



**Universidade de Brasília - UnB  
Instituto de Ciências Humanas - IH  
Programa de Pós-Graduação em História  
Área de Concentração: História Social**

**Entre o dito e o feito: as contradições da  
Aliança para o Progresso.**

**Guilherme Ubaldo Barbosa**

**Brasília, DF  
2008**



**Universidade de Brasília - UnB  
Instituto de Ciências Humanas - IH  
Programa de Pós-Graduação em História  
Área de Concentração: História Social**

## **Entre o dito e o feito: as contradições da Aliança para o Progresso.**

**Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em História da Universidade de Brasília (PPGHIS – UnB), sob a orientação do Prof. Dr. Dinair Andrade da Silva, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em História Social.**

**Brasília, DF  
2008**

**Ao meu pai, Antonio José Barbosa, referência inicial, com quem aprendi a compreender o movimento histórico com ternura, não apenas construído por rupturas e permanências, mas pela passagem das gerações, no trilhar de homens no tempo.**

## Resumo

O tema proposto nesta dissertação é o exame da controvertida e contraditória política externa norte-americana para a América Latina no início da década de 1960, especialmente implementada por meio da Aliança para o Progresso. Partindo da intenção de se proceder a uma revisão bibliográfica, o objetivo da pesquisa é o de analisar historicamente um período no qual a lógica da Guerra Fria foi determinante para a rearticulação do sistema interamericano. Espera-se oferecer destaque à posição dos EUA comprometida com a preservação de sua hegemonia continental, subordinada à estratégia mais ampla de manutenção das estruturas capitalistas de produção. Essa atuação norte-americana expressada pela Aliança para o Progresso causou forte impacto sobre a América Latina, atingindo aspectos materiais e simbólicos, ao influir nas concepções de democracia, desenvolvimento, segurança, reformas e nas relativas à própria identidade latino-americana.

**Palavras-chave:** Aliança para o Progresso; Estados Unidos; América Latina; Guerra Fria.

## **Abstract**

The proposed topic in this dissertation is the examination of the controverted and contradictory north- american external politics for Latin America at the beginning of the 1960s, especially implemented by the Alliance for the Progress. Having the intention to precede a bibliograph revision, the purpose of this search is to analyse the description of a period in which the logic of the Cold War was determinant for the rearticulation of the interamerican system. It is expected to offer prominence to the position of the U.S.A under obligation to preserve their continental hegemony, subordinate to a wider strategy of maintenance of the capitalist structures of production. This north-american performance expressed by the Alliance for the Progress caused a strong impact over Latin America, reaching material and symbolic aspects, as it flows into conceptions of democracy, development, security, reform and in the ones related to the self identity of Latin America.

**Keywords:** Alliance for the Progress, United States of America, Latin America, Cold War.

## **Agradecimentos**

Ao empreender a tarefa de pesquisa e propor-se a elaboração de uma dissertação de mestrado, inúmeras são as dificuldades encontradas que devem ser ultrapassadas. Contrair dívidas sinceras de gratidão, hoje bem guardadas, é atitude que reitera a certeza de que a trajetória não foi realizada apenas por mim. Neste momento, agradecer é reconhecer a importância de outras pessoas em minha caminhada acadêmica, uma forma de não-esquecimento.

Aos professores e diretores do Centro Educacional Sigma e do Curso Dínatos, instituições de ensino nas quais lecionei nos últimos quatro anos, agradeço a confiança que sempre depositaram em meu trabalho, a compreensão com minhas limitações de tempo em função da produção desta dissertação e o estímulo sempre demonstrado para que eu pudesse trilhar o caminho da pesquisa acadêmica.

Aos colegas de mestrado em História do PPGHIS da UnB: Anderson Batista, Ana Carolina Pereira, Pablo Franco e Ryan de Oliveira, agradeço os ricos debates historiográficos e a sincera companhia, especialmente durante os últimos meses que antecederam a defesa do trabalho. Agradeço de forma ainda mais especial a contribuição de Rafaella Sudário Ribeiro, que, de colega do mestrado, tornou-se amiga e querida companheira. Sem suas demonstrações de afeto, estímulo e carinhosa presença, a disposição para finalizar esta pesquisa certamente não seria a mesma. Muito obrigado!

Aos funcionários do Programa de Pós-graduação em História, Washington, Pedro e Ivson, agradeço a disponibilidade em orientar as tarefas burocráticas desses últimos dois anos. Ao CNPq, agradeço a bolsa de estudo concedida durante o último ano do processo de pesquisa.

Às professoras do Departamento de História da UnB: Dr<sup>a</sup>. Diva do Couto Gontijo Muniz e Dr<sup>a</sup>. Vanessa Maria Brasil e ao professor Dr. Celso Silva Fonseca agradeço as orientações e a possibilidade de trabalhar a seu lado durante os meses de organização do

encontro da Anpuh-DF, realizado em maio de 2007. Agradeço a amizade, o carinho dispensado, o tamanho aprendizado que tive e o estímulo para a produção acadêmica. Aos professores do Instituto de Relações Internacionais da UnB, Dr. José Flávio Sombra Saraiva e Dr. Antônio Carlos Lessa, agradeço por aceitarem o convite para compor a banca que analisou o andamento desta pesquisa. Agradeço, ainda, as contribuições teóricas feitas quando da defesa de qualificação do projeto. Às professoras Dr<sup>a</sup>. Ione de Fátima Oliveira e Dr<sup>a</sup>. Mercedes Gassen Kothe agradeço o interesse em ler e analisar este texto, além da disponibilidade para compor a banca de defesa da dissertação.

Ao Padre Aleixo, do Centro Cultural de Brasília, agradeço os prazerosos e produtivos diálogos e, principalmente, a chance de poder aprender sempre mais diante de vastíssima cultura humanista. Ao Sérgio Penna, consultor legislativo do Senado Federal, agradeço a disposição em revisar este texto – o que fez com cuidado e maestria –, e evitou que a língua portuguesa fosse muito maltratada.

A minha irmã Mariana agradeço muito, pois mesmo sem sabê-lo, ela, com sua atitude determinada e disciplina rigorosa, alcançando suas vitórias pessoais na passagem do último ano, deixou nossa família mais feliz. Seu exemplo me torna uma pessoa melhor. Muito obrigado. A meu irmão caçula, Eduardo, agradeço pela torcida, ainda que silenciosa e velada, porém importante.

A meus pais, Antonio José Barbosa e Mariângela Antoniol Ubaldo Barbosa, agradeço por tudo o que sou. A eles devo minha formação intelectual e meu repertório sentimental, minha conduta comprometida com o mundo e minha sensibilidade cultivada em relação aos outros. A eles dois devo meu gosto por viver. Muito obrigado!

De todos os laços de gratidão, talvez o mais especial seja direcionado ao Prof. Dr. Dinair Andrade da Silva. Não foi apenas o orientador, mas o amigo e o conselheiro. Depositou em mim confiança e seu exemplo de honestidade e humildade acadêmicas espero guardar para todo o sempre. Meus sinceros agradecimentos.

## SUMÁRIO

**Resumo**

**Abstract**

**Agradecimentos**

**Considerações iniciais.....10**

**Parte I – Estados Unidos, América Latina e o impacto da Guerra Fria:  
entre a segurança e a dependência econômica.....20**

Capítulo 1 - Entre o realismo e a ideologia, o experimento e o destino: breve  
análise histórica da política externa dos Estados Unidos.....26

Capítulo 2 - A lógica da Guerra Fria e a conformação  
da política externa norte-americana.....41

Capítulo 3 - A trajetória da inserção latino-americana  
na ordem bipolar.....48

**Parte II – A “Revolução pela liberdade” da América Latina.....61**

Capítulo 4 - Da OPA à Aliança: a ‘Operação para o Progresso’ .....65

Capítulo 5 - As Conferências de Punta del Este:  
o lançamento da Aliança e o fim do sistema interamericano.....72

Capítulo 6 - A Aliança que não foi.....80

**Considerações finais.....90**

**Documentação: fontes e bibliografia.....94**

**Anexos.....99**

## **AMÉRICA, NÃO INVOCO TEU NOME EM VÃO**

**Pablo Neruda**

**América, não invoco teu nome em vão.  
Quando sujeito o coração à espada,  
Quando agüento na alma a goteira,  
Quando pelas janelas  
Um novo dia teu me penetra,  
Sou e estou na luz que me produz,  
Vivo na sombra que me determina,  
Durmo e desperto em tua essencial aurora:  
Doce como as uvas, e terrível,  
Condutor do açúcar e do castigo,  
Empapado em esperma de tua espécie,  
Amamentando em sangue de tua herança.**

---

**Considerações iniciais**

Assim como o poeta é e se encontra na luz que o produz, o trabalho do historiador é fruto do seu tempo. Indissociável de uma realidade contemporânea, em que se conjugam experiências e percepções, as quais o estudo do passado pode ajudar a compreender, é sempre o tempo presente que conduz o interesse do historiador por olhar o passado. As angústias, os anseios, as inquietações e as perplexidades que acometem aos homens no presente – particularmente no que tange às preocupações sobre a integração, o desenvolvimento econômico e o progresso social da América Latina – é o que mais motiva a inclinação para o estudo do passado.

Assim, a conduta nesta pesquisa é orientada inicialmente pelo pressuposto teórico da existência de um passado vivo, que jamais morre e continuamente emite seus sinais, exigindo do historiador a tarefa de reescrevê-lo. Dessa forma, sempre um novo olhar pode ser lançado para um acontecimento específico do passado, mesmo que esse já tenha sido exaustivamente estudado. Afinal, a sociedade não deixa de se transformar um momento sequer, o que altera as experiências e as percepções sobre a realidade. No limite, é a necessidade de reescrita a cada geração que confere o signo de humanidade ao historiador. Acredita-se que a legitimidade da produção historiográfica, tal como a que aqui se apresenta, reside no fato de que o homem, estudando sua própria matéria no transcorrer do tempo, busca viver dias melhores. Oferecer sentidos à atual realidade latino-americana cabe também ao ofício que foi abraçado pelo autor, o de historiador. E a vida do tempo presente, esvaziada de sentido, nos faz perder muito – como ensinou Marc Bloch.<sup>1</sup>

Nesse sentido, rever o passado torna-se tarefa imperativa. Não fazê-lo significaria negar o signo de temporalidade e mudança da própria história. Há de se considerar, ademais, a narrativa como integrante do processo de produção do conhecimento histórico, que se realiza a partir da mediação e da interpretação de um narrador, de um sujeito, frente a um objeto do passado. Assim, reitera-se a certeza de que a história não se apresenta dada e imobilizada nos fatos pretéritos. Antes, o pulsar de seu movimento parte do presente, construção realizada a partir do cruzamento de acontecimentos passados e o olhar que sobre eles se lança.

---

<sup>1</sup> BLOCH, Marc. **Apologia da História** – ou o ofício do historiador. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001 p. 31.

Acreditar que esta proposta de estudo sobre a Aliança para o Progresso pode vir a ser uma contribuição acadêmica relevante para a compreensão dos projetos de política externa norte-americana para a América Latina na atualidade, a exemplo da hoje adormecida Área de Livre Comércio das Américas (ALCA), além da leitura do quadro de dependência de muitos países às linhas de crédito internacionais, já justifica a natureza desta pesquisa. Estudar a experiência recente latino-americana, em que discursos reformistas, amparados por governos cujas condutas altamente ideologizadas compunham o quadro conjuntural da Guerra Fria no continente, pode oferecer subsídios para localizarmos de maneira mais coerente a natureza dos discursos políticos em ascensão nos últimos anos, especialmente no sul da América.

