Perguntado a respeito, disse ser um “mistério” a razão de Lacerda ainda não ter tido seus direitos políticos suspensos até aquele momento, não obstante suas ácidas críticas governo Castelo Branco. Também criticou Fidel Castro, cujo prestígio teria “caído muito” desde que se declarou comunista. Repetindo o que dizia desde sua ida aos Estados Unidos como presidente eleito em 1956, argumentou que o Brasil teria população majoritariamente de formação católica, o que constituiria a principal arma do país contra o comunismo¹⁰²⁴.

A edição do Ato Institucional nº 5, em 1968, simbolizou o ocaso da carreira política de JK, pondo um fim ao projeto da “Frente Ampla”. Curiosamente, foi Lacerda, e não JK, o principal defensor da participação de Goulart na nova frente política¹⁰²⁵, em mais um indício de que, ao contrário do que sustentava o estamento militar no Brasil, Kubitschek não era um aliado próximo de Goulart, ao menos na fase imediatamente anterior à sua deposição. O AI-5 também resultou também na detenção de JK por duas semanas num quartel do Exército¹⁰²⁶, o que deixou claro que sua participação na vida pública se tornara inviável.

A partir desse momento, o ex-presidente passou a se dedicar exclusivamente às suas atividades privadas. Cessou, em consequência, a atenção da diplomacia norte-americana à sua atuação. Tornaram-se escassos, se é que ocorreram, os contatos de JK com diplomatas norte-americanos, seja por sua ausência do Brasil durante os anos de exílio, seja por sua saída da cena pública no período pós-1968. Kubitschek manifestou inclusive convicção íntima de que os militares não permitiriam sua volta à política após

¹⁰²⁴ Conference of former president Juscelino Kubitschek at the Overseas Press Club. 19/10/1966. New York Public Radio Archive. WNYC Archived Id: 70623. Disponível em <https://www.wnyc.org/story/70623-juscelino-kubitschek/>. Acesso em 08/05/2019.

¹⁰²⁵ Conversation with Juscelino Kubitschek in his Rio de Janeiro office, May 31, 1972. In: ALEXANDER, Robert, op. cit., p. 123.

¹⁰²⁶ BOJUNGA, Cláudio, op. cit., p. 881.

1974, quando se encerraria a suspensão de seus direitos políticos¹⁰²⁷. Imbuído desse espírito, passou a última década de sua vida praticamente alijado do debate público.

A morte de JK num acidente automobilístico em 1976 é até hoje objeto de suspeitas, ante alegações, nunca comprovadas, de que o ex-presidente teria sido na verdade assassinado. A “Comissão Nacional da Verdade” chegou à conclusão, em 2014, de que não há prova que respalde a tese de que JK e seu motorista teriam sido vítimas de homicídio doloso¹⁰²⁸.

Os episódios que cercaram 1964 demonstram, porém, que os Estados Unidos, embora tenham se mostrado prontos a ajudar os grupos que derrubaram Goulart, em nenhum momento apoiaram a suspensão dos direitos políticos de JK. Como assinalou Roberto Campos em sua justificativa de voto no Conselho de Segurança Nacional, o ex-presidente era visto no exterior como um líder “progressista”, e os norte-americanos o criticavam mais por sua política econômica do que por questões ideológicas. Kubitschek jamais manifestou simpatia pelo comunismo, e as suspeitas que pesaram sobre ele no início de seu mandato decorriam principalmente do fato de seu vice-presidente ter sido João Goulart. Além disso, como suas conversas com Lincoln Gordon evidenciam, ao final de março de 1964 ele já havia tomado o caminho de uma ruptura definitiva com Jango.

O que os norte-americanos não deixavam de ter em conta era que JK sempre se mostrou aberto a investimentos estrangeiros (embora com limites impostos pelas circunstâncias políticas domésticas), buscou estreitar relações com os Estados Unidos em diversas esferas (mesmo que com foco central na obtenção de assistência financeira) e, principalmente, nunca manifestou simpatia por grupos mais extremados do espectro político. Não por acaso, usou o risco de penetração soviética na América Latina como um dos motes para o lançamento da OPA. Sua convivência com Goulart e a presença do PTB em seu governo decorriam principalmente de contingências políticas e do interesse em preservar a governabilidade e as instituições democráticas (ameaçadas tanto em 1955 quanto em 1964).

¹⁰²⁷ Conversation with Juscelino Kubitschek in his Rio de Janeiro office, June 3, 1973. In: ALEXANDER, Robert, op. cit., p. 137.

¹⁰²⁸ Comissão Nacional da Verdade. Relatório Final. Brasília: CNV: 2014, p. 75. Disponível em http://www.memoriasreveladas.gov.br/administrator/components/com_simplefilemanager/uploads/CNV/relat%C3%B3rio%20cnv%20volume_1_digital.pdf. Acesso em 12/08/2019.

É interessante realçar, ademais, as críticas de Kubitschek à política externa inaugurada por Quadros e mantida por Goulart, bem como seu interesse, manifestado a Gordon, de restabelecer a proximidade com os Estados Unidos, especialmente no que dizia respeito à implementação da Aliança para o Progresso. Ao fazê-lo, JK parecia deixar para trás qualquer ressentimento com a assistência aquém do esperado que recebera de Washington ao longo dos cinco anos de seu mandato. E parecia antecipar uma nova aposta no relacionamento bilateral, caso voltasse ao poder em 1965. Os drásticos eventos de 1964, porém, frustraram que tentasse, mais uma vez, realizar essa tão ambicionada parceria.

CONCLUSÕES

Uma das características centrais da política externa do governo JK foi o esforço contínuo de aproximação com os Estados Unidos. Esse esforço não foi correspondido à altura do que esperava o governo brasileiro, em razão da discrepância de objetivos das políticas externas dos dois países: o governo de Dwight Eisenhower propugnava abertura de mercados e austeridade fiscal num momento em que prevalecia, no governo e no meio intelectual brasileiros, a ideologia nacional-desenvolvimentista. Este trabalho buscou apresentar os principais aspectos das relações bilaterais no período e elucidar as causas centrais para que a parceria tão almejada por JK (cujo cerne seria a obtenção de apoio financeiro ao seu programa de desenvolvimento econômico) não se concretizasse.

Identificamos três etapas principais nas relações entre Brasil e Estados Unidos ao longo da gestão Kubitschek. A primeira vai do início de seu mandato, em 1956, até meados de 1958. Esse biênio foi caracterizado por diversos gestos concretos de aproximação realizados pelo governo brasileiro. Sobressaem, entre eles, a concordância com a instalação de base para rastreamento de mísseis teleguiados em Fernando de Noronha (decisão difícil e tomada com grande desgaste político); a postura de condenação à infiltração comunista na América Latina (num claro empenho em demonstrar afinidade com a política de John Foster Dulles); e a adoção de postura ambígua no tratamento de dois temas sensíveis: o petróleo e a questão nuclear. Ambiguidade, aqui, significa a adoção de posições diferentes no discurso público e nos canais privados.

No caso do petróleo, JK manifestava em privado opinião favorável ao acesso de empresas privadas ao mercado brasileiro; em público, porém, não via condições políticas de flexibilizar a política nacionalista inaugurada com a criação da Petrobras. O mesmo ocorria com a cooperação nuclear: o governo JK celebrou importantes acordos com os Estados Unidos, que resultaram, por exemplo, na obtenção de reator de potência, no treinamento de técnicos brasileiros e no desenvolvimento de programa de reconhecimento de urânio (sem que houvesse, cabe notar, venda desse minério aos Estados Unidos). O próprio presidente brasileiro confessou aos norte-americanos que a decisão do Conselho de Segurança Nacional de adotar, em 1956, programa de corte nacionalista no campo nuclear visava mais a atender ao público interno do que a

interromper a cooperação com os Estados Unidos. Dessa forma, a despeito dos intensos debates no Congresso Nacional, a gestão JK soube trabalhar habilmente para preservar a cooperação nuclear com os Estados Unidos, evitando ao mesmo tempo qualquer compromisso de venda exclusiva de materiais estratégicos ou mesmo a renovação dos polêmicos acordos envolvendo trigo e areias monazíticas. O período JK serviu, aliás, para demonstrar que a importância das reservas brasileiras de materiais radioativos não poderia ser superestimada: para os Estados Unidos, o interesse principal era o de evitar que fossem enviadas a países do bloco comunista. O acesso às areias monazíticas ou ao urânio brasileiro não constituíram, no período, qualquer cavalo de batalha para os norte-americanos.