Dessa forma, a confecção de um trabalho como este está contingenciada por, pelo menos, dois aspectos centrais. O primeiro se confunde com o próprio interesse acadêmico pela compreensão de um passado recente da história latino-americana, em que a discussão sobre o desenvolvimento e o progresso, amparada pelo uso e abuso da retórica reformista, alcançou níveis elevados e dramáticos, dada a realidade de submissão do continente aos rigores da Guerra Fria. Em segundo lugar, parte-se do pressuposto de que estudar história é uma forma de reconhecer a própria experiência, lembrando-se do que os outros esqueceram, com o intuito de encarar a realidade na qual se vive com mais propriedade. Concorde-se com Eric Hobsbawm quanto ao fazer do historiador também refletindo uma preocupação social, no sentido de não permitir que desapareçam mecanismos que organicamente liguem as pessoas do tempo presente ao entendimento das experiências das gerações passadas<sup>2</sup>. Eis exatamente uma das motivações mais importantes para a escolha do tema que foi pesquisado.

O tema proposto nesta dissertação é o exame da controvertida e contraditória política externa norte-americana para a América Latina no início da década de 1960, especialmente implementada por meio da **Aliança para o Progresso (AP)**. O trabalho pretende aprofundar estudos previamente esboçados em monografia de graduação em torno de um assunto que tem chamado a atenção de historiadores que se propõem a investigar importante aspecto do cenário latino-americano, durante o século XX, em

---

<sup>2</sup> HOBBSAWM, Eric J. **Era dos extremos**: o breve século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

face das posições hegemônicas assumidas pelos Estados Unidos da América. Posições essas quase sempre assinaladas pelo pragmatismo unilateral próprio das grandes potências.

Partindo da intenção de proceder a uma revisão bibliográfica, o objetivo inicial da pesquisa é o de analisar historicamente um período no qual a lógica da Guerra Fria foi determinante para a rearticulação do sistema interamericano, destacando-se a posição dos EUA comprometida com a preservação de sua hegemonia continental, subordinada à estratégia mais ampla de manutenção das estruturas capitalistas de produção. Essa atuação causou forte impacto sobre a América Latina, como se espera demonstrar, atingindo aspectos materiais e simbólicos, ao influir nas concepções de democracia, desenvolvimento, segurança, reformas e nas relativas à própria identidade latino-americana.

O discurso da AP é, ainda hoje, tema de estudo à espera de análise mais densa. Na historiografia brasileira, em geral, as interpretações desse importante projeto normalmente se restringem a aspectos pontuais, a exemplo da imediata reação norte-americana à guinada ideológica da Revolução Cubana, ainda durante o ano de 1961. O novo olhar sobre a AP, que aqui se propõe, implica a tentativa de apreender a construção de um projeto político que, longe de se circunscrever aos campos da diplomacia e da mera ajuda financeira, desvela a sensível dissonância entre o que era dito e o que efetivamente era feito pelos EUA naquele contexto histórico.

Acredita-se que o tema escolhido para a elaboração desta dissertação integra, frontal e decisivamente, no continente americano, o contexto histórico do sistema bipolar, em larga medida configurado pela Guerra Fria. Nessa perspectiva, a singularidade do fato não elimina – antes, requer – a necessidade de situá-lo na realidade maior na qual está contido. A tarefa de contextualização – tão cara ao historiador – e que neste caso inclui a tentativa de associar alguns elementos próprios da Guerra Fria à rearticulação do sistema interamericano a partir de 1945, pode conferir a esta pesquisa um ponto de partida seguro.

A singularidade desse momento pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945) pode ser estabelecida por se tratar da emergência de um conflito que colocou, lado a lado, não apenas alianças de países, Estados-Nações lutando entre si com semelhantes interesses. Trata-se, na verdade, do embate entre dois sistemas políticos, econômicos e de organização da sociedade – capitalismo e socialismo – completamente antagônicos, numa rivalidade que soma aos aspectos econômicos, políticos e militares uma fortíssima dimensão ideológica. Acrescente-se que, a partir de 1949, a possibilidade de utilização de armas atômicas pelas superpotências – Estados Unidos e União Soviética – acaba por eliminar a perspectiva de confronto direto, de guerra total, como fator de resolução das disputas pela supremacia mundial.

O confronto militar entre os dois sistemas poderia levar à destruição do mundo, perspectiva mutuamente conhecida, tanto por Washington quanto por Moscou, o que os obrigava a uma convivência que descentralizasse os conflitos para pontos estratégicos em diversas partes do planeta.

Alguns elementos próprios dos primeiros anos da Guerra Fria deverão ser abordados ao longo deste texto, de modo que possam auxiliar a esclarecer um pouco mais a atuação da diplomacia norte-americana em relação ao mundo e, em especial, o papel legado à América Latina a partir da institucionalização do sistema interamericano. Por exemplo, a necessidade de expansão do capitalismo – o dólar norte-americano era a referência monetária principal desde 1944 –, associada ao nascimento do conceito de superpotência mundial, ofereceu o formato que deveria revestir a política externa dos Estados Unidos dali para frente: a busca da construção de uma grande área sob a influência dos valores capitalistas, garantindo aos norte-americanos grande capacidade de poder para exercer forte presença no cenário econômico mundial. Partir-se-á do pressuposto teórico renoviano<sup>3</sup> que as forças mais profundas que alimentaram esse modelo de conflito, a Guerra Fria, ao menos do lado dos Estados Unidos, foram constituídas no ambiente econômico<sup>4</sup>.

---

<sup>3</sup> Pierre Renouvin foi o iniciador do que se denominou posteriormente escola francesa da História das Relações Internacionais. Em sua produção, buscou superar limites criados pela História Diplomática, priorizando o enfoque civilizacional para a análise das relações internacionais. A preocupação dele muito se aproximou daquela encontrada entre os historiadores da Escola dos *Annales*.

<sup>4</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. “Dois gigantes e um condomínio: da Guerra Fria à coexistência pacífica (1947-1968).” In: SARAIVA, J. F. S. (org.). **Relações Internacionais Contemporâneas: da**

A análise principal desta pesquisa, no entanto, está centrada no impacto da Guerra Fria sobre a América Latina. No esforço de se conferir ao estudo da Aliança para o Progresso a necessária densidade teórico-metodológica, tentar-se-á aprofundar o estudo das novas categorias – discursivas e práticas – que, com significativa intensidade, passaram a ocupar posição privilegiada nos debates diplomáticos entre os Estados americanos naquela conjuntura pós-1945. Debates, diga-se, que ultrapassaram os limites oficiais e penetraram com igual ou maior intensidade no seio da própria sociedade. Nessa etapa, duas categorias estarão realçadas: as perspectivas acerca do desenvolvimento latino-americano e o estratégico tema da defesa e da segurança hemisférica.

Com a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), em 1947, seguida, um ano mais tarde, pela criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), considera-se materialmente institucionalizado o sistema interamericano. Mais que isso: o discurso diplomático da América, sob a liderança norte-americana, recorria a uma representação simbólica, justamente a do comunismo orientado pela ação imperialista extracontinental soviética, identificando-a como o grande inimigo a ser exorcizado.

Forjava-se a idéia de uma identidade homogênea e monolítica para os países do continente, os quais, por isso mesmo, seriam obrigados a partilhar necessidades e objetivos comuns<sup>5</sup>. A especificidade da conjuntura da Guerra Fria leva o sistema interamericano a submeter-se à estratégia global que tem nos EUA seu centro dinâmico e referencial.

A tese de que a América Latina teria natural inclinação pela liberdade econômica e democrática, baluarte do sistema capitalista, era exaustivamente defendida pelos formadores de opinião pública na América do Norte.<sup>6</sup> Por meio dessa retórica,

---

construção do mundo liberal à globalização – de 1815 a nossos dias. Brasília: Paralelo 15, 1997, Cap.6, p. 241.

<sup>5</sup> AZEVEDO, Débora Bithiah de. “Relações interamericanas: a unidade na Guerra Fria.” In: ALMEIDA, Jaime de (org.). **Caminhos da História da América no Brasil: tendências e contornos de um campo historiográfico**. Brasília: ANPHLAC, 1998, p. 514.

<sup>6</sup> DREIER, John C. (org.). **A Aliança para o progresso: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962, p.35.

abria-se o caminho por onde defesa e segurança do continente estariam asseguradas na medida em que se mantivessem as estruturas capitalistas de produção. Pragmaticamente, isso asseguraria a América Latina como área estratégica para a aplicação de capitais norte-americanos, eminentemente privados<sup>7</sup>. Em outras palavras, no curso da “internacional capitalista”, expressão cunhada por Dreifuss, era reservada à América Latina a condição de “reserva de potência”.

No curto prazo, todavia, descortinava-se imensa incoerência dentro do sistema interamericano, já que a retórica da defesa continental não se fazia acompanhar dos indispensáveis aportes materiais e financeiros para a superação das históricas mazelas econômicas e sociais latino-americanas. Tentar-se-á, nesta dissertação, orientar-se pelo pressuposto de que o cenário de crescente crise em toda essa região configurou-se historicamente em função da batalha, muito aprofundada a partir de 1945, entre o modelo desenvolvimentista – ensaiado por vários países do continente a partir do período entre-guerras – e as novas necessidades de expansão do capital norte-americano no quadro de Guerra Fria.

O desenvolvimentismo latino-americano das décadas de 1930 e 1940 ergueu suas bases na vigorosa participação estatal no aporte à industrialização, e se conformava a partir das demandas que eram próprias às fortes redes de migrações internas, do campo às cidades, realidade de toda a América Latina. Pelo lado do Departamento de Estado norte-americano e na visão cristalizada dos grandes investidores daquele país, governos amparados em práticas nacionalistas, revestidas do ímpeto discursivo da modernização dos Estados, traduzidas em posturas exteriores ligadas ao neutralismo e ao descomprometimento com os rigores da bipolarização, eram cada vez mais associados à “infiltração comunista” e, por conseguinte, à “agressão interna”.

Ao final da década de 1950, com a ascensão de governos mais sintonizados com a nova paisagem política mundial, marcada pela descolonização afro-asiática e pelo surgimento de um novo vocabulário em que pontificam expressões como autodeterminação e não-alinhamento, o quadro de submissão de importantes países latino-americanos, como o Brasil, a Argentina e o México, passou a ser revisado.

---

<sup>7</sup> CERVO, Amado. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001, p. 99.

Juscelino Kubitschek, especialmente por intermédio da Operação Pan-Americana (OPA) por ele proposta em 1958, aproximava o debate entre reformas e desenvolvimento interno (compreendido em sua dupla dimensão, a econômica e a social) com a disposição de garantir a integridade interamericana ante a ameaça comunista.

Entretanto, naquele contexto, as percepções com relação aos problemas de segurança do continente eram vistas sob ângulos distintos. Para os Estados Unidos, a segurança da América Latina consistia, essencialmente, na proteção das fontes de materiais estratégicos, tais como os campos de petróleo da Venezuela, as minas de estanho da Bolívia, as jazidas de cobre do Chile, as reservas naturais de urânio do Brasil, bem como as linhas livres de acesso a elas, a fim de garantir o abastecimento de sua indústria e sua posição de superpotência mundial. Garantir a defesa do hemisfério confundia-se com a permanência da América Latina em área de “reserva de potência”.

Para fins deste trabalho, o marco temporal do lançamento da OPA é muito relevante, pois que o texto da Aliança para o Progresso somente foi elaborado a partir de conhecida a proposta do presidente brasileiro. O mérito da proposta de JK – que aqui se pretende examinar de forma mais detalhada – foi o de exprimir importante alerta político aos EUA, atitude ausente entre os interlocutores da Cepal à época: chegara a hora de os norte-americanos se aterem mais cuidadosamente aos perigos que a exclusão social e a chaga crônica do subdesenvolvimento representavam em um ambiente histórico propício à subversão e à explosão de movimentos revolucionários. Tentar-se-á, por isso mesmo, apreender a possível influência da OPA no texto fundador da Aliança para o Progresso.