Em troca desses gestos em setores sensíveis, o Brasil esperava obter apoio financeiro à implementação do Plano de Metas. Os Estados Unidos foram relativamente generosos no primeiro ano da gestão de JK, momento em que ainda não estava claro que rumo o novo governo brasileiro tomaria. Tratava-se de “esperar para ver”: o interesse central de Washington era o de que Kubitschek não replicasse a política nacionalista do segundo governo Vargas e saneasse as finanças públicas. Expirado esse período de graça, os Estados Unidos passaram a condicionar qualquer desembolso à implementação do programa de reformas defendido pelo FMI. Também resistiram a apoiar qualquer iniciativa de estabilização dos preços de *commodities*, especialmente do café, o principal produto de exportação brasileiro. É curioso notar, em retrospecto, o excessivo peso que os produtos de base – especialmente café e trigo – ainda tinham na pauta bilateral.

A segunda etapa do relacionamento bilateral, que vai de meados de 1958 ao final de 1959, é caracterizada pela agudização das divergências bilaterais. A resistência dos Estados Unidos a oferecer créditos para o Brasil num momento de crise no balanço de pagamentos (causada principalmente pela queda nos preços do café) alimentou o sentimento de insatisfação associado ao que se via como sendo “negligência” com as demandas da América Latina. JK aproveitou a malsucedida passagem do vice-presidente Richard Nixon por Lima e Caracas para lançar a Operação Pan-Americana. A OPA recebeu apoio meramente retórico dos Estados Unidos, mas encontrou oposição nos bastidores e nas negociações do Comitê dos 21. A crise com o FMI atingiria seu auge em 1959, quando JK interrompeu as conversas para recorrer novamente aos Estados Unidos (cumprir enfatizar que não houve qualquer “ruptura” com o FMI, já que

o Brasil continuou integrando a organização). Essa estratégia fracassou e não haveria, até o final do mandato de Kubitschek, qualquer novo empréstimo dos Estados Unidos. Nesse mesmo cenário, o Brasil concretizou o restabelecimento de relações comerciais com a União Soviética, ação a que Washington se opunha (embora sem qualquer “veto” ou ameaça de retaliação contra o Brasil). JK se viu, assim, na contingência de aproximar-se cada vez mais da Europa. Entre 1955 e 1960, o continente tornou-se a origem de 44% dos novos investimentos estrangeiros diretos, com notável participação da Alemanha, que respondeu, sozinha, por 20% do total¹⁰²⁹.

A terceira etapa vai de 1959 ao final do mandato de JK em 1961. A Revolução Cubana alterou os termos da equação do relacionamento bilateral, embora não de maneira suficiente para redefinir a política dos Estados Unidos para o Brasil. O último ano da gestão JK foi marcado por derradeiras tentativas de reaproximação. Embora sem protagonismo, o Brasil juntou-se às manifestações iniciais de preocupação com a aproximação entre Cuba e União Soviética. Eisenhower também realizou sua única visita ao Brasil em 1960, no que foi uma inteligente estratégia publicitária para os Estados Unidos, mas sem consequências práticas para o Brasil. A eleição de John Kennedy reabriria as portas para um diálogo mais produtivo, inclusive com a oferta de recursos financeiros que haviam escasseado na fase final do governo JK. Jânio Quadros, porém, adotaria postura de distanciamento com relação a Washington. O lançamento da Aliança para o Progresso, inspirada pela OPA (mas não com os mesmos objetivos), indica que o discurso de JK em defesa de maior apoio à América Latina ressoou nos círculos democratas, o que permitiu que o ex-presidente brasileiro tivesse inclusive papel no exame da implementação da nova iniciativa.

Por que, apesar de todos os seus gestos de aproximação, JK não logrou obter dos Estados Unidos as concessões que desejava no campo econômico-financeiro? A tese central do trabalho é a de que isso ocorreu em razão de dois fatores centrais, um de natureza internacional, outro de natureza interna.

No plano internacional, não há dúvidas – e esse tema já foi devidamente explorado na historiografia do período – de que a América Latina estava, com o agravamento da Guerra Fria, numa posição secundária na agenda de prioridades dos

¹⁰²⁹ HURRELL, Andrew James. *The Quest for Autonomy: the evolution of Brazil's role in the International System, 1964-1985*. Brasília: FUNAG, 2013, p. 94.

Estados Unidos. O fato de não se atribuir prioridade à América Latina não significava, porém, que Eisenhower e Dulles não tivessem uma política para a região. Esse parece ser o equívoco na utilização do termo “negligência” para designar o período objeto deste estudo¹⁰³⁰. Essa política norte-americana existia e estava centrada em questões de segurança e contenção da União Soviética. As carências da América Latina – desenvolvimento econômico, industrialização, combate à pobreza – eram vistas, nesse contexto, como de responsabilidade dos governos nacionais, e deveriam ser tratadas por meio de reformas internas e criação de ambiente favorável à atração de investimentos. O governo Eisenhower não via como poderia assumir a responsabilidade – como de certa forma propunha a OPA – em impulsionar o processo de desenvolvimento econômico dos países latino-americanos, especialmente por meio da industrialização. Cumpre ressaltar que essa visão não era exclusiva do governo Eisenhower, mas perpassou diversas administrações, inclusive democratas (como examinado no primeiro capítulo do trabalho).

Essa rigidez da conjuntura internacional explica a indisposição dos Estados Unidos em cederem às pressões do Brasil por mais equipamentos militares (como contrapartida pela base de Fernando de Noronha); em desembolsarem empréstimos; em traduzirem a OPA em projetos concretos; e em apoiarem medidas de estabilização de preços de produtos primários. As exceções à ortodoxia econômica no plano externo são poucas, entre elas a criação do BID, em parte como forma de esvaziar a OPA (o que está comprovado na documentação do próprio Itamaraty), em parte para conter os efeitos da Revolução Cubana. A cooperação econômica com JK teve resultados principalmente em seu primeiro ano de governo, e mesmo assim na forma de empréstimos do Eximbank, cujos beneficiários eram principalmente fornecedores norte-americanos. A crise com o FMI foi mais um exemplo da posição confortável dos Estados Unidos: embora tenha adotado forte discurso, JK não teve meios de mudar as variáveis centrais do relacionamento bilateral. Apenas meio ano depois do episódio, recebia Eisenhower no Brasil sem lograr qualquer ajuda adicional dos Estados Unidos. Alegando não ter condições políticas de adotar um plano de austeridade, legou a Jânio

¹⁰³⁰ Roberto Campos valeu-se em 1964 do termo “tratamento residual”, cuja natureza mais descritiva parece refletir de maneira mais adequada a realidade do período pós-guerra, em que havia algum grau de atenção à América Latina, embora muito aquém do esperado pelos países da região. Cf. CAMPOS, Roberto de Oliveira. Entrevista a John E. Reilly, 29-30/05/1964, cit., p. 2.

Quadros um cenário econômico difícil, o que exigiu nos anos seguintes que o Brasil seguisse buscando auxílio emergencial de credores norte-americanos e europeus.

No plano interno, não havia estratégia bem delineada de política externa para o Brasil, que esteve centrada no aprofundamento da relação com os Estados Unidos. Essa falta de clareza decorria da própria conjuntura enfrentada por JK, marcada pelas tensões entre forças nacionalistas (inspiradas pelas ideias da CEPAL e do ISEB) e pró-americanas (não apenas de cunho ideológico – tal como a visão do estamento militar ou do Itamaraty de que o Brasil deveria se alinhar com os Estados Unidos na Guerra Fria –, mas também pragmática, assentada no reconhecimento da dependência econômica do Brasil com relação aos mercado norte-americano). JK temia que medidas corretivas na economia (especialmente no que se referia à modificação do monopólio estatal do petróleo) pudessem inviabilizar politicamente o seu governo. Essa opção pela preservação de seu capital político interno não foi isenta de custos: a determinação em seguir adiante com a construção de Brasília e com o Plano de Metas, a despeito da grave situação financeira do Brasil, comprometeu gravemente a capacidade de atuação dos seus sucessores.

A gestão JK também foi caracterizada por dissensões, quando não conflitos abertos, entre o Itamaraty e a Presidência da República. Durante todo o período houve fricções entre elementos vistos como sendo pró-Estados Unidos (Macedo Soares, Lucas Lopes, Roberto Campos, Amaral Peixoto) e o círculo presidencial, que alimentava o desejo de confrontar os Estados Unidos e o FMI. Frustrado com os Estados Unidos, JK não hesitava em escutar as vozes mais favoráveis a um posicionamento mais duro com Washington e os organismos financeiros multilaterais. O papel de Augusto Frederico Schmidt, um notório crítico de Washington, foi controverso durante todo o período e trouxe prejuízos para a atuação diplomática do Brasil, já que seu estilo agressivo contribuiu de maneira decisiva (como demonstra amplamente a documentação norte-americana) para gerar uma maior má vontade dos Estados Unidos com as iniciativas de JK. Causa espécie, ademais, a decisão do mandatário brasileiro em indicar como negociador-chefe da OPA um personagem cuja animosidade com relação aos Estados Unidos era notória e manifestada privadamente e em público. Essa falta de coordenação e excesso de personalismo foram dois fatores que, somados a objeções de princípio dos Estados Unidos em assumirem compromissos financeiros num plano de longo prazo, contribuíram para que a OPA não lograsse resultados concretos. Os Estados Unidos

logo interpretaram a iniciativa, corretamente, como uma forma de “multilateralizar” as pressões do Brasil para obter assistência financeira externa (ou, como se dizia à época, para “pôr as mãos nos bolsos” do Tesouro norte-americano).

Uma das questões que se coloca é se os Estados Unidos hesitavam em apoiar o Plano de Metas para supostamente impedir a industrialização do Brasil, dificultando assim que o país lograsse maior autonomia internacional. A documentação disponível indica que não havia qualquer intenção deliberada em obstar o programa de desenvolvimento de JK. Para os Estados Unidos, o problema central eram os desequilíbrios nas contas públicas e na balança de pagamentos, que punha em xeque a capacidade brasileira de saldar qualquer empréstimo. Aliás, as divergências de visão sobre a assistência financeira não emergiram com JK, mas vinham desde o período Dutra (e da gestão do democrata Harry Truman): não se tratava, assim, de uma política formatada especificamente para impedir o êxito do programa de Kubitschek. Esse choque de perspectivas já trouxera danos à relação bilateral no segundo governo de Getúlio Vargas, quando a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos encerrou suas atividades de maneira melancólica. Tornava-se improvável, assim, qualquer cooperação no estilo “Volta Redonda”. Mesmo o condicionamento de apoio financeiro a um acordo com o FMI não se limitou ao Brasil, afetando também outros países latino-americanos, especialmente a Argentina. Tratava-se de um corolário natural dos princípios da política econômica externa seguidos durante toda a gestão de Eisenhower.

Além disso, havia a crença (comum a diversos governos nos Estados Unidos) na inviabilidade de planos gerais de desenvolvimento no longo prazo, com objetivos vagos e sem estarem lastreados em reformas internas. A OPA parecia aos Estados Unidos apenas uma nova roupagem para os renitentes pedidos de assistência financeira. Poderia, além disso, abrir as portas para maior intervenção estatal na economia, as quais, em seu ponto de vista, seriam contraproducentes e deletérias aos investimentos das próprias empresas norte-americanas.

A documentação do período também demonstra que as ideias subjacentes à OPA não surgiram apenas no governo JK. Já no segundo mandato de Getúlio Vargas – e posteriormente no conturbado final do governo Café Filho –, o Brasil associava o desenvolvimento econômico à preservação da democracia. Dessa forma, embora a OPA tenha dado destaque a esse discurso, o tema já figurava em documentos do Itamaraty ao menos desde 1952, quando do envio de instruções ao embaixador Walther Moreira

Salles. No governo JK, porém, o tema ressurgiu pelas mãos de Schmidt, que via na OPA uma oportunidade para projetar a liderança de JK na América Latina. Lançada de supetão, porém, a iniciativa encontrou resistências no próprio Itamaraty, em função do alijamento do chanceler Macedo Soares de qualquer discussão para sua elaboração. Se a OPA não existiria sem o protagonismo de Schmidt, tampouco poderia avançar sob sua tutela, por duas razões. Em primeiro lugar, por sua falta de habilidade diplomática nas reuniões do Comitê dos 21 e nas tratativas com os Estados Unidos. Em segundo lugar, por sua posição maximalista e pela adoção de um discurso em que os ambiciosos objetivos da OPA teriam de ser implementados “aqui e agora”, o que inviabilizou, na prática, um tratamento realista da proposta. Como a própria Aliança para o Progresso demonstraria posteriormente, a concepção de “planos gerais de desenvolvimento” para a América Latina parecia de difícil, senão impossível, execução prática.

É necessário ter em conta também a percepção que os Estados Unidos tinham de JK. Eisenhower e Kubitschek não lograram estabelecer uma relação de afinidade pessoal. Se no início prevalecia entre os norte-americanos o receio com possíveis vínculos do brasileiro com os comunistas, notadamente em razão de sua associação a João Goulart, após o início de sua gestão preponderou uma avaliação negativa de sua capacidade administrativa. Isso se referia principalmente à gestão econômica, considerada temerária pelos Estados Unidos, e ao estilo personalista do presidente, que muitas vezes contornava os canais de diálogo tradicionais da diplomacia, especialmente o Itamaraty. Esse juízo crítico vinha principalmente, mas não apenas, do embaixador no Rio de Janeiro, Ellis Briggs, para quem JK seria mais um exemplo da tendência de países latino-americanos em explorar um suposto “complexo de culpa” dos Estados Unidos para obter benesses financeiras, sem qualquer tipo de contrapartida. Foster Dulles, por sua vez, considerava demasiadamente “mecânica” a relação que o brasileiro fazia entre o subdesenvolvimento e a expansão do comunismo.

Os entrevistos de JK com os Estados Unidos resultavam de um esgarçamento progressivo nas relações bilaterais que começara no imediato pós-guerra e afetara inclusive os dois presidentes que a historiografia em geral coloca como mais “alinhados” aos Estados Unidos: Dutra e Café Filho. Kubitschek se diferenciou por ter apostado firmemente em restabelecer relações privilegiadas entre os dois países. Ao final, a parceria em que JK pôs suas fichas – por necessidade prática e também por crença pessoal – não vingou, já que seus resultados foram aquém do esperado: alguns

recursos do Eximbank, progressos pontuais no programa nuclear e uma mera simpatia retórica pela OPA. Sua frustração ficou clara nas declarações que daria no período restante de sua vida. Para ele, os Estados Unidos cometeram um erro estratégico ao não escutarem as suas exortações em prol de maior apoio à América Latina (e Cuba seria o exemplo mais evidente disso). Já para os norte-americanos, o estilo administrativo de JK agravou muitas das mazelas econômicas que caberia a ele mesmo combater.

Paradoxalmente, JK aparentemente teve maior acesso a John Kennedy, com quem se encontrou pessoalmente duas vezes na Casa Branca, embora já tivesse deixado seu cargo. Essa maior convergência ficou evidente com o lançamento da Aliança para o Progresso, que Kennedy reconhecia ter como uma de suas fontes de inspiração a OPA. A tese de que JK e Kennedy teriam relação de maior afinidade, porém, deve ser relativizada, já que Kubitschek foi um crítico da Aliança para o Progresso, que em sua perspectiva não priorizaria o desenvolvimento econômico da América Latina, mas tão-só a redução dos problemas sociais da região. Além disso, nada indica que Kennedy, mesmo que tivesse sido reeleito, abdicaria de princípios de política econômica externa que sempre foram caros aos Estados Unidos.

Ainda que Kennedy realizasse gestos de aproximação (desejando principalmente o apoio brasileiro para isolar Cuba), o Brasil já caminhava em direção à adoção de uma nova política externa, centrada justamente na redução da dependência dos Estados Unidos. Como consolo, restou o fato de que os Estados Unidos terem criticado, em contatos diretos do embaixador Lincoln Gordon com o presidente Castelo Branco, a cassação do mandato de senador e a suspensão dos direitos políticos de JK. A aspiração de Kubitschek, também manifestada a Gordon, era a de desfazer, se eleito em 1965, o que considerava retrocessos para a relação bilateral causados pela “política externa independente” (PEI) de Quadros e Goulart. Essa oposição pessoal de JK à PEI é interessante e demonstra que a diversificação de relações que ocorreu em sua gestão (inclusive com o reatamento das relações econômicas com a URSS) não tinham como meta final a adoção de um programa de política externa “neutralista”. Muito pelo contrário: por convicção pessoal e interesse estratégico, JK manteve-se fiel à ideia de uma parceria privilegiada com os Estados Unidos, especialmente com o governo democrata de Kennedy.