O impacto da denominada *questão cubana* nas relações entre os países americanos configura, por fim, um dos mais importantes pontos nesse esforço de contextualização do surgimento da Aliança. A revolução liderada por Fidel Castro e seus desdobramentos foram responsáveis pela definitiva consolidação da carga de elevada dramaticidade da Guerra Fria na América. No início da década de 1960, Cuba transformou-se no efetivo contraponto ideológico continental ao pragmatismo norte-americano relativo à defesa e à segurança. Ela evidenciou, ademais, a inadiável

necessidade de se implementar uma política reformista nos países latino-americanos, objetivamente comprometida com o progresso econômico e social da região.

Oficialmente, a Aliança para o Progresso é lançada durante as duas conferências interamericanas realizadas em Punta del Este, Uruguai; a primeira, em agosto de 1961, e a segunda, em janeiro de 1962. Ambos os encontros foram motivados por questões organicamente ligadas à situação cubana, mas não apenas a isso.

Indubitavelmente, foram esses dois encontros que estabeleceram de maneira definitiva o impacto da Guerra Fria no círculo diplomático do continente americano. A análise dessas conferências, ressaltando que as atas nelas produzidas constituem as principais fontes primárias desta pesquisa, permite importantes constatações. Duas delas parecem-nos cruciais na medida em que são reveladoras do caráter contraditório do nascimento da Aliança: se um dos mais claros resultados dessas conferências foi o desgaste e a explicitação da inconsistência do sistema interamericano, foi exatamente nesses encontros que entrou em cena a mais elaborada peça retórica do comprometimento dos Estados Unidos na luta pelo desenvolvimento e integração do continente.

Configurando-se real a ameaça de romper-se a hegemonia norte-americana sobre o continente, posto que o sistema interamericano parecia se esfacelar, a Aliança para o Progresso surge para interferir no debate sobre as necessidades de reformas internas, desenvolvimento econômico, progresso social e integração dos países latino-americanos. Mais que a profusão de discursos reformistas e de “solidariedade americana”, mais que instrumento utilizado como arma para esvaziar a Revolução Cubana, fala muito mais alto a notável ampliação dos investimentos norte-americanos na região, a partir do lançamento da Aliança para o Progresso<sup>8</sup>. Ressalte-se, a esse respeito, que o trabalho buscará identificar a consagrada concepção de empréstimos como, em verdade, abertura de linhas de crédito.

Além da indispensável contextualização para a compreensão do sentido histórico da AP, buscar-se-á oferecer uma leitura possível sobre a natureza dúbia da

---

<sup>8</sup> AYERBE, Luís Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: UNESP, 2002, p.120.

atuação norte-americana em relação aos países latino-americanos, a partir do lançamento desse projeto. Em suma: de um lado, a Aliança para o Progresso foi apresentada como bandeira de luta pela erradicação das injustiças econômicas e sociais na América Latina, a alternativa livre, fiel às “tradições ocidentais e cristãs” do continente, afastada do comunismo soviético; de outro, ainda que não explicitamente, procurava reiterar a hegemonia dos EUA sobre a região, subordinando a unidade pan-americana aos interesses norte-americanos, pelo aprofundamento da dependência econômica aos seus investimentos eminentemente privados.

O recorte cronológico utilizado neste trabalho também comporta outra sutil contradição. Trata-se da convergência dos discursos expostos por protagonistas antagônicos. Compreensivelmente, os defensores de uma saída “à cubana” ou de reformas estruturais para a América Latina se estribavam na urgente necessidade de que fossem erradicadas as seculares e injustas estruturas de dominação social e de espoliação econômica existentes na região. Paralelamente, embora com linguagem moderada, a Aliança não negava essa realidade, oferecendo um modelo de desenvolvimento que imunizaria a América Latina quanto aos riscos de mudanças radicais.

Observar, atentamente, que a própria condução da política exterior norte-americana gradativamente ia sendo assumida pelo Pentágono e pela CIA, em detrimento do Departamento de Estado, pode ajudar a revelar as ambivalências entre o que era dito e o que era feito. Ao fazê-lo, buscar-se-á avaliar as contradições e incoerências entre a retórica legalista que cerca o texto da Aliança para o Progresso, notadamente à época de Kennedy, e a crescente militarização do continente na década de 1960, já durante a gestão Johnson, inaugurando um tempo de seguidas e traumáticas rupturas institucionais em inúmeros países latino-americanos.

Assim, o desafio que surge à frente do historiador é o de discernir o que se diz do que se quer fazer. Captar essas nuances, contextualizando-as em seu momento histórico, é a questão central que este trabalho pretende responder.

---

**PARTE I**

**ESTADOS UNIDOS, AMÉRICA LATINA E O IMPACTO DA GUERRA FRIA:  
ENTRE A SEGURANÇA E A DEPENDÊNCIA ECONÔMICA.**

*“No princípio eram o céu e a terra e a Doutrina Monroe. E com a Doutrina Monroe começou a falsa interpretação dela e começou a falsificação da História”.*

Otto Maria Carpeaux

*“Com as vinte repúblicas da América Latina solidamente ao nosso lado, poderíamos ser quase invencíveis em épocas de guerra, mesmo que elas não mandassem um único soldado”.*

Edward Tomlison.

*“Nossos continentes estão unidos por uma história comum – a exploração infindável de novas fronteiras. Nossas nações são o produto de uma luta comum – a revolta contra a dominação colonial. E nossos povos compartilham de herança comum – a busca da dignidade e da liberdade do homem”.*

John F. Kennedy

A 13 de março de 1961, o presidente John F. Kennedy enviava mensagem ao Congresso norte-americano formalizando o empenho que seria oferecido pelo seu governo para uma política de ajuda aos países latino-americanos. Nascia oficialmente a Aliança para o Progresso, sem dúvida, o mais ambicioso programa de ajuda externa já planejado pelos Estados Unidos em relação aos vizinhos ao sul de seu território.

Como em poucos momentos da trajetória das relações interamericanas, observou-se uma tentativa concreta de aproximação e diálogo entre a política externa dos Estados Unidos e os países latino-americanos. Também foi o momento em que se tornava bem evidente que esse diálogo se realizava não apenas entre países, mas entre ‘dois mundos das três Américas’.<sup>9</sup>

Declarada de forma emocional, dramática, a implementação da Aliança para o Progresso esteve, desde o início, enredada por inúmeras polêmicas. Em boa medida, porque “os anos entre 1958 e 1962 trouxeram definitivamente a Guerra Fria para o continente americano”<sup>10</sup>, alterando alguns termos das relações entre seus Estados.

Nesse tempo, ecoou no continente o alerta político que a Operação Pan-americana (OPA) de Kubitschek sinalizava sobre a realidade de atraso e subdesenvolvimento ao sul do Rio Bravo. Simultaneamente, o processo revolucionário cubano se acelerava, explicitando que as históricas estruturas existentes na América Latina (desigualdade extrema, pobreza, dependência etc), aprofundadas a partir de 1945, favoreciam a reprodução do modelo revolucionário pelo continente afora.

Ademais, emergia o conflito que colocava os Estados latino-americanos como atores desprovidos de condições para atender as demandas que eram próprias às fortes redes de migrações internas, do campo às cidades, realidade de toda a América Latina. Além disso, a conjuntura internacional permitia a elaboração de políticas externas que ensaiassem vãos de autonomia, liberdade e independência por parte de alguns países latino-americanos. No limite, as necessidades do modelo de Estado nacional-

---

<sup>9</sup> Expressão significativa da realidade do continente americano principalmente durante o século XX. Foi cunhada pelo ex-presidente brasileiro Jânio Quadros, ao intitular seu livro em 1972. QUADROS, J. **Os dois mundos das três Américas**. São Paulo: Martins, 1972.

<sup>10</sup> FRANCHINI NETO, Hélio. **A política externa independente em ação: a Conferência de Punta del Este, 1962**. Brasília: RBPI, Ano 48, nº 2, 2005, p.138.

desenvolvimentista que se estruturava em importantes países como o Brasil, a Argentina e o México, esbarravam na intenção dos Estados Unidos de manter a economia do continente dependente das exportações de produtos primários e privilegiados ambientes para receber capital privado.

Esse foi também o momento em que a política interna dos Estados Unidos sofreu uma alteração substancial, marcadamente pela chegada de Kennedy ao poder. Começar dizendo que já no processo eleitoral a presença do discurso sobre a América Latina foi gigantesca é pouco. A política externa de Kennedy passou a tratar os vizinhos continentais em termos novos: não apenas a ajuda econômica fazia-se necessária. Figurava uma missão norte-americana transformar o continente em modelo de desenvolvimento e progresso. O Nordeste passou a ser a grande representação de atraso latino-americano para a opinião pública dos Estados Unidos, que percebia a nobre tarefa de aproximar-se da América Latina no processo de desenvolvimento de sua economia e na busca de justiça social.

Compreender tal aproximação implica a tentativa de recuperar um momento em que a ajuda externa não era baseada exclusivamente na inversão de recursos financeiros para permitir o crescimento das economias latino-americanas. O vocabulário corrente desse período insinuava um amplo processo de reformas internas nos Estados latino-americanos, visando, ao lado do desenvolvimento econômico, o progresso social. Raras foram as vezes em que o discurso de ajuda financeira viera acompanhado de tamanha radicalidade na defesa de reformas sociais internas, desde a agrária, ao aperfeiçoamento do quadro educacional e do modelo democrático dos países latino-americanos.

Como já foi dito, apresenta-se aqui uma tentativa de produção histórica que elege como objeto de estudo a política externa dos EUA para a América Latina no início da década de 1960, canalizada pela Aliança para o Progresso. Para o autor, em primeiro lugar, a construção deste objeto está vinculada à convicção de que o tema integra, no continente americano, o contexto histórico do sistema bipolar, em larga medida configurado pela Guerra Fria. Nessa perspectiva, a singularidade do fato requer a necessidade de situá-lo na realidade maior na qual está contido. Soa incoerente estudar os termos da Aliança para o Progresso de forma dissociada do quadro conjuntural da

Guerra Fria, ou afastada dos rigores teóricos que polarizavam dois sistemas de condução da sociedade: o capitalismo e o socialismo.

Nesta primeira parte, está presente a tarefa de contextualização, a qual inclui a tentativa de associar alguns elementos próprios da Guerra Fria à rearticulação do sistema interamericano a partir de 1945, conferindo a esta narrativa um ponto de partida seguro. Inclui, ademais, a tentativa de oferecer sentido às transformações que as políticas externas dos países do continente, especialmente a dos Estados Unidos, foram submetidas a partir da emergência da nova ordem internacional. O objetivo é construir o ambiente histórico de formação da Aliança para o Progresso.

O esforço que será empregado nesta análise leva em conta a redefinição do papel dos Estados Unidos a partir do início da Guerra Fria. As demandas daquele país passam a obedecer a soluções calculadas em profundidade global. Pensar nas conseqüências de um ato político, de uma posição diplomática, de uma conduta econômica por parte dos Estados Unidos nesse contexto requer a avaliação da existência da União Soviética e, principalmente, de inúmeras imagens do comunismo, ambas criadas pelo Hemisfério Ocidental, sob condução norte-americana.