Como ocorre com frequência na historiografia das relações entre Brasil e Estados Unidos, há demasiada, e muitas vezes inadequada, ênfase na atuação de

Washington a partir de uma lógica “imperialista”. No caso específico do período JK, e como já ressaltado anteriormente, não há elementos documentais que respaldem ter havido uma atuação planejada dos Estados Unidos para solapar o projeto de desenvolvimento econômico do Brasil. Ao mesmo tempo, é difícil conjecturar se os rumos das relações bilaterais seriam diferentes caso JK tivesse se mostrado disposto a implementar as reformas econômicas preconizadas pelos Estados Unidos, pelo FMI e por parte de sua equipe econômica, notadamente Lucas Lopes e Roberto Campos. O que os fatos demonstram é que sua resistência em fazê-lo impôs aos governos seguintes, de Jânio Quadros e João Goulart, a necessidade de continuar buscando recursos externos para manter funcionando a economia brasileira. Esse precário legado econômico acentuou as tensões sociais e a polarização política no Brasil, radicalizando ainda mais o antagonismo (por essência reducionista) entre “nacionalistas” e “entreguistas”.

Uma última reflexão diz respeito à perspectiva brasileira, prevalecente desde a gestão de Dutra, de que os Estados Unidos teriam uma espécie de “obrigação moral” em prestar assistência financeira ao Brasil. Esse raciocínio tinha como amparo a participação brasileira na Segunda Guerra Mundial. A cooperação assentada na barganha, no estilo Volta Redonda, já havia, porém, sido esgotada. JK percebeu isso tardiamente, ao constatar que nem a OPA, nem a propalada “ruptura” com o FMI, tiveram resultados como instrumentos de pressão sobre os Estados Unidos. Dessa forma, a principal lição extraída da parceria frustrada buscada por JK talvez seja a de que as dificuldades brasileiras só poderiam ser corrigidas pelos próprios brasileiros, por meio de um processo de desenvolvimento econômico que reduzisse as vulnerabilidades econômicas do país – e, dessa forma, reduzisse sua contínua dependência de auxílio emergencial dos Estados Unidos. Em síntese, em seu contínuo empenho em recompor a parceria bilateral ao longo de todo o seu mandato, JK parece ter deixado de perceber os limites objetivos que reduziam o alcance e os frutos que essa relação poderia dar.

FONTES

A) FONTES PRIMÁRIAS

1) IMPRESSAS E DIGITAIS

a) Oficiais

ARQUIVO NACIONAL. Ata da Reunião Parcial do Conselho de Segurança Nacional, realizada às 16 horas do dia 25 de setembro de 1956, no Palácio do Catete. Fundo Conselho de Segurança Nacional. Código BR DFANBSB N8.0.ATA.2/4.

_____. Processo relativo à cassação de mandato e suspensão de direitos políticos de Juscelino Kubitschek de Oliveira. Código BR DFANBSB N8.0.PSN, AAI. 63.

COMISSÃO ECONÔMICA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A AMÉRICA LATINA - CEPAL. International Cooperation in a Latin American Development Policy. 1954. Disponível em <http://archivo.cepal.org/pdfs/cdPrebisch/030.pdf>. Acesso em 02/01/2018.

DECLARAÇÃO DE BRASÍLIA. 6 de agosto de 1958. Disponível em http://dai-mre.serpro.gov.br/atos-internacionais/bilaterais/1958/b_51/at_download/arquivo. Acesso em 05/07/2017.

DEPARTMENT OF STATE BULLETIN. Washington, Department of State, v. 862-874, Jan-Mar 1956.

DOCUMENTOS SOBRE A OPERAÇÃO PAN-AMERICANA. In: Cadernos do Centro de História e Documentação Diplomática, ano 6, n. 10, 2007, p. 203-300.

FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES (FRUS). Diversos volumes. Washington, United States Government Printing Office, 1991. <https://history.state.gov/historicaldocuments>.

FUNDO MONETÁRIO INTERNACIONAL. Documento SM/58/7. 22/01/1958. Disponível em www.archivescatalog.imf.org. Acesso em 02/07/2019.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Biblioteca. Edições dos Relatórios Anuais do Ministério das Relações Exteriores entre os anos de 1955 e 1961.

OLIVEIRA, Juscelino Kubitschek de. *Cinquenta Anos em Cinco – Meu Caminho para Brasília*. Vols. I e II. Rio de Janeiro: Bloch Editores, 1976.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS AMERICANOS. Report on the Alliance for Progress presented by Senator Juscelino Kubitschek, former President of Brazil. Council of the Organization of American States. OEA/Ser.G/V. C-d-1102. 15 June 1963.

UNITED STATES-BRAZILIAN FRIENDSHIP - ADDRESS BY VICE-PRESIDENT NIXON. In: Department of State Bulletin, v. 862-874, Jan-Mar 1956.

b) Jornalísticas

BIBLIOTECA

NACIONAL.

Hemeroteca

Digital.

<http://bndigital.bn.gov.br/hemeroteca-digital>. Diversas edições dos jornais “Correios da Manhã” e “Diário Carioca”, entre os anos de 1958 e 1960.

THE NEW YORK TIMES. Acervo digital. Edição do dia 6 de janeiro de 1956.

Disponível em <http://www.nytimes.com/ref/membercenter/nytarchive.html>. Acesso em 07/03/2018.

FOLHA DE SÃO PAULO. Inflação duplicou em 1956. 12/01/1997. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1997/1/12/brasil/31.html>. Acesso em 12/04/2019.

REVISTA BRASILEIRA DE POLÍTICA INTERNACIONAL. Ata de Bogotá. Ano III, n. 12, 1960.

2) MANUSCRITAS

Arquivos

ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY EM BRASÍLIA (AHI-BSB). Telegramas e Despachos Telegráficos ostensivos, confidenciais e secretos enviados de/para a embaixada em Washington entre os anos de 1947 a 1961.

_____. Memorandos ostensivos, confidenciais e secretos entre os anos de 1955 e 1961.

_____. Ofícios ostensivos, confidenciais e secretos enviados pela embaixada em Washington para a Secretaria de Estado entre os anos de 1955 e 1961. Consulta em microfilme.

ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY NO RIO DE JANEIRO (AHI-RJ). Telegramas e Despachos Telegráficos ostensivos, confidenciais e secretos enviados de/para a embaixada em Washington entre os anos de 1955 a 1959.

ARQUIVO PESSOAL DO PROFESSOR MICHAEL WEIS. Illinois, Estados Unidos. Notas de entrevistas com Affonso Heliodoro dos Santos, Cleantho de Paiva Leite, Geraldo Eulálio do Nascimento e Silva, José Sette Câmara Filho e Roberto Campos, realizadas em Belo Horizonte, Brasília e Rio de Janeiro, 1986.

ARQUIVO PÚBLICO DO ESTADO DE SÃO PAULO. Fundo José Carlos de Macedo Soares.

BROWN UNIVERSITY LIBRARY – DIGITAL REPOSITORY. Diversos documentos do Departamento de Estado. Série “Opening the Archives: Documenting U.S.-Brazil Relations, 1960s-80s”. Disponíveis em <https://repository.library.brown.edu/studio/item/bdr:678927/>. Acessos no período de maio a agosto de 2019.

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA). Historical Collections. Washington DC. Diversos documentos obtidos por meio do “Freedom of Information Act” (FOIA). Disponíveis em: <https://www.cia.gov/library/readingroom/historical-collections>.

CENTRO DE PESQUISA E DOCUMENTAÇÃO EM HISTÓRIA CONTEMPORÂNEA DO BRASIL (CPDOC). Rio de Janeiro. Arquivos Amaral Peixoto (EAP), Café Filho (CF), Eugenio Gudín (EUG), Eurico Dutra (ED), Getúlio Vargas (GV), Juarez Távora (JT), Oswaldo Aranha (OA) e Roberto Campos (RC).

HARRY TRUMAN PRESIDENTIAL LIBRARY. Independence, Missouri.

DWIGHT D. EISENHOWER PRESIDENTIAL LIBRARY. Abilene, Kansas.

JOHN F. KENNEDY PRESIDENTIAL LIBRARY. Boston, Massachusetts. Brazil File, National Security Files, President's Office File, Presidential Campaign Files, Teodoro Moscoso Papers.

JOHN FOSTER DULLES PAPERS. Princeton University Library.

NATIONAL ARCHIVES AND RECORDS ADMINISTRATION. NARA. Washington DC. Memorandos e comunicações diplomáticas entre o Departamento de Estado e a embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro e o Consulado de São Paulo entre 1955 e 1961. Rolos de microfilmes C-109 e M-1511.

RICHARD NIXON PRESIDENTIAL LIBRARY. Yorba Linda, California.

THE NATIONAL ARCHIVES. Kew Gardens, United Kingdom. Correspondência diplomática entre o Foreign Office e a embaixada no Rio de Janeiro. Pastas FO/371/126223 e FO/371/132002. Telegrama da embaixada na Cidade do México para o Foreign Office (A/10716/16).

Histórias Oraís

BERLE JR., Adolf A.. Entrevista a Joseph E. O'Connor, 06/07/1967, John F. Kennedy Library Oral History Program. Disponível em <https://www.jfklibrary.org/archives/about-archival-collections/oral-histories>. Acesso em 22/03/2019.

BRIGGS, Ellis. Entrevista a Douglas Scott e John T. Mason, junho de 1970 e outubro de 1972. Columbia University Oral History Collection.

CABOT, John Moors. Entrevista a William W. Moss. 27/01/1971. John F. Kennedy Library Oral History Program. Disponível em <https://www.jfklibrary.org/archives/about-archival-collections/oral-histories>. Acesso em 18/01/2018.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. Entrevista a John E. Reilly, 29-30/05/1964, John F. Kennedy Library Oral History Program.

DILLON, C. Douglas. 1965. John Foster Dulles Oral History Collection. Princeton University.

EISENHOWER, Dwight. 1964. John Foster Dulles Oral History Collection. Princeton University

EISENHOWER, Milton. 1965. John Foster Dulles Oral History Collection. Princeton University.

HUMPHREY, George M. 1964. John Foster Dulles Oral History Collection. Princeton University.

MOSCOSO, Teodoro. Entrevista a Leigh Miller, 25/05/1964, John F. Kennedy Library Oral History Program. Disponível em <https://www.jfklibrary.org/archives/about-archival-collections/oral-histories>. Acesso em 05/05/2019.

RUBOTTOM, Roy Richard. Entrevista a John Luter. 1969. Columbia University Oral History Collection.

B) FONTES SECUNDÁRIAS

1) ARTIGOS E CAPÍTULOS

ADAMSON, Michael R. “Must We Overlook All Impairment of Our Interests?”: Debating the Foreign Aid Role of the Export-Import Bank, 1934-1941. *In: Diplomatic History*, v. 29, n. 4, p. 589-623, 2005.

ALLCOCK, Thomas Tunstall. The First Alliance for Progress? Reshaping the Eisenhower Administration’s Policy toward Latin America. *In: Journal of Cold War Studies*, v. 16, n. 1, p. 85-110, 2014.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A Diplomacia do Liberalismo Econômico: as relações econômicas internacionais do Brasil durante a presidência Dutra*. 1992. Disponível: www.academia.edu/5661933/223_A_Diplomacia_do_Liberalismo_Econ%C3%B4mico_As_rela%C3%A7%C3%B5es_econ%C3%B4micas_internacionais_do_Brasil_durante_a_Presid%C3%Aancia_Dutra_1992_. Acesso em 06/12/2017.

ANDERSON, Kevin. The Venezuelan Claims Controversy at the Hague, 1903. *In: The Historian*, n. 55, p. 525-536, 1995.

ANDRADE, Ana Maria Ribeiro de; SANTOS, Tatiane Lopes dos. A dinâmica política da criação da Comissão Nacional de Energia Nuclear, 1956-1960. *In: Boletim do Museu Paraense Emílio Goeldi. Ciências Humanas*, v. 8, n. 1, p. 113-128, jan-abr 2013.

ANTHONY, Constance G. American Democratic Interventionism: Romancing the Iconic Woodrow Wilson. *In: International Studies Perspectives*, v. 9, n. 3, p. 239-253, 2008.

BAPTISTA JÚNIOR, Roberto. A participação do governo Getúlio Vargas (1951-1954) na deposição de Jacobo Arbenz e o fim da aliança estratégica entre Brasil e Estados Unidos. *In: Revista de História de América*, n. 149, p. 79-126, jul-dez 2013.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Liberal esclarecido ou aliado fiel? Sobre a natureza da política econômica externa brasileira no governo Dutra (1946-1951). *In: Economia, Selecta*, Brasília (DF), v.11, n.4, p. 285-320, dezembro de 2010.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Do ISEB e da CEPAL à Teoria da Dependência. *In: TOLEDO, Caio Navarro de (org.). Intelectuais e Política no Brasil: a experiência do ISEB*. São Paulo: Revan, p. 201-232, 2005.

CAMPBELL, Courtney J. From Mimicry to Authenticity – The Instituto Superior de Estudos Brasileiros on the Possibility of Brazilian Culture (1954-1960). *In: Luso-Brazilian Review*, 51:1, p. 157-181, 2014.

CAVALCANTI, Geraldo Holanda. Introdução. *In: ALMEIDA, Miguel Ozório de. Um Depoimento*. Brasília: FUNAG, p. xiii-xxiv, 2009.

CONDURU, Guilherme Frazão. José Carlos Macedo Soares: Liberal, Nacionalista e Democrata. *In: Pimentel, José Vicente de Sá (org.). Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa (1750-1964)*. v. III. Brasília: FUNAG, p. 753-797, 2013.

DEVINE, Michael. Continuity and Consistency in American Foreign Relations: The

- Foster/Dulles Approach. *In: Peace and Change*. V. 8, n. 4, p. 57-70, 1982.
- DYE, Alan; SICOTTE, Richard. The US Sugar Program and the Cuban Revolution. *In: The Journal of Economic History*, v. 64, n. 3, p. 673-704, 2004.
- EICHENGREEN, Barry e IRWIN, Douglas. The Slide to Protectionism in the Great Depression: Who Succumbed and Why? *In: The Journal of Economic History*, v. 70, p. 871-897, No. 4 (December 2010).
- FERREIRA, TÚLIO S. H. e LIRA, Vanessa H. Enriquecimento de animosidades: o início da política nuclear brasileira. *In: Revista Carta Internacional*, v. 11, n. 3, p. 77-98, 2016.
- FRANÇA, Tereza Cristina Nascimento. Domício da Gama: a diplomacia da altivez. *In: Pimentel, José Vicente de Sá (org.). Pensamento Diplomático Brasileiro – formuladores e agentes da política externa (1750-1950)*. v. II. Brasília, FUNAG, p. 607-652, 2013.
- FREITAS, Cláudio Floriano Trench de. O Mercado de Café Sem Cláusulas Econômicas do Acordo Internacional. Instituto de Estudos Agrícolas, 1989. Disponível em: <http://www.iea.sp.gov.br/ftp/iea/IE/1989/tec2-0689.pdf>. Acesso em 26/04/2019.
- FURTADO, Celso. As origens do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), 1952-1955. *In: Memórias do Desenvolvimento*, v. 4 (4), p. 13-44, setembro de 2010.
- GADDIS SMITH, George. The Shadow of John Foster Dulles. *In: Foreign Affairs*, n. 52, p. 403-408, 1974.
- GALERANI, Kleber Antonio. Política Externa do governo Juscelino Kubitschek: a Operação Pan-Americana. *In: InterAção*. v. 1, n. 1, p. 105-113, 2010.
- GANZERT, Frederic W. The Caracas Conference. *In: World Affairs*, v. 117, n.2, p. 44-46, 1954.
- GARCIA, Eugênio. De como o Brasil quase se tornou membro permanente do Conselho de Segurança da ONU em 1945. *In: Revista Brasileira de Política Internacional*, 54 (1), p. 159-177, 2011.
- GILDERHUS, Mark T. The Monroe Doctrine: Meanings and Implications. *In: Presidential Studies Quarterly*, n. 36, n.1, p. 5-16, 2006.
- GOMEZ, Adam. Deus Vult: John O’Sullivan, Manifest Destiny, and American Messianism. *In: American Political Thought*, v. 1, n. 2, p. 236-262, 2012.
- GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. Prólogo: Doces Ilusões, Duras Realidades. *In: Moniz Bandeira, Luiz Alberto. Brasil-Estados Unidos: a Rivalidade Emergente*. 3ª. ed. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, p. 11-32, 2011.
- HALLE, Louis (“Y”). On A Certain Impatience with Latin America. *In: Foreign Affairs*, v. 28, n. 4, p. 565-579, 1950.
- HEINSFELD, Adelar. O papel de Joaquim Nabuco na Política Externa de Rio Branco. ANPUHRS, 2010. Disponível em http://www.eeh2010.anpuhrs.org.br/resources/anais/9/1279511044_ARQUIVO_OPAPELDEJOAQUIMNABUCO_NAPOLITICAEXTERNADERIOBRANCO.pdf. Acesso em 20/11/2017.
- HENRICH, Nathália. O Barão do Rio Branco e americanização da política externa brasileira. Anais do XXVI Simpósio Nacional de História – ANPUH. São Paulo, julho de 2011. Disponível em

http://www.snh2011.anpuh.org/resources/anais/14/1308009109_ARQUIVO_paperanpuh2011revisado.pdf. Acesso em 18/10/2017.