Outras reflexões, contudo, estão presentes nesta primeira parte do trabalho, especialmente no que diz respeito às múltiplas possibilidades de abordar o objeto de estudo escolhido. Na tentativa de agir como o historiador social, prevalece a concepção teórica de que o projeto da Aliança para o Progresso constituiu mais que mera relação interestatal materializada a partir de textos diplomáticos. Ao contrário, sua complexidade pode ser inscrita na perspectiva de “longa duração” braudeliana, ou seja, compreende a especificidade de uma conjuntura inevitavelmente associada a um movimento mais lento, estrutural: a trajetória histórica da controvertida política externa dos EUA em seu projeto hegemônico continental.

Já foi dito, e não sem razão, que é cara aos historiadores a percepção da singularidade de seu ofício, marcada pela preocupação em compreender a atividade humana no tempo. Assim, buscando assinalar a especificidade da conjuntura do início da década de 1960, o projeto da Aliança para o Progresso denota uma construção social fruto da elevada carga de dramaticidade que pairava sobre a América Latina. Porém, a

tentativa de inscrevê-la em uma realidade maior – na qual também se situam a Doutrina Monroe de 1823, o Corolário Roosevelt ainda na virada dos séculos XIX/XX, a Política de Boa Vizinhança de F. D. Roosevelt durante as décadas de 1930 e 40, chegando ao projeto de Kennedy de 1961 – amplia as possibilidades de produção de uma síntese histórica mais coerente.

Há que ressaltar, também, a necessidade de se estabelecer uma análise acerca da influência que as situações e as contingências internas dos Estados Unidos possuem sobre a conformação da política exterior desse país. Nessa perspectiva, tentar-se-á compreender também nesta primeira parte da dissertação o lugar da ideologia messiânica e salvacionista (engendrada na doutrina do “Destino Manifesto”) nutrida pela opinião pública norte-americana na condução da política exterior.

Em larga medida, é sedutora a tentação de avaliar a postura dos Estados Unidos nessa conjuntura como contraditória. Contudo, espera-se proceder à análise seguinte atentando também para a clara coerência que essa postura denotava para as necessidades internas dos Estados Unidos e a vigência do capitalismo em sua área de influência, a América Latina.

Particularmente, espera-se que ao final desta primeira parte da dissertação seja possível atentar a maneira pela qual o sistema interamericano foi influenciado pelas exigências dos novos tempos de Guerra Fria. Parece possível estabelecer uma curiosa trajetória do sistema nesse momento: ele se institucionaliza e, em menos de quinze anos, se esfacela, se corrompe. As Conferências de Punta del Este, realizadas em 1961 e 1962, denunciaram a fragilidade do sistema institucionalizado com a criação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e da Organização dos Estados Americanos (OEA), bem como assinalaram o início do prometido empenho dos Estados Unidos no diálogo mais próximo com a América Latina com vistas ao desenvolvimento econômico e ao progresso social.

*Capítulo 1: Entre o realismo e a ideologia, o experimento e o destino: breve análise histórica da política externa dos Estados Unidos da América.*

Das últimas páginas de **Tempos interessantes**, autobiografia do historiador Eric Hobsbawm, é colhida a reflexão abaixo. Na percepção dele, sua trajetória de vida – que se confundiu com a do “breve” século XX – tinha a vantagem de ser escrita em um tempo que, independentemente da natureza das memórias que foram e serão construídas doravante, é de inflexão na história de toda a humanidade, pois corresponde ao:

*[...] momento de uma drástica e inegável cesura na história do mundo, em consequência do ataque de 11 de setembro de 2001 contra o World Trade Center e o Pentágono. Provavelmente nenhum outro acontecimento inesperado da história do mundo tenha sido sentido diretamente por maior número de seres humanos. Eu o vi enquanto acontecia, na tela de televisão de um hospital de Londres. Na opinião de um historiador idoso e cético nascido no ano da Revolução Russa, esse fato teve tudo o que houve de pior no século XX: massacres, tecnologia de ponta, porém falível, e o anúncio de que outra vez ocorria uma luta de morte global entre a causa de Deus e a de Satã na vida real, imitando os filmes espetaculares de Hollywood. No mundo ocidental, as bocas que falam para o público espumavam, enquanto os mercenários procuravam palavras para exprimir o indizível e, infelizmente as encontraram. [...] Magnificado pelas imagens transmitidas mundialmente e pela retórica da era americana da mídia e da política, surgiu repentinamente um fosso entre a maneira pela qual os Estados Unidos e o resto do mundo interpretaram o que aconteceu naquele dia terrível. [...] Não existe melhor lugar do que um leito de hospital, locus quintessencial de uma vítima prisioneira, para refletir sobre a extraordinária inundação de palavras e imagens orwellianas que se derramam na imprensa e nas telas nessas épocas, todas destinadas a enganar, ocultar e iludir, inclusive aqueles que as produzem. Variaram de simples mentiras à dinâmica ambigüidade com a qual diplomatas, políticos e generais – e na verdade todos nós hoje em dia – nos esquivamos de problemas públicos que não queremos responder honestamente, ou receamos fazê-lo.<sup>11</sup>*

Durante os dois períodos de governo de George W. Bush, a política externa adotada pode ser considerada, no mínimo, muito polêmica. Desde 2001, ano em que os Estados Unidos sofreram ameaças concretas a sua integridade, cresceram as críticas à conduta de Bush, tanto fora quanto dentro dos Estados Unidos. O historiador que se propuser em futuro próximo a investigar a conduta externa norte-americana dos últimos anos deverá estar aberto para compreender a natureza das fontes de que irá dispor.

---

<sup>11</sup> HOBBSAWM, Eric J. **Tempos interessantes**: uma vida no século XX. São Paulo: Companhia das Letras, 2002, p. 447-8.

Os discursos presidenciais, os editoriais dos jornais, as alegações diplomáticas, as expressões da opinião pública mundial, que já são inscritas inclusive em meio virtual, deverão compor o mosaico de análise do pesquisador. Avaliar a cena internacional, a conjuntura interna dos Estados Unidos e os grupos que pressionam ações do governo ilustram algumas das tarefas às quais ele estará submetido.

Contudo, tanto amanhã quanto hoje, uma preocupação central do historiador que se propõe a refletir sobre a conduta externa dos Estados Unidos deve estar presente: as formas pelas quais interesses estratégicos, econômicos e políticos norte-americanos são justificados, utilizando-se para tanto de forte apelo ideológico, sugerem ao historiador questões que não pertencem apenas à última década.

A percepção sentida por E. Hobsbawm ao observar o noticiário sobre o atentado de 2001, de que “outra vez ocorria uma luta de morte global entre a causa de Deus e a de Satã na vida real, imitando os filmes espetaculares de Hollywood”, não é apenas dele e, provavelmente, não pertence apenas ao tempo presente. Avaliar historicamente a trajetória da política externa norte-americana, especialmente durante a década de 1960 – objeto desta pesquisa –, implica estar atento à influência da ideologia messiânica que nela se faz presente.

A confusão entre o pragmatismo comum às condutas das grandes potências, como é o caso dos Estados Unidos, e o uso e o abuso de retórica altamente ideologizada acompanha as práticas dos governos norte-americanos desde a segunda metade do século XIX. O historiador que pretenda estudar a política exterior dos Estados Unidos deve tentar encontrar uma lógica nessa aparente confusão.

O objeto histórico que se analisa nesta pesquisa corresponde ao projeto da Aliança para o Progresso, fruto da atuação controvertida dos Estados Unidos em relação à América Latina no início da década de 1960. Naquele contexto, ideologia e pragmatismo se imbricaram na produção dos textos diplomáticos e a conduta do governo norte-americano mostrava-se contraditória, pela distância entre o que era dito e o que efetivamente era feito. Isso deve levar o historiador a buscar explicações para a conduta dos Estados Unidos dentro do contexto próprio da Guerra Fria, profundamente

vivido pelo continente a partir da Revolução Cubana. A ênfase dada à “luta revolucionária pela liberdade” nos termos da Aliança deve ser entendida como produto histórico próprio da Guerra Fria.

No entanto, deve-se buscar compreender a condução da política externa norte-americana daquela época também como produto da formação do caráter americano ao longo de sua trajetória histórica, desde a formação colonial. A rigor, trata-se de atentar para o percurso histórico de construção da hegemonia dos Estados Unidos no continente americano. Processo que, desenrolando-se especialmente a partir do último quarto do século XIX, aprofunda-se nos anos 1960 e mantém-se vigoroso na atualidade.

Acredita-se que levar em consideração ambas as perspectivas, a de contextualizar a lógica da Guerra Fria e a de sintetizar historicamente particularidades nacionais norte-americanas engendradas desde tempos coloniais, pode ser um caminho seguro para o início desta narrativa. Ou melhor, um caminho que lhe confira maior densidade interpretativa.

Buscar descrever momentos de inflexão da história das relações continentais, o sistema interamericano, pode ajudar a identificar a natureza de determinados valores defendidos pelos norte-americanos no início da década de 1960. Valores esses que sempre estiveram muito ligados ao ideal messiânico de salvar a América.

Perguntas despertam o interesse do historiador e conduzem à investigação: desde quando essa tarefa imensa, salvacionista, caiu sobre os ombros dos Estados Unidos? De onde se constituiu a excepcionalidade norte-americana no desafio de conduzir os caminhos da América?

O historiador norte-americano Arthur M Schlesinger, que foi um dos principais assessores de John F. Kennedy, elaborou uma interpretação que pode ser útil na tentativa aqui proposta de examinar a trajetória da política externa dos Estados Unidos e sua relação com a América Latina ao longo do tempo:

*As concepções norte-americanas de política externa correspondem à velha discussão entre experimento e destino – entre os Estados Unidos concebidos como uma nação entre muitas, sujeita como todas as outras*

*a impulsos angélicos e ganas predatórias, e os Estados Unidos vistos como nação escolhida e ungida pela Providência Divina para redimir o mundo decaído. A primeira deriva da história e produz uma abordagem empírica dos problemas internacionais. A segunda provém da teologia e leva à secularização da teologia, que é a ideologia. O conflito entre as duas abordagens expressa o cisma na alma norte-americana entre o compromisso com a experimentação e a suscetibilidade ao dogma.*<sup>12</sup>

A condução de uma política externa está sujeita a flutuações, recuos e retornos, assim como a mudanças paradigmáticas. Estudá-las, historicamente, requer do pesquisador que se cerque de cuidados. As reflexões sobre esse tema devem estar contingenciadas pelas múltiplas possibilidades de análises existentes. Mais que isso: compreende-se que o estudo acerca de política exterior deve levar em conta os variados aspectos da vida da sociedade, o conjunto de circunstâncias que a envolve e, que, por muitas vezes, move-se subterraneamente. Tratam-se das forças econômicas, do sentimento nacional, das condições demográficas, das correntes migratórias, das representações culturais, dos fatores geográficos, entre outros.

O conceito renouviano de “forças profundas” amplia as possibilidades de interpretação acerca de como o Estado concebe sua respectiva política exterior. Permite ao pesquisador pensar um conjunto de causalidades que se articulam e pressionam os desígnios e os cálculos estratégicos dos homens de Estado.

Aqui, busca-se avaliar política externa norte-americana, contextualizando-a. Historicamente, pressupõe que a conduta externa dos Estados Unidos, assim como a de qualquer Estado, está intimamente ligada a pelo menos dois aspectos principais: a cena internacional e as peculiaridades da formação nacional.

Ora, a política externa é a face que um Estado exhibe ao mundo. Em primeiro lugar, ela só existe em relação a outros países e ao sistema internacional de que faz parte. Em segundo lugar, a face de uma nação tem um lugar próprio, um ambiente de formação, características culturais peculiares, uma história: um povo.

A maneira pela qual o Estado concebe e conduz sua política externa é largamente afetada por essas contingências. Nos próximos tópicos desta pesquisa, estará

---

<sup>12</sup> Cf. Arthur M. Schlesinger Jr. **Os ciclos da História Americana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992, p. 57.

presente a preocupação em abordar a trajetória de conformação do sistema interamericano, enfatizando a influência da ordem bipolar sobre ele. É a tentativa de examinar historicamente o ambiente próprio do nascimento da Aliança para o Progresso. É a tentativa, ademais, de analisar a cena internacional da Guerra Fria e sua influência nas relações internacionais dos países da América.

No presente tópico, tentar-se-á apreender determinadas peculiaridades do caráter norte-americano que constituem valores e defesas morais observados em diversos tempos históricos, para além da Guerra Fria – contexto que é o objeto de estudo desta pesquisa. Propõe-se, portanto, a reflexão sobre alguns pontos que, identificados com o interesse nacional desde o século XIX, ajudaram a modelar a política externa norte-americana. Acredita-se que, para os fins desta pesquisa, a abordagem histórica que privilegia aspectos da construção da idéia de excepcionalidade que o norte-americano guarda de si pode trazer contribuições coerentes a essa análise.

Em linhas gerais, os pensadores latino-americanos tendem a conceber os norte-americanos como um povo pragmático, que prefere o fato à teoria e que verifica o sentido das proposições a partir de seus resultados práticos. No entanto, como muito bem assinalou o historiador norte-americano A. Schlesinger, ao mesmo tempo em que os norte-americanos vinculam sua vida à experimentação, mostram uma recorrente vulnerabilidade a generalidades abstratas.

À primeira vista, essa confusão pode parecer surpreendente. Mas ao historiador cabe a tarefa de abordar essa questão a partir das contingências históricas responsáveis por gerar essa dupla concepção da realidade que o norte-americano desenvolve. Em outras palavras, ao historiador impõe-se a tarefa de tentar observar essas questões voltando-se para o tempo passado.

Desde o período colonial, os norte-americanos foram nutridos por um dos sistemas intelectuais mais profundos que o Ocidente concebeu: a teologia de Calvino. Sendo assim, passaram aos seus descendentes um gosto perdurável por sistemas e abstrações. Sob a perspectiva da longa duração braudeliana, é possível assinalar uma clara permanência de preceitos religiosos, com suas formulações gerais e vagas, na trajetória histórica da política externa conduzida pelos Estados Unidos.

A mente calvinista foi uma das grandes responsáveis por proclamar a crença de que a América era a Nação redentora. Ao fazê-lo, conformou-se a noção ao longo do tempo de que a experiência norte-americana guardava excepcionalidades. Isso fica claro durante o século XVIII, na Teologia da Providência de Jonathan Edward, o que estimulou a corrente migratória ao Novo Mundo. No século XIX, na teologia da expansão de Josian Strong, o preceito religioso era traduzido na missão nobre de “fazer a América”, constituindo as bases do Novo Mundo sem os vícios da política de poder européia. Já durante o século XX, diante da constatação de que os Estados Unidos alcançaram o status de potência mundial, a mente calvinista pôde ser observada no evangelho da ordem internacional, de Woodrow Wilson, e na convocação às armas, por John Foster Dulles, para uma guerra santa contra o comunismo ateu.

Contudo, é preciso esclarecer que a influência de preceitos religiosos e ideológicos na condução da política externa norte-americana nem sempre assumiu a mesma impetuosidade. Por exemplo, durante a fase da Revolução Americana, ainda no século XVIII, as exigências da dura luta pela independência e a posterior consolidação da nova República definiam a postura exterior dos Estados Unidos baseada no realismo político. A convicção de que existia um equilíbrio de poderes na Europa foi assumida pelos norte-americanos, e a permanência desse equilíbrio, sem intervenções, era a salvaguarda necessária da independência americana.

Ao evitar o envolvimento nas disputas entre as potências européias em meio ao quadro turbulento da expansão napoleônica, a orientação da política externa dos Estados Unidos pautou-se, portanto, pelo isolacionismo.

O presidente Washington foi um dos precursores na defesa dessa posição, explicitada durante o seu governo pelo comportamento neutro na guerra entre a França e a Inglaterra. No discurso de despedida da presidência, ele apresentou os argumentos favoráveis à separação entre o Novo e o Velho Mundo, que deram impulso posterior à idéia de Hemisfério Ocidental, denominação aplicada ao continente americano:

*A nossa grande regra de conduta em relação às nações estrangeiras é, embora ampliando nossas relações comerciais, ter a menor conexão política com elas [...] A Europa tem um conjunto de interesses*

*primordiais com o qual não possuímos nenhuma relação ou então relações muito remotas. Daí o fato de ela se ver engajada em freqüentes controvérsias cujas causas são essencialmente estranhas às nossas preocupações [...] Nossa situação destacada e distante permite-nos e convida-nos a que sigamos um curso diferente [...] Nossa verdadeira política é mantermo-nos afastados de alianças permanentes com qualquer porção do mundo exterior.*<sup>13</sup>

Esse realismo da geração revolucionária, dos Pais Fundadores da Nação, e que foi traduzido numa política externa isolacionista, perdurou por praticamente todo o século XIX. A exclusão da arena européia, no entanto, ficou longe de significar uma despreocupação norte-americana com assuntos do exterior. O “curso diferente” ao qual o presidente Washington se referia passou a estar intimamente ligado às preocupações relacionadas à expansão interna do território. Esse tema acabou ocupando lugar fundamental no vocabulário político norte-americano até meados da década de 1860, quando explode a guerra civil.

No momento logo posterior à conquista da independência, a expansão territorial se pôs em marcha. Se, por um lado, ela consumiu a maior parte dos recursos humanos e capitais disponíveis, por outro, foi fundamental para construir a grandeza norte-americana. Apenas entre 1820 e 1840, a formação territorial original do país foi ampliada em aproximadamente 60%.<sup>14</sup> Mais que isso: correspondeu a uma resposta às demandas de um país que inaugurou o período das Revoluções Atlânticas e que, no século XIX, foi a região que vivenciou a maior corrente migratória da história da humanidade. Para além das pessoas que vinham de uma Europa conturbada, marcada por guerras e crises econômicas, também chegavam idéias que exerceram poderosa influência para a constituição da identidade nacional norte-americana.

Ao desembarcar na América, muitos europeus encarnavam o espírito de fronteira<sup>15</sup>. O imigrante é, por natureza, o homem que vive para ultrapassá-las. Bem ao gosto da cultura puritana, “fazer a América” era tarefa que ia além da construção de

---

<sup>13</sup> Mensagem de despedida ao Congresso em 17 de setembro de 1796 (May, 1964, p. 40). *Apud*. AYERBE, L. F. *Op. Cit.* São Paulo: UNESP, 2002, p. 50.

<sup>14</sup> PELLEGRINO, Carlos Roberto Motta. **Gênese do sistema interamericano**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1987, Coleção Textos Universitários, p. 33.

<sup>15</sup> É bastante ilustrativo relacionar os termos da Aliança para o Progresso à expressão maior de “Novas Fronteiras” do governo Kennedy. O próprio Kennedy, aliás, pertence a uma família de imigrantes irlandeses.

instituições políticas e da organização produtiva da nação: era uma missão, um destino. Alguns são escolhidos, outros não. E a Providência Divina nunca comete erros.

O pressuposto calvinista do “chamado divino”, segundo o qual Deus concede aos eleitos a sabedoria para o conhecimento de sua palavra e a missão de expandi-la, em sua versão americana contribuiu muito para o estabelecimento da consciência nacional em torno da excepcionalidade dos Estados Unidos. O princípio de diferenciação cultural, que naturalmente se originou na medida em que os norte-americanos entraram em contato mais direto com os indígenas e os latino-americanos, acabou por cristalizar um senso comum na opinião pública revelador de fortíssimas conotações maniqueístas. Se há o eleito, há o que não o é. Se um é bom e carrega virtudes, o outro encarna todos os males possíveis e carrega defeitos. Ao longo da trajetória da política externa norte-americana, por diversas vezes, essa matriz conceitual pôde ser observada. A conjuntura da Guerra Fria, inaugurada em 1945, foi solo fértil para o aprofundamento dessa tendência de diferenciação cultural dos Estados Unidos.

A ideologia do *Destino Manifesto* marcou profundamente a mentalidade, a auto-imagem e a própria história do povo norte-americano. Assim, a expansão interna norte-americana era bem mais que territorial: na medida em que se ampliavam fronteiras, reiterava-se a certeza do cumprimento de uma missão nobre, religiosa e civilizacional. Povoar o imenso território a Oeste e, posteriormente, mais ao Sul, confundia-se com um desígnio de Deus e tinha a finalidade de salvar a humanidade, libertando-a dos seus males.

O Destino Manifesto, a intensa corrente migratória para a construção do Novo Mundo, o progresso capitalista em muitas regiões e, principalmente, a decisão de excluir-se da arena européia foram responsáveis por alimentar um mito. Mito que, com o desenvolvimento capitalista e o crescimento econômico e militar norte-americano, acabou sendo largamente utilizado como justificativa para a ação externa dos Estados Unidos, do século XIX aos dias de hoje. Trata-se da inocência americana e a ideologia de sua retidão moral:

*Para muitos americanos, a simples idéia de uma política de poder era repelente. Livres de responsabilidade, nós nos tornamos os moralistas do mundo. As declarações substituíram a diplomacia como meio de*

*relacionamento dos Estados Unidos com os demais Estados. [...] O 'hábito americano' era proclamar doutrinas e políticas, sem levar em conta suas implicações, a maquinaria necessária para implementá-las, ou o peso das responsabilidades resultantes.*<sup>16</sup>

A Doutrina Monroe, de 1823, marcou simbolicamente a inclinação norte-americana para construir idéias abrangentes, generalidades de boas intenções, mas, naquele momento, desprovida de meios para se implementar. O realismo político que orientava a condução da política norte-americana repousava sua principal preocupação na tarefa de expansão interna do território.

É na segunda metade do século XIX, com o esgotamento do processo de expansão interna e a eclosão da Guerra de Secessão, que a conduta norte-americana vai deixando de obedecer ao realismo político. O crescimento industrial capitalista exigia uma postura menos isolacionista e mais calcada na percepção de que os norte-americanos não podiam ficar de fora do círculo político internacional daquele tempo: o jogo do imperialismo.

O país até podia escolher não participar desse jogo, mas seria impossível evitar as conseqüências militares, políticas, econômicas e ideológicas de tal decisão. Parte importante desse jogo era garantir a paz, a ordem e a estabilidade nas chamadas “nações atrasadas”. Em tais regiões, a potência que realizava o papel de polícia era aquela que exercia maior influência. Essa maior influência, naquele momento, era o combustível fundamental para o desenvolvimento industrial capitalista.

Nos Estados Unidos, na década de 1890, um número cada vez maior de cidadãos comuns, funcionários públicos, políticos e intelectuais acreditava que o mundo estava sendo fechado por impérios em expansão e, com isso, os Estados Unidos podiam ficar isolados. Desse modo, estariam submetidos às nações mais poderosas do mundo. Nessa última década do século XIX, vários norte-americanos importantes haviam adotado essa visão européia das relações internacionais, calcada no que se convencionou chamar de “corrida imperialista” pelo controle de áreas de influência. Acreditavam que, se quisesse ser levada a sério e ter seus interesses tratados com respeito pelas outras potências, a

---

<sup>16</sup> SCHLESINGER, A. M. Op. Cit., p.60.

nação tinha de assumir a função de polícia para restaurar e manter a paz e a ordem naquelas partes do mundo consideradas especialmente vitais aos seus interesses.