HERSHBERG, James. A “Friend of the Revolution” or a “Traitor”? Vasco Tristão Leitão da Cunha, Fidel Castro (and his Sister), and Brazilian-Cuban Relations, 1956-1964. *New Perspectives on Latin America’s Cold War*. International Studies Association/Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (ISA/FLACSO) Conference. Buenos Aires, Julho de 2014. Disponível em: <http://web.isanet.org/Web/Conferences/FLACSO-ISA%20BuenosAires%202014/Archive/755c1dff-ddf7-41fc-a8d7-dce3ccd6cd16.pdf>. Acesso em 07/09/2018.

_____. “High-Spirited Confusion”: Brazil, the 1961 Belgrade Non-Aligned Conference, and the Limits of an “Independent” Foreign Policy during the High Cold War. *In: Cold War History*, v. 7, n. 3, p. 373-388, 2007.

_____. The United States, Brazil, and the Cuban Missile Crisis (Part 1). *In: Journal of Cold War Studies*, v. 6, n. 2, p. 3-20, 2004.

_____. The United States, Brazil, and the Cuban Missile Crisis (Part 2). *In: Journal of Cold War Studies*, v. 6, n. 3, p. 5-67, 2004.

HILTON, Stanley. The United States, Brazil and the Cold War, 1945-1960: End of the Special Relationship. *In: The Journal of American History*, v. 68, n. 3, p. 599-624, 1981.

IORIS, Rafael. The Brazilian Developmentalist State in Historical Perspective: Revisiting the 1950s in Light of Today's Challenges. *In: Journal of Iberian and Latin American Research*, v. 19, 1, p. 133-148, 2013.

JAGUARIBE, Helio. ISEB — Um breve depoimento e uma reapreciação crítica. *In: Cadernos de Opinião*, n. 14, p. 94-110, out./nov. 1979.

LAFER, Celso. O convenio internacional do café. *In: Revista Da Faculdade De Direito*, Universidade de São Paulo, v. 68, n. 2, p. 285-340, 1973.

LIMA, Rodrigo Oliveira de. Brasil e FMI: aceleração de investimento e o episódio do rompimento no governo JK. *In: Ponto-e-Vírgula*, n. 3, p. 75-91, 2008.

MAASS, Matthias. Catalyst for the Roosevelt Corollary: Arbitrating the 1902-1903 Venezuela Crisis and Its Impact on the Development of the Roosevelt Corollary to the Monroe Doctrine. *In: Diplomacy and Statecraft*, n. 20, p. 383-402, 2009.

MADRID, Eduardo; RAPOPORT, Mario e FIGALLO, Beatriz. El papel de Gran Bretaña y Estados Unidos en Argentina y Brasil: del siglo XIX al fin de la Segunda Guerra Mundial. Asociación Uruguaya de Historia Económica. 2011. Disponível em: <http://www.audhe.org.uy/images/stories/upload/montevideo%202011.pdf>. Acesso em 09/01/2018.

MARANHÃO, Ricardo. O Estado e a Política “Populista” no Brasil (1954-1964). *In: Fausto, Boris (org.). História Geral da Civilização Brasileira*. 3ª. ed. São Paulo, Difel, Tomo III, p. 257-294, 1986.

MCCANN, Frank. Brazil and World War II: The Forgotten Ally. *In: Estudios Interdisciplinarios de América Latina y el Caribe*. v. 6, n. 2, p. 35-70, 1995.

MCPHERSON, Alan. Herbert Hoover, Occupation, Withdrawal and the Good Neighbor Policy. *In: Presidential Studies Quarterly*, v. 44, n. 4, p. 623-639, 2014.

- MORRIS, Edmund. A Matter of Extreme Urgency – Theodore Roosevelt, Wilhelm II, and the Venezuela Crisis of 1902. In: *Naval War College Review*, v. 55, n. 2, p. 73-85, 2002.
- NASSIF, Luis. Memórias de um construtor. In: *Folha de São Paulo*, 30/10/1994. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/1994/10/30/mais!/20.html>. Acesso em 23/04/2019.
- NORTH, Douglass. Institutions. In: *The Journal of Economic Perspectives*, v. 5, n. 1, p. 97-112, 1991.
- OFFILER, Benjamin. The Alliance for Progress during the Kennedy and Johnson Administrations: Laudable Idea, poorly implemented?. In: *49th Parallel*, v. 24, 2010. Disponível em https://www.academia.edu/6663603/The_Alliance_for_Progress_during_the_Kennedy_and_Johnson_Administrations_Laudable_idea_poorly_implemented. Acesso em 22/08/2019.
- PATTI, Carlo. The Origins of the Brazilian Nuclear Programme, 1951-1955. In: *Cold War History*, 2014. Disponível em <http://dx.doi.org/10.1080/14682745.2014.968557>. Acesso em 12/08/2019.
- PEREIRA, Anthony W. The US Role in the 1964 Coup in Brazil: a Reassessment. In: *Bulletin of Latin American Research*. v. 37, n. 1, p. 5-17, 2018.
- PETTINÀ, Vanni. Del anticomunismo al antinacionalismo: la presidencia Eisenhower y el giro autoritario en la América Latina de los años 50. In: *Revista de Indias*, v. LXVII, n. 240, p. 573-606, 2007.
- PIO PENNA FILHO. A política externa do Governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). In: *Cena Internacional*. v. 1, n. 1, p. 121-139, 1999.
- RABE, Stephen. Marching Ahead (Forthrightly): the Historiography of Inter-American Relations. In: *Passport*, v. 13, n. 3, p. 297-316, 2014.
- RANDIG, Rodrigo Wiese. Argentina, Primer País en Reconocer la Independencia de Brasil. In: *Archivos del Presente*, ano 21, n. 65, p. 106-121, 2017.
- RICUPERO, Rubens. A Política Externa da Primeira República. In: Pimentel, José Vicente de Sá (org.). *Pensamento Diplomático Brasileiro – formuladores e agentes da política externa (1750-1950)*. v. II. Brasília: FUNAG, p. 333-355, 2013.
- _____. Um doce crepúsculo: a diplomacia de Joaquim Nabuco. In: *Revista USP*, n. 83, p. 87-103, 2009.
- ROLIM, Tácito Thadeu Leite. A Operação “Argus” (1958) e as controvérsias sobre a ocorrência de testes atômicos no Nordeste brasileiro. In: *Tempo* [online], v.14, n.28, p. 85-99, 2010.
- ROSI, Bruno Gonçalves. Joaquim Nabuco, uma luz brasileira em Washington. In: *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. v. 6, n. 11, p. 268-288, 2017.
- ROUANET, Sergio Paulo. Contribuição de Sérgio Paulo Rouanet. In: *Miguel Ozorio de Almeida: um depoimento*. Brasília: FUNAG, p. xxix-xxxiv, 2009.
- SAES, Décio A.M. Classe Média e Política no Brasil, 1930-1964. In: Fausto, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. 3ª. Ed, Tomo III. São Paulo: Difel, p. 447-499, 1986.

SAEZ S., Raul. The Nine Wise Men and the Alliance for Progress. In: *International Organization*, v. 22, n. 1, p. 244-269, 1968.

SESSIONS, Gene. The Clark Memorandum Myth. In: *The Americas*, v. 34, n. 1, p. 40-58, 1977.

SEWELL, Bevan. Early Modernization Theory? The Eisenhower administration and the foreign policy of development in Brazil. In: *English Historical Review*, v. 125, n. 517, p. 1449-1480, 2010.

SMITH, Joseph. Limits of Diplomatic Influence: Brazil versus Britain and the United States, 1886-1894. In: *History*, v. 92, n. 308, p. 472-495, 2007.

SPEKTOR, Matias. The United States and the 1964 Military Coup. In: Oxford Research Encyclopedia of Latin American History. 2018. Disponível em: http://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4307854/mod_resource/content/1/Spektor%20US%20Military%20Coup%20in%20Brazil.pdf. Acesso em 02/08/2019.

SVARTMAN, Eduardo Munhoz. Negociando a dependência: relações militares Brasil-Estados Unidos no início da Guerra Fria. In: *OP SIS*, v. 14, número especial, p. 160-184, 2014.

_____. Da II Guerra Mundial à Guerra Fria: Conexões entre os Exércitos do Brasil e dos Estados Unidos. In: *Latin American Research Review*, v. 49, n.1, p. 83-103, 2014b.