O olhar da política exterior norte americana voltava-se para as estratégicas zonas do Caribe e do Golfo do México, que começaram a ser considerados parte da zona de segurança norte-americana, em face da proximidade com as fronteiras meridionais do país. A essa zona fora acrescentada a América Central quando os líderes norte-americanos aceitaram a idéia de que os Estados Unidos deviam construir e controlar um canal no istmo. Esse canal seria vital, militar e economicamente, para qualquer expansão norte-americana na América do Sul e na Ásia. No mundo moderno do aço e dos navios a vapor, poderia significar a diferença entre o isolamento e o acesso. Todavia, se os Estados Unidos não conseguissem manter a paz e a ordem em seu próprio quintal, não se podia esperar que protegessem com eficiência um canal e suas rotas de acesso.

Assim, a questão era que os Estados Unidos tinham de afirmar seu papel de polícia na região caribenho-centro-americana, ou alguma outra potência o faria. No contexto dos acontecimentos na África e na Ásia, muitos líderes norte-americanos acreditavam que o país precisava agir para evitar maior influência e controle da Europa na região.<sup>17</sup>

Os Estados Unidos tiveram, assim, de enfrentar o desafio de reorientar sua política externa para atender à mudança de condições no mundo e enfrentar efetivamente os problemas colocados pela emergência das rivalidades imperiais. Frederick B. Emory, do *Bureau of Foreign and Domestic Commerce*, expressou algumas das novas preocupações, quando relatou, em 1898:

*Pode-se dizer que a principal questão da diplomacia européia no momento é assegurar 'esferas de influência' e oportunidades mais amplas de comércio, bem como um território adequado para ser ocupado pelo excesso de população dos países mais habitados. [...] A partilha da África entre as potências européias oferece considerações de um caráter econômico de magnitude quase igual, enquanto os planos das nações comerciais mais ativas para aumentar suas partes respectivas no comércio dos mercados latino-americanos nos afetam de*

---

<sup>17</sup> Ressalte-se a imensa influência econômica e cultural que a Europa manteve com os latino-americanos mesmo após os processos de emancipações políticas desses países na primeira metade do século XIX.

*forma ainda mais séria no desenvolvimento das nossas relações comerciais com a metade do sul do hemisfério ocidental.*<sup>18</sup>

Ao final do século XIX, os Estados Unidos apresentam uma estrutura econômica definitivamente industrial e capitalista, com grande potencial de competição no mercado internacional. Não por mera coincidência, é nessa época que aparecem importantes formulações teóricas defendendo um lugar de grandeza para os Estados Unidos no concerto das nações, com destaque para o livro do almirante Alfred Mahan, publicado em 1890, *A influência do poder marítimo na história*.<sup>19</sup>

A abordagem de Mahan combina a noção de *Destino Manifesto* que inspirou a expansão territorial da primeira metade do século, centrada na idéia de missão civilizadora dos povos anglo-saxões, com uma visão estratégica que considera o poderio naval e o controle dos mares como principais atributos do *status* de grande potência.<sup>20</sup> Suas idéias terão grande influência entre políticos e intelectuais do país. Um dos seus discípulos mais ilustres será Theodore Roosevelt, que, como presidente, enunciou, em dezembro de 1904, o Corolário para a Doutrina Monroe, manifesto precursor dos argumentos culturais do atraso latino-americano e da missão civilizadora dos Estados Unidos.

Ao se adaptar às mudanças dos novos tempos, as condutas externas dos Estados Unidos experimentavam cada vez mais a confusão entre o realismo, que era admitir o interesse nacional e as necessidades próprias do desenvolvimento capitalista, e o uso da ideologia, que justificava essas condutas como integrantes de uma missão maior, especial e divina.

A declaração do historiador e senador norte-americano, Albert Beveridge, datada de 1900, revela com clareza a maneira pela qual passou a ser comum misturar o *Destino Manifesto* próprio da experiência norte-americana com as contingências de outros espaços territoriais:

---

<sup>18</sup> EMORY, Frederick B. *Commercial Relations of the United States during the years 1896 and 1897*. Washington, 1898, vol. I, p.19-22. *Apud* SMITH, Robert Freeman. “Os Estados Unidos e a América Latina, 1830-1930”. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina: de 1870 a 1930**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo / Imprensa Oficial do Estado, 2001, vol. IV, Cap.12, p. 616.

<sup>19</sup> DOWS, Robert B. **Books that Changed the World**. Nova York: New American Library, 1983, p. 312.

<sup>20</sup> AYERBE, L. F. *Op. Cit.*, 2002, p. 56.

*Deus não preparou os povos anglófonos e teutônicos por mil anos para uma contemplação vã e inútil e a auto-admiração. Não! Ele nos fez os mestres organizadores do mundo para estabelecer um sistema onde reina o caos. Ele nos deu o espírito do progresso para sobrepujarmos as forças da reação por toda a terra. Ele nos fez adeptos do bom governo para que possamos administrá-lo aos povos selvagens e senis. Não fosse por tal força, esse mundo se afundaria no barbarismo e nas trevas. E, de toda nossa raça, ele marcou o povo americano como Sua nação escolhida para finalmente liderar no trabalho de regeneração do mundo. Essa é a missão divina da América, e ela reserva a todos nós todos os proventos, toda a glória e toda a felicidade possível ao ser humano. Nós somos os depositários do progresso mundial, os guardiões da paz virtuosa.*<sup>21</sup>

O primeiro presidente dos Estados Unidos do século XX não se furtou em adotar essa nova conduta imperialista norte-americana. Com a devida atenção que deve ser dada aos discursos proferidos, é possível perceber que a ação do grande país industrial do continente era resultado de algo que ia além de uma resposta às demandas do desenvolvimento econômico capitalista. Era a expressão da missão divina oferecida aos norte-americanos de levar progresso aos outros povos do continente, protegê-los da barbárie e, nesse início de século, orientar a conduta do continente para se manter afastado da influência européia. T. Roosevelt afirmava seu corolário como uma doutrina de intervenção preventiva, o que a diferenciava das ações européias. Ele explicou ao Congresso:

*Se uma nação mostra que sabe agir com razoável eficiência e decência em questões sociais e políticas, se ela mantém a ordem e paga as suas obrigações, não precisa temer qualquer interferência dos Estados Unidos. Os maus procedimentos crônicos ou uma impotência que resulte num afrouxamento geral dos laços de sociedade civilizada, podem na América, como em qualquer outro lugar, exigir a intervenção de alguma nação civilizada e, no hemisfério ocidental, a fidelidade dos Estados Unidos à Doutrina Monroe pode forçar este país, embora com relutância, em casos flagrantes de maus procedimentos ou de impotência, a exercer um poder de polícia internacional. [...] Não é verdade que os Estados Unidos sintam fome de terra ou acalentem projetos em relação às outras nações do Hemisfério Ocidental, salvante os que visam ao bem-estar delas. Este país não deseja senão ver os vizinhos estáveis, ordenados e prósperos [...] é um truísmo dizer-se que toda nação, na América ou em qualquer outro lugar, que deseja manter a sua liberdade [...] precisa finalmente compreender que o direito à*

---

<sup>21</sup> *Apud.* SYRRET, Harold C. (org.). **Documentos históricos dos Estados Unidos**. São Paulo: Cultrix, 1980, p. 250.

*independência não se separa da responsabilidade de fazer bom uso dela.*<sup>22</sup>

Há muito da Doutrina Monroe nessa percepção do presidente norte-americano, mas ressignificada pelas próprias necessidades de expansão dos Estados Unidos. É o que se poderia definir como o início de uma política exterior norte-americana em que, ao lado das armas, a influência dos dólares na sua condução era preeminente. Além disso, estava inaugurado o tempo em que a ideologia da excepcionalidade e missão norte-americanas se imbricava às posturas exteriores desse país, ocupando um espaço que ao longo do século XX será cada vez maior.

A competição entre realismo e ideologia complicou-se no século XX, basicamente, por efeito de dois fatos novos: o de se tornarem os Estados Unidos uma potência mundial e o de estar a balança de poder ameaçada dos mais graves dos riscos possíveis. Em 1940, havia um monstro concreto a destruir e, depois de 1945, um outro monstro também muito real para conter. Mas o crescimento do poderio americano também serviu para confirmar o messianismo daqueles que acreditavam na divina unção da América. O fato de haver dois monstros de verdade soltos no mundo encorajou a deplorável tendência a procurar por toda parte outros monstros para destruir. Principalmente nos períodos de guerra e ao final delas, os presidentes norte-americanos orientaram as políticas do Estado calcadas nessa percepção maniqueísta da luta do bem contra o mal.<sup>23</sup>

Em 1913, Thomas Woodrow Wilson foi eleito presidente dos Estados Unidos. Sua administração estava profundamente enraizada na visão calvinista e secularizada da nação redentora com uma missão e um destino peculiares. Uma das manifestações dessa tradição no século XX foi o anseio que os líderes dos Estados Unidos ofereceram à tarefa de reformar o mundo. Observa-se nas palavras do Secretário do Interior dos EUA à época de Wilson, Franklin K. Lane, a expressão sucinta dessa visão que privilegia a crença da excepcionalidade e destino do cidadão dos Estados Unidos:

*Há no povo norte-americano muito do policial especial, do engenheiro sanitário, do assistente social e do ditador do bem-estar. [...] É um dos*

---

<sup>22</sup> *Idem. Ibidem*, p. 252.

<sup>23</sup> AYERBE, L. F. *Op. Cit.*, 2002, p. 95.

*instintos mais fundamentais que fizeram os homens brancos darem ao mundo a sua história nos últimos mil anos.*<sup>24</sup>

Era essa uma nova versão do *Destino Manifesto* e tanto para F. K. Lane quanto para todos que dela comungavam, o “fardo do homem branco” americano repousaria sobre a nobre tarefa de construir a Nação, realizada ao longo do século XIX e, posteriormente, manter a paz no continente, processo intensificado durante a gestão de T. Roosevelt.

O presidente T. H. Wilson acreditava firmemente na missão nacional de introduzir a paz, a ordem e a estabilidade no mundo, com vistas a conquista de sua plena liberdade. Para tanto, enfatizou o papel das instituições políticas anglo-americanas no estabelecimento dessas condições. Tornaram-se comuns discursos do presidente dos Estados Unidos exaltando virtudes de seu país que, no limite, justificariam a expansão do modelo de vida norte-americano como um guia para a civilização. Guia escolhido em manifesto lavrado pelo próprio Deus.

A campanha presidencial de 1912 é bastante ilustrativa. As idéias essenciais de “Nova Liberdade” eram enfatizadas nos discursos de Wilson. No de posse:

*[...] em nenhuma outra parte do mundo homens e mulheres nobres exibiram em formas mais notáveis a beleza e a energia da simpatia, da prestimosidade e do aconselhamento em seus esforços para emendar o mal, aliviar o sofrimento e colocar os fracos no caminho da força e da esperança. Construímos, além disso, um grande sistema de governo, que foi por muito tempo e em muitos sentidos um modelo para os que procuram assentar a liberdade em fundamentos que perdurarão contra a mudança fortuita, as tempestades e os acidentes. Nossa vida contém todas as grandes coisas e as contém com fartura. [...] vemos o mau e o bom, o envilecido e o decadente, o sadio e o vital. Com esta visão encaramos novos assuntos. Nossa obrigação é limpar, reconsiderar, restaurar, corrigir o mal sem prejudicar o bem, purificar e humanizar cada processo de nossa vida comum sem a enfraquecer nem sentimentalizar. [...] Sabemos que nossa tarefa não é só política, mas uma tarefa que nos devassará de ponta a ponta, para saber se somos capazes de compreender o nosso tempo e a necessidade do nosso povo, se somos, de fato, seus porta vozes e intérpretes, se temos o coração puro para entender e a vontade emendada para escolher nosso elevado curso de ação [...] Este não é um dia de triunfo; é um dia consagração. Aqui não se reúnem forças do partido, mas as forças da humanidade. Os corações dos homens esperam por nós; as vidas dos homens pendem na balança; as esperanças dos homens nos pedem que digamos o que*

<sup>24</sup> *Apud.* SMITH, R. F. *Op. Cit.*, 2001, p. 635.

*vamos fazer. Quem manterá a grande esperança? Quem se atreve a não tentar? Convoco todos os homens de honra, todos os homens patriotas, que olham para a frente, para ficar ao meu lado. Com a ajuda de Deus, não lhes faltarei, se me aconselharem e apoiarem.*<sup>25</sup>

O discurso ganha ainda mais sentido quando se atenta à cena de conjuntura internacional: a Europa entrava em guerra. Cem anos antes, os Estados Unidos se abstiveram do jogo internacional, pois era a salvaguarda da independência recém-conquistada. Era a conduta externa ligada ao realismo político, bem menos à ideologia.

Quando os Estados Unidos se viram, portanto, amplamente ligados aos problemas próprios da Europa ao mergulharem no grande jogo internacional no século XX, fizeram-no com uma elevada convicção do seu destino como salvador do mundo e, portanto, não podiam se furtar em orientar os outros países a partir da divulgação de virtudes norte-americanas. A percepção de que havia um equilíbrio de poderes na Europa cujo mecanismo de funcionamento não pertencia ao Novo Mundo, nutrida pelos Pais Fundadores da Nação, foi deixada de lado.

Dessa forma, Wilson tornou-se o profeta de um mundo para além da política de poder, no qual a velha balança cederia lugar a uma nova e radiante comunidade de poder. A famosa frase enunciada por ele de que, ao nascerem, os Estados Unidos haviam notificado a humanidade que vieram para redimir o mundo dando-lhe liberdade e justiça, já conforma a noção de que a nova e radiante comunidade de poder estava segura na medida em que era orientada pelos norte-americanos.

A Grande Guerra na Europa e as dificuldades econômicas enfrentadas pelos países devastados ofereciam um cenário privilegiado para a expansão da economia capitalista norte-americana. Porém, o presidente dos Estados Unidos não poderia publicamente assumir que o interesse nacional norte-americano em sua expansão estivesse calcado apenas sob princípios econômicos. A partir de então, valores ideológicos passam a estar em constante associação com as posturas externas dos Estados Unidos. Valores que constroem a imagem dos Estados Unidos como o feliz império da sabedoria perfeita e da elevada virtude, encarregado de salvar a humanidade.

---

<sup>25</sup> *Apud.* SYRRET, H. C. (org.). *Ob. Cit.*, 1980, p. 256.

Geralmente, a condução da política externa calcada na ideologia favorece o nascimento de situações preñhes de risco. Por viver de modelos teóricos, a ideologia exalta abstrações e as põe acima dos seres humanos, o que empobrece a percepção da realidade. As simplificações da doutrina chocam-se sempre com a complexidade do real.

No caso específico das posturas norte-americanas a partir da década de 1930 e principalmente durante a Guerra Fria, o intenso uso da ideologia acabava por retirar os problemas da turbulenta corrente da mudança histórica, empírica, e passou a tratá-los com abstração do remoinho e contingência da vida. Assim, a ideologia norte-americana da causa do “mundo livre” pintou a União Soviética como um monolito inalterável, imune às vicissitudes históricas e à permutação, com seu comportamento determinado por uma lógica imutável, a mesma hoje, ontem e amanhã, domingo, segunda-feira e sempre.

Da mesma forma cristalizou-se a percepção na opinião pública norte-americana de que a América Latina, como natural inclinação histórica, deveria permanecer ao lado dos Estados Unidos no contexto de bipolarização inaugurado em 1945.

É comum perceber a ideologia aventurando-se em situações que não podem ser controladas com facilidade e convertendo conflitos limitados em ilimitados. A ideologia que orientava os governantes dos Estados Unidos durante a Guerra Fria insiste na escalada de problemas locais em crises globais e acaba sendo, por diversas vezes, uma fórmula ideal para a hipocrisia, quando não para o desastre.

A ideologia da excepcionalidade norte-americana, assim como os orçamentos de defesa do Estado, pede inimigos cada vez mais ameaçadores. Ambos encontraram terreno propício para se desenvolverem durante a Guerra Fria. Em especial para os fins dessa pesquisa, parece-nos claro que os discursos ideológicos sobre a defesa dos nobres propósitos da Aliança para o Progresso acabaram por ocultar intenções pragmáticas dos Estados Unidos em relação à América Latina, no contexto da Guerra Fria.

*Capítulo 2 – A lógica da Guerra Fria e a conformação da política externa norte-americana:*

*Pode-se ter em 1945 o sentimento justificado de que o fim da II Guerra Mundial assinala o triunfo da democracia em toda a terra. Nesse ano, o acordo dos cinco grandes Aliados parece dever preservar a paz. Era a mesma constatação feita em 1920, mas com uma diferença: todos agora imaginam haver entendido as lições da experiência. Todas as condições institucionais, políticas e psicológicas parecem reunidas para preservar a liberdade e a paz. Ora, menos de dois anos depois, os vencedores estão desunidos; o termo 'desunidos' é até fraco para caracterizar a situação de 1947. Dois blocos hostis se defrontam numa forma de guerra inédita para a qual é forçoso inventar um nome ou, mais exatamente, uma imagem, a de guerra fria.<sup>26</sup>*

Se já é complexo definir a imagem de Guerra Fria para o período iniciado em 1945, muito mais difícil é a tarefa de contextualizá-lo historicamente. Mais que denominação conceitual, a nova ordem internacional instalada a partir de 1945 deve ser aqui abrangida pela análise histórica que privilegia a conformação de políticas exteriores dos Estados orientadas a partir de contingências que estão além da diplomacia, e são apreendidas por elementos diversos.

Pela sua própria natureza, avaliar a lógica da Guerra Fria indica a tentativa de refletir sobre forças econômicas, sociais, culturais e manifestações ideológicas que pertencem a um tempo determinado e que, só nele, puderam existir sob tais formas. As imagens que os historiadores podem criar para explicar essa lógica – tarefa aqui proposta – indicam inúmeras possibilidades, posto que se apresentam inscritas em infinitas fontes. Nenhuma delas, por mais exaustivamente que fossem estudadas, confeririam ao trabalho a certeza de conclusão do tema.

Ainda durante a II Guerra Mundial (1939-1945), foi gestada a nova ordem internacional que se convencionou denominar Guerra Fria ou bipolar. A partir de 1943, ano em que foi realizada a Conferência de Teerã, os três grandes líderes do bloco aliado – União Soviética, Estados Unidos da América e Inglaterra – descortinavam seus interesses, sendo possível antever o desgaste irrefreável dessa união, posto que se

---

<sup>26</sup> RÉMOND, René. **O século XX: de 1914 a nossos dias** – Introdução à história de nosso tempo. São Paulo: Cultrix, 2005, p. 142.

sustentava quase exclusivamente na luta contra os regimes fascistas, especialmente o nazismo alemão.

Com o desenrolar dos encontros em Yalta, em fevereiro de 1945, posteriormente em Potsdam, ocorrido em julho de 1945, e, finalmente, com a queda de Hitler no mesmo ano, o grande antagonismo entre dois modelos de condução da sociedade, capitalismo e socialismo, não podia mais ser ocultado.

As décadas seguintes transformaram o mundo em palco perfeito para o desenvolvimento desse antagonismo. Em primeiro lugar, ressalta-se que a grande novidade era o nascimento de uma ordem internacional que apresentava uma característica singular no transcurso das relações internacionais desde o século XVI: a perda da hegemonia européia. O antagonismo histórico entre Leste e Oeste ganhou novos protagonistas: a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e os Estados Unidos da América.<sup>27</sup>

A singularidade desse momento ainda pode ser notada por se tratar da emergência de um conflito que, diferentemente dos que existiram na primeira metade do século, nos quais países imperialistas lutavam pela redivisão do mundo, agora eram colocados, lado a lado, dois sistemas políticos e econômicos – capitalismo e socialismo – numa rivalidade que acrescenta aos aspectos econômicos e políticos uma poderosa dimensão ideológica.

A “guerra inédita” à qual se refere René Rémond colocou em batalha dois modelos de condução da sociedade que estão organicamente associados por possuírem a mesma natureza, plantada ainda pelas lutas revolucionárias burguesas dos séculos XVII e XVIII. O capitalismo liberal, que durante o século XIX se mundializou, ao final do ano de 1945 respirava ainda traumatizado, pois os últimos trinta anos haviam lhe reservado grandes sustos. As guerras totais e a grande crise de 1929 abalaram qualquer pretensão de certeza que, tentando estancar o tempo, sobrevivesse para além dos anos

---

<sup>27</sup> Essa característica atinge em cheio as relações internacionais da América Latina, haja vista que desde a independência dos países no início do século XIX, eram os europeus os principais parceiros comerciais.

da *belle époque*. Tais turbulências, iniciadas em 1914, colocavam em xeque o modelo liberal de capitalismo.

O problema é acentuado quando se reflete sob outra perspectiva: desse mesmo ano de 1945 é possível voltar os olhares para as três décadas anteriores e, além de constatar as dificuldades enfrentadas para a sobrevivência do capitalismo liberal, perceber que a maior das mudanças estruturais experimentadas por um país durante esses anos, passando ao largo da crise dramática do entre-guerras, foi exatamente a daquele que adotou a opção comunista. Não há termos de comparação, no que concerne à transformação e ao desenvolvimento econômico, quando são confrontados os retratos da Rússia de 1917 e o da União Soviética de 1945.

Ambos os modelos, capitalista e socialista, precisam da guerra, pois se alimentam também da perspectiva de confronto e enfrentamento. Contudo, a partir de 1949, a possibilidade de utilização de armas atômicas pelos principais atores internacionais acabou por eliminar a perspectiva de confronto direto, de guerra total, como fator de resolução das disputas pela supremacia mundial. O embate militar entre os dois sistemas poderia levar à destruição do mundo, perspectiva mutuamente conhecida. Essa variável os obrigava a uma convivência que descentralizasse os conflitos para pontos estratégicos em diversas partes do planeta.

Assim, a lógica bipolar instalada a partir de 1945 foi responsável por criar, conforme a análise de José Flávio Saraiva, a ordem internacional em que os Estados Unidos da América e a União Soviética assenhorearam-se dos espaços e criaram um condomínio de poder com dois síndicos gigantes.<sup>28</sup>

A necessidade de expansão do capital<sup>29</sup> – o dólar norte-americano era a referência monetária principal já a partir de 1944 –, associada ao nascimento do conceito de superpotência mundial, ofereceram o formato que deveria revestir doravante

---

<sup>28</sup> SARAIVA, José Flávio Sombra. “Dois gigantes e um condomínio: da Guerra Fria à coexistência pacífica (1947-1968).” In: SARAIVA, J. F. S. (org.). **Relações Internacionais Contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização – de 1815 a nossos dias**. Brasília: Paralelo 15, 1997, p. 241.

<sup>29</sup> A população de desempregados nos Estados Unidos elevou-se de 2,5 milhões para 8 milhões ainda nos primeiros anos a partir de 1945. Dados que denotam a necessidade de exercer uma forte política externa de poder verdadeiramente mundial diante da iminência de crise da produção industrial e do perigoso ar de recessão, que já abatera profundamente a nação norte-americana na década anterior.

a política externa dos Estados Unidos na nova ordem: a busca pela construção de uma grande área sob a influência dos valores capitalistas, garantindo aos norte-americanos a capacidade de exercer forte presença no quadro de multilateralismo econômico a ser construído.

Nesta análise, parte-se do pressuposto teórico de que as forças mais profundas que alimentaram esse modelo de conflito, a Guerra Fria, ao menos do lado dos Estados Unidos, foram constituídas no ambiente econômico<sup>30</sup>. Na era ‘termonuclear’, cristalizou-se a noção entre os líderes norte-americanos de que a disputa com os países socialistas não podia apoiar-se exclusivamente na construção e no controle de bases militares. Por esse motivo, a tarefa de viabilização econômica dos países mais afetados pela guerra passa a adquirir importância estratégica, principalmente no que diz respeito aos países da Europa e do Sudeste Asiático, áreas próximas à União Soviética. A reconstrução dessas áreas terá como principal base de apoio a capacidade expansiva da economia dos Estados Unidos.

Vale ressaltar que, a partir de 1945, a formulação da política externa norte-americana obedece a variáveis que estão além das vontades e das propostas do homem que ocupa o cargo de presidente dos Estados Unidos. Evidentemente, a conduta internacional de um país obedece a diversas variáveis, independentemente da conjuntura temporal específica. Porém, destaca-se, no caso específico dos Estados Unidos desse período, a poderosa presença que setores empresariais passam a ter, na medida em que influenciam as posições do Estado na condução de sua política externa.

Uma atenta e merecida leitura dos *Estudos sobre os interesses norte-americanos na guerra e na paz: 1939-1945*, do “Council of Foreign Relations” (CFR), mostra como esse organismo criado em Nova York, que congregava setores empresariais, intelectuais e políticos, começou a ter influência decisiva na formulação da política externa norte-americana. Segundo Dreifuss:

*Para o pós-guerra, o memorando do CFR recomendava um intenso trabalho de remodelação da Europa e outras regiões de capital importância para os Estados Unidos, listando ainda algumas questões que deveriam ser focalizadas em profundidade – entre elas, a criação*

---

<sup>30</sup> *Idem. Ibidem.*, 1997, p. 241.

*de instituições financeiras internacionais para estabilizar as moedas e de instituições bancárias internacionais para facilitar investimentos e o desenvolvimento de áreas subdesenvolvidas.*<sup>31</sup>

A criação de duas grandes instituições financeiras, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial – Bird) foi resultado do encontro de *Bretton Wood*, em 1944. Constituíram historicamente parte do conjunto de propostas econômicas prioritárias norte-americanas no pós-guerra: a reconstrução material e a conseqüente reativação do comércio internacional. Aqui é possível observar com nitidez a influência das orientações do CFR nas atitudes e ações externas dos Estados Unidos.

Essas novas agências tinham como objetivo permitir o acesso ao crédito dos países com dificuldades para financiar, com recursos próprios, as importações de equipamentos industriais, matérias-primas e alimentos necessários ao restabelecimento da ordem econômica. Ao mesmo tempo, procuravam instituir uma autoridade internacional em relação às regras do comércio e das práticas monetárias do conjunto dos países associados.

Em relação aos empréstimos necessários para financiar a reconstrução da infraestrutura material dos países devastados, essas instituições passam a ser responsáveis pela liberação dos créditos, porém com uma condição: para requererem empréstimos, os países deviam associar-se a elas. Em ambas as instituições, o papel hegemônico dos Estados Unidos foi explicitamente consagrado no processo decisório na forma de poder de veto para o diretor-executivo desse país em questões consideradas vitais.

Contudo, as dotações de dinheiro destinadas pelo FMI e pelo Banco Mundial para financiar a recuperação da Europa, por exemplo, se mostraram insuficientes, logo nos dois primeiros anos após o fim do conflito. E é exatamente a intensificação da Guerra Fria entre os Estados Unidos e a União Soviética, a partir de 1947, que conferiu à ajuda econômica um sentido claramente político. Nesse ano, o presidente Truman lança o “Plano Marshall”, aumentando significativamente o fluxo de empréstimos estatais em direção à Europa. Para se ter uma idéia mais clara, os números que se

---

<sup>31</sup> DREIFUSS, René. **A internacional capitalista:** estratégias e táticas do empresariado transnacional (1918-1986). Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987, p.35.

seguem são ilustrativos: entre 1948 e 1952, mais de 12 bilhões de dólares em empréstimos provieram do plano de Truman e, no mesmo período, o FMI e o Bird gastaram juntos menos de 3 bilhões.<sup>32</sup>

A comparação de gastos do Departamento de Estado com a América Latina ganha tons inclusive mais contraditórios: durante uma década, o enclave de Berlim Ocidental recebera mais investimentos públicos e ajuda norte-americana que toda a América Latina<sup>33</sup>. Se, por um lado, essa atitude criou um contraste favorável ao capitalismo no confronto entre os dois sistemas existentes dentro da mesma cidade alemã, por outro, fez crescer a ansiedade por partes de grupos políticos latino-americanos que se sentiam preteridos. Os empréstimos de origem exclusivamente privada são bem menos favoráveis aos recebedores do que os de origem estatal.

No plano estratégico de defesa, os países alinhados com os Estados Unidos assinavam tratados que permitiam a presença militar norte-americana nas regiões consideradas vitais para a segurança do “mundo livre”. Em 1947 foi assinado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), ao qual será oferecida atenção especial em seguida. Em 1949 foi criada a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e, em 1954, a Organização do Tratado do Sudeste Asiático (OTASE).

A redefinição do papel dos Estados Unidos na política internacional após a II Guerra Mundial, como responsável principal pela segurança do sistema capitalista, levará o governo Truman a repensar a estrutura do sistema decisório do Estado na formulação e na execução da política externa norte-americana. Em 1947, é sancionada a Lei de Segurança Nacional, que determina a unificação das Forças Armadas num Estado-Maior Conjunto, subordinado à Secretaria de Defesa, responsável pela formulação da política militar. Sua sede física passa a ser o edifício conhecido como “Pentágono”. É também criado o Conselho de Segurança Nacional (CSN), responsável pela direção e pela condução de todas as atividades de inteligência no país e no exterior. O CSN passa a atuar como órgão assessor do presidente na formulação da política externa.

---

<sup>32</sup> AYERBE, Luís Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora UNESP, 2002, p. 69.

<sup>33</sup> *Idem. Ibidem*, 2002, p. 78.

Ao conceber a elaboração da política externa dos Estados Unidos contingenciada pelas pressões próprias da nova ordem mundial de Guerra Fria, em que se destacam a necessidade de expansão do capital e as estratégias de contenção ao comunismo soviético, ganha relevância pensar as mudanças institucionais no interior do Estado norte-americano. Elas buscavam dar maior organicidade e unidade de planejamento e ação à política externa, sempre de acordo com o novo quadro internacional da Guerra Fria. Assim, as Forças Armadas e os serviços de inteligência adquirem uma capacidade operativa que os transforma em instrumentos privilegiados da ação do Estado nos assuntos internacionais.

Percebe-se a partir da revisão bibliográfica que, gradativamente, porém sempre com impetuosidade, argumentos de natureza ideológica se imbricavam novamente na formulação das políticas externas dos Estados Unidos<sup>34</sup>. Esses argumentos passaram a justificar a expansão econômica necessária ao capitalismo.

A recorrência à ideologia foi uma necessidade para alimentar o início e o desenrolar da Guerra Fria. Em 1945, grande parte da opinião pública mundial pautou-se pelo espírito do pacifismo. É fruto natural decorrente dos traumas de uma guerra. Para superar esse espírito, que dificultaria o clima de embate com o inimigo comunista, as lideranças norte-americanas compreendiam, segundo Paulo G. Fagundes Vizontini, que:

*[...] era preciso lançar mão de poderosos mitos e imagens, que desarticulassem essa corrente e condicionassem a população a uma visão maniqueísta. A “ameaça soviética” e a “defesa do mundo livre” constituíram esses mitos mobilizadores e legitimadores da nascente Guerra Fria.*<sup>35</sup>

Assim, a defesa do mundo livre e das instituições democráticas ganha destaque no vocabulário diplomático norte-americano e, com inédita ênfase, será largamente utilizada.

---

<sup>34</sup> Ressalte-se que a influência de aspectos ideológicos sobre a política externa norte-americana é algo que existia desde o século XIX, mas o período posterior a 1945 foi o primeiro em que os Estados Unidos eram, de fato, superpotência capitalista. As responsabilidades do Estado emergem na medida em que problemas passam a ser vistos sob uma ótica global, numa escalada de problemas na defesa de um modelo perante um inimigo concreto.

<sup>35</sup> VIZENTINI P. G. F. “A Guerra Fria.” In: REIS FILHO, D. A., *et alii*. **O século XX: o tempo das crises** (Revoluções, fascismos e guerras). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000, p. 202.

*Capítulo 3 – A trajetória da inserção latino-americana na ordem bipolar:*

A partir da década de 1930, mudanças substanciais na ordem do liberalismo mundial tiveram papel fundamental no reajuste das estruturas de poder em território latino-americano. Aliada ao processo de retração dos mercados e de reforço ao protecionismo observado nos países capitalistas avançados a partir da crise de 1929, a procura pela intensificação do desenvolvimento econômico na América Latina podia ser observada nos círculos de debates de novos grupos sociais, em boa medida provenientes do crescimento da população urbana e do aparecimento de uma burguesia nacional ávida por negócios. Há de se atentar, da mesma forma, para a vigorosa emergência das forças armadas, que já passavam a entender a iminente necessidade do fortalecimento da segurança e da defesa do Estado.

Mediante eleições, revoluções ou golpes de Estado, os velhos donos do poder e da ordem conservadora latino-americana cederam espaço para dirigentes com visão mais ajustada às necessidades sociais e ao desenvolvimento econômico impostas pela realidade do período entre-guerras. Amado Luiz Cervo, a propósito, observa que as transformações inauguradas pela década de 1930 e o período de Depressão denotam uma verdadeira mudança paradigmática nas relações internacionais da América Latina:

*O regime unilateral de portas abertas e o 'laissez-faire' que vinham do século XIX cederam, pois, a novos projetos nacionais que modificaram as políticas exteriores dos países latino-americanos. Não apenas políticas exteriores defensivas, mas condutas ousadas e auto-compensatórias que sacrificavam o político ao econômico eram ensaiadas em toda parte, em uma demonstração de que, finalmente, os latino-americanos assimilavam um pouco do egoísmo dos grandes.*<sup>36</sup>

Todo o quadro de iminência da conflagração bélica e o rápido desenvolvimento da cisão mundial em blocos ideologicamente antagônicos propiciaram à América Latina possibilidades de acréscimo de poder nas negociações econômicas, particularmente comerciais, das quais alguns países souberam tirar inteligente proveito. Entre eles, destaque especial deve ser dado ao México e ao Brasil, que passaram a adequar às suas políticas exteriores um incipiente poder de barganha, inédito até então para ambos.

---

<sup>36</sup> CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001, p. 24.

Estava inaugurado o tempo da diplomacia cooperativa, em grande parte responsável por resultados concretos em favor do desenvolvimento dos Estados latino-americanos. A emergência de governos identificados com a construção de um renovado Estado-nação, fundamentado na soberania e no forte apelo nacionalista, teceu por meio de suas ações diplomáticas um relativo grau de autonomia. Evidentemente, é preciso acrescentar a importância estratégica que as nações do continente