TAMA, Jordan. More Than Deference: Eisenhower, Congress and Foreign Policy. mimeo, 2010. Disponível em <https://www.american.edu/spa/ccps/upload/tama-eisenhower-paper.pdf>. Acesso em 29/08/2017.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. Augusto Frederico Schmidt: o poeta da dependência consentida. In: Pimentel, José Vicente de Sá. *Pensamento Diplomático Brasileiro: Formuladores e Agentes da Política Externa*. v. III. Brasília, FUNAG, p. 1029-1059, 2013.

VILARINO, Ramon Casas. Política Imperialista nos Trópicos: os acordos entre Brasil e Bolívia. ANPUH, XXIII Simpósio Nacional de História. Londrina, 2005. Disponível em https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548206574_ec2ead525dbaae80a05f34689f2ebfdb.pdf. Acesso em 20/07/2019.

ZOUMARAS, Thomas. Eisenhower's Foreign Economic Policy: The Case of Latin America. In: Melanson, Richard. *Reevaluating Eisenhower: American Foreign Policy in the 1950s*. Urbana and Chicago: Illinois University Press, p. 155-191, 1987.

2) TESES E DISSERTAÇÕES

CAMPOS, Márcia Aparecida Ferreira. *A Política Econômica do Governo Kubitschek (1956-1961): o discurso em ação*. Porto Alegre: UFRGS, 2007. (Dissertação de mestrado)

ELEK, Patrícia Braga. *A Operação Pan-Americana: uma discussão da relação entre política interna e política externa no governo Juscelino Kubitschek*. Rio de Janeiro: UERJ, 2009. (Dissertação de mestrado).

FERNANDES, Fernanda de Moura. *No núcleo do átomo: os usos da energia nuclear e a inserção internacional do Brasil (1946-1985)*. Brasília: UnB, 2015. (Tese de doutorado).

FERREIRA, Túlio Sérgio Henriques. *O Antiamericanismo de Cátedra: Desenvolvimento e Nacionalismo no Brasil na década de 1950*. Brasília: UnB, 2012. (Tese de doutorado).

LEAL, Maria Cristina. *Caminhos e Descaminhos do Brasil Nuclear: 1945-1958*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1982. (Dissertação de mestrado).

MUNDIM, Luiz Felipe Cezar. *Juarez Távora e Golbery do Couto e Silva: Escola Superior de Guerra e a Organização do Estado Brasileiro (1930-1960)*. Universidade Federal de Goiás, 2007. (Dissertação de Mestrado).

NASCIMENTO, Grazielle Rodrigues do. *Fernando de Noronha e os ventos da Guerra Fria (A Relação entre Brasil e Estados Unidos nos anos de JK)*. Recife: UFPE, 2009. (Dissertação de mestrado).

OLIVEIRA, Fernanda Conforto de. *International Financial Negotiations and Political Actors: the Breakdown in IMF-Brazilian Negotiations during the Administration of Juscelino Kubitschek (1957-1959)*. São Paulo: Universidade de São Paulo, 2018. (Dissertação de mestrado).

RIBEIRO, Thiago Reis Marques. *Das Missões à Comissão: Ideologia e Projeto Desenvolvimentista nos Trabalhos da Missão Abbink (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951-1953)*. Niterói: UFF, 2012. (Dissertação de mestrado).

ROSA, Mário Fabrício Fleury. *A Física Atômica no Brasil: da questão das areias monazíticas à CPI de 1956*. Brasília: UnB, 2013. (Dissertação de Mestrado).

SEWELL, Bevan. *A Global Policy in a Regional Setting: the Eisenhower Administration, Latin America and Brazil, 1953-1961*. Leicester: Monfort University, 2006.

SILVA, Alexandra de Mello e. *A política externa de JK: a Operação Pan-Americana*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1992. (Dissertação de mestrado).

SILVA, David Fernando Nogueira da. *A "Revolução das Esperanças Crescentes": Adlai Stevenson, a Teoria da Modernização e a Guerra Fria na América Latina*. Brasília: UnB, 2018. (Tese de doutorado).

SILVA, Vera Lúcia Correia da. *Da Operação Pan-Americana aos Entendimentos de Uruguaiana: as relações Brasil-Argentina (1958 a 1962)*. Porto Alegre: UFRGS, 2005. (Dissertação de mestrado).

3) LIVROS

ABREU, Marcelo de Paiva. *O Brasil e a economia mundial (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.

_____. et al. *A Ordem do Progresso: Cem Anos de Política Econômica Republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campos, 1990.

ALEXANDER, Robert. *Juscelino Kubitschek and the Development of Brazil*. Athens: Ohio University Press, 1992.

_____. *The ABC Presidents: conversations and correspondence with the presidents of Argentina, Brazil and Chile*. Westport: Praeger, 1992.

- ALMEIDA, Miguel Ozório de. *Um Depoimento*. Rio de Janeiro: Centro de História e Documentação Diplomática; Brasília: FUNAG, 2009.
- ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da Diplomacia Econômica do Brasil – volumes I e II*. 3ª. ed. rev. Brasília: FUNAG, 2017.
- AYERBE, Luis Fernando. *Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia*. São Paulo: Editora UNESP, 2002.
- BARBOSA, R.; EAKIN, M. C.; ALMEIDA, P. R. *O Brasil dos Brazilianistas: um guia de estudos sobre o Brasil nos Estados Unidos, 1945-2000*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2002.
- BARBOZA, Mario Gibson. *Na Diplomacia, o traço todo da vida*. 2ª. Ed. Rio de Janeiro: Francisco Alves Editora, 2002.
- BARRETO FILHO, Fernando de Mello. *Os Sucessores do Barão: Relações Exteriores do Brasil, 1912-1964*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.
- BECKER, William H. e McCLENAHAN JR., William M. *The Market, the State and the Export-Import Bank of the United States (1934-2000)*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.
- BENEVIDES, Maria Victoria de Mesquita. *O Governo Kubitschek: Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política, 1956-1961*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.
- BETHELL, Leslie. *The Cambridge History of Latin America – Volume IV – c.1870 to 1930*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984.
- BEZERRA, Gustavo Henrique Marques. *Da Revolução ao Reatamento: a Política Externa Brasileira e a Questão Cubana*. Brasília: FUNAG, 2012.
- BIELCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento Econômico Brasileiro – O ciclo ideológico do desenvolvimentismo*. 4ª ed. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.
- BOJUNGA, Claudio. *JK: O Artista do Impossível*. Rio de Janeiro: Objetiva, 2010.
- BRANDS, Hal. *Latin America's Cold War*. Cambridge: Harvard University Press, 2012.
- BRIGGS, Ellis. *Farewell to Foggy Bottom: The Recollections of a Career Diplomat*. New York: David McKay Company, 1964.
- BROGAN, Hugh. *The Penguin History of the USA*. 2ª ed. London: Penguin, 2001.
- BUENO, Clodoaldo. *A Política Externa da Primeira República*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- BULHÕES, Octávio Gouvêa de. *À Margem de um Relatório*. Rio de Janeiro: Edições Financeiras S.A., 1950.
- BURNS, Bradford. *A Aliança Não Escrita: o Barão do Rio Branco e as Relações Brasil-Estados Unidos*. Rio de Janeiro: EMC Editora, 2003.
- BUTTERFIELD, Samuel Hale. *U.S. Development Aid - An Historic First: Achievements and Failures in the Twentieth Century*. Westport/London, Praeger, 2000.
- CALDAS, Ricardo Wahrendorff. *A política externa do Governo Kubitschek*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- CAMPOS, Roberto. *Lanterna na Popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CERVO, Amado L. e BUENO, Clodoaldo. *História da política exterior do Brasil*. 2ª.

- ed. Brasília: Editora da UnB, 2002.
- CHILCOTE, Ronald H. *Intellectuals and the Search for National Identity in Twentieth-Century Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018.
- CORRÊA, Manuel Pio. *Pio Corrêa: o mundo em que vivi*. 3ª. ed. Rio de Janeiro: Expressão e Cultura, 1996.
- CORRÊA DO LAGO, Pedro. *Oswaldo Aranha: uma fotobiografia*. Rio de Janeiro: Capivara Editora, 2017.
- CRANDALL, Britta. *Hemispheric Giants: The Misunderstood History of US-Brazilian Relations*. Lanham: Rowman & Littlefield Publishers, 2011.
- CUNHA, Vasco Leitão. *Diplomacia em Alto-Mar: Depoimento ao CPDOC*. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 1994.
- D'ARAUJO, Maria Celina. *O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política*. 2. ed. São Paulo: Ática, 1992.
- DE LESSEPS, Morrison. *Latin American Mission: an adventure in hemisphere diplomacy*. New York: Simon and Schuster, 1965.
- DONGHI, Halperin. *História da América Latina*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.
- DOURADO, Autran. *Gaiola aberta: tempos de JK e Schmidt*. São Paulo, Rocco, 2000.
- DULLES, John Foster. *Getúlio Vargas: biografia política*. São Paulo: Rennes, 1967.
- _____. *Unrest in Brazil - Political-military Crisis 1955-1964*. Austin-London: Texas University Press, 1970.
- EISENHOWER, Milton. *The Wine is Bitter: the United States and Latin America*. New York: Doubleday and Co., 1963.
- FARIAS, Rogério de Souza. *Edmundo P. Barbosa da Silva e a Construção da Diplomacia Econômica Brasileira*. Brasília: FUNAG, 2017.
- _____. *O Brasil e as Origens das Negociações Comerciais Multilaterais (1946-1967)*. Campina Grande: EDUEPB, 2017.
- FERGUSON, Niall. *Colosso – Ascensão e Queda do Império Americano*. São Paulo: Planeta, 2011.
- FERREIRA, Jorge. *João Goulart: uma biografia*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- FURTADO, Celso. *Obra autobiográfica*. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.
- GARCIA, Eugênio Vargas. *Entre América e Europa: a Política Externa Brasileira na década de 1920*. Brasília: Editora da UnB/FUNAG, 2006.
- GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada: as ilusões armadas*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002.
- GOMES, Ângela Maria de Castro et al. *O Brasil de JK*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2002.
- _____. *O Brasil Republicano: sociedade e política (1930-1964)*. 6ª ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996.
- _____. (org.). *Vargas e a crise dos anos 50*. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994.

- GREEN, David. *The containment of Latin America: a history of the myths and realities of the Good Neighbor Policy*. Chicago: Quadrangle Books, 1971.
- HILTON, Stanley. *O Brasil e a crise internacional (1930-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1977.
- _____. *Oswaldo Aranha – uma biografia*. São Paulo: Objetiva, 1944.
- HIRST, Monica. *O pragmatismo impossível: a política externa do segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: CPDOC, 1990.
- _____. *Understanding Brazil-United States Relations*. Brasília: FUNAG, 2013.
- HITCHCOCK, William I. *The Age of Eisenhower: America and the World in the 1950s*. New York: Simon and Schuster, 2018.
- HURRELL, Andrew James. *The Quest for Autonomy: the evolution of Brazil's role in the International System, 1964-1985*. Brasília: FUNAG, 2013.
- IMMERMAN, Richard H. (ed.). *John Foster Dulles and the Diplomacy of the Cold War*. Princeton: Princeton University Press, 1990.
- JAGUARIBE, Helio. *O Nacionalismo na Atualidade Brasileira*. Brasília: FUNAG, 2013.
- LAFER, Celso. *JK e o Programa de Metas – 1956-1961*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.
- LEACOCK, Ruth. *Requiem for Revolution: the United States and Brazil (1961-1969)*. Kent: The Kent State University Press, 1990.
- LINS, Álvaro. *Rio Branco – Biografia*. São Paulo: Ed. Alfa-Ômega, 1995.
- LOCHERY, Neill. *Brasil – Os Frutos da Guerra*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.
- LONG, Tom. *Latin America Confronts the United States: Asymmetry and Influence*. Cambridge: Cambridge University Press, 2015.
- LOPES, Lucas. *Memórias do Desenvolvimento*. Rio de Janeiro: Centro da Memória da Eletricidade no Brasil, 1991.
- MCCANN, Frank. *Soldados da Pátria: História do Exército Brasileiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2007.
- _____. *The Brazilian-American Alliance: 1937-1945*. Princeton: Princeton University Press, 1973.
- McPHERSON, Alan. *Intimate Ties, Bitter Struggles: The United States and Latin America since 1945*. Washington, Potomac Books, 2006.
- MELANSON, R. et Mayers, D. (ed.). *Reevaluating Eisenhower: American Foreign Policy in the Fifties*. Chicago: University of Illinois Press, 1989.
- MONIZ BANDEIRA, Luiz Alberto. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: conflito e integração na América do Sul (Da Tríplice Aliança ao Mercosul)*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- _____. *Brasil e Estados Unidos: a Rivalidade Emergente*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.
- MOREIRA, Marcílio Marques. *Diplomacia, Política e Finanças*. Rio de Janeiro:

Objetiva, 2001.

MOURA, Gerson. *Autonomia na Dependência: A Política Externa Brasileira de 1935 a 1942*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1990.

_____. *Estados Unidos e América Latina*. São Paulo: Contexto, 1990.

_____. *Relações Exteriores do Brasil (1939-1950)*. Brasília: FUNAG, 2012.

_____. *Sucessos e Ilusões: Relações Internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1991.

NETO, Lira. *Getúlio: do Governo Provisório à Ditadura do Estado Novo (1930-1945)*. São Paulo: Companhia das Letras, 2013.

PEIXOTO, Amaral; CAMARGO, Aspásia; Hippolito, Lúcia; D'Araújo, Maria Celina S.; Flaksman, Dora R. *Artes da Política: diálogo com Ernani do Amaral Peixoto*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1986.

PEREIRA, Gabriel Terra. *A Diplomacia da Americanização de Salvador de Mendonça: 1889-1898*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.

PEREIRA, Manoel Gomes (org.). *Obras do Barão do Rio Branco – Vol IX: Discursos*. Brasília: FUNAG, 2012.

PIERUCCI, Antonio Flávio de O. et al. *O Brasil Republicano: economia e cultura (1930-1964)*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1995.

PINHEIRO, Letícia. *Política Externa Brasileira, 1889-2002*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2004.

PINTO, Luiza Helena Nunes. *Discursos selecionados do presidente Juscelino Kubitschek*. Brasília: FUNAG, 2010.

RABE, Stephen. *Eisenhower and Latin America – the Foreign Policy of Anti-Communism*. Chapel Hill/London: The University of North Carolina Press, 1988.

_____. *The Killing Zone: The United States Wages Cold War in Latin America*. New York and Oxford: Oxford University Press, 2012.

RAYMONT, Henry. *Troubled Neighbours: The Story of US-Latin American Relations from FDR to the Present*. New York: Routledge, 2018.

RICUPERO, Rubens. *Barão do Rio Branco: uma biografia fotográfica*. 2ª ed. Brasília: FUNAG/MRE, 2002.

_____. *A Diplomacia na Construção do Brasil*. Rio de Janeiro: Versal Editores, 2017.

_____. *Rio Branco: o Brasil no mundo*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2000.

SAN TIAGO DANTAS, Francisco Clementino. *Política Externa Independente*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira S.A., 1962.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. *Juca Paranhos, o barão do Rio Branco*. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

SCHLESINGER JR., Arthur. *A Thousand Days: John F. Kennedy in the White House*. Boston: Houghton Mifflin Company, 1965.

- SCHMIDT, Augusto Frederico. *Antologia Política*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2002.
- SCHOULTZ, Lars. *In Their Own Best Interest: A History of the U.S. Efforts to Improve Latin Americans*. Cambridge: Harvard University Press, 2018.
- SEBE, José Carlos. *Introdução ao Nacionalismo Acadêmico*. São Paulo, Editora Brasiliense, 1984.
- SEWELL, Bevan. *The US and Latin America: Eisenhower, Kennedy and Economic Diplomacy in the Cold War*. London/New York: I.B. Tauris&Co., 2015.
- SILVA, Vera Martins da. *A regulação do mercado brasileiro de trigo*. São Paulo: Edusp, 1992.
- SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 10ª. Ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1992.
- SMITH, Peter H. *Talons of the Eagle – Dynamics of U.S.-Latin American Relations*. New York/Oxford, Oxford University Press, 1996.
- TOTA, Antonio Pedro. *O Amigo Americano: Nelson Rockefeller e o Brasil*. São Paulo, Companhia das Letras, 2014.
- TULCHIN, Joseph S. *Estados Unidos x América Latina: uma relação turbulenta*. São Paulo: Editora Contexto, 2016.
- VARGAS, Getúlio. *Diário – Volume II (1937-1942)*. São Paulo: Siciliano, 1995.
- VIANA FILHO, Luiz. *A Vida do Barão do Rio Branco*. Brasília: Senado Federal/FUNAG, 1996.
- VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964)*. Petrópolis: Editora Vozes, 2004.
- WEIS, Michael. *Cold Warriors and Coups d'État*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1993.
- YOUNG, Victor Augusto Ferraz. *JK, Estados Unidos e FMI: da súplica ao rompimento*. São Paulo: Alameda, 2016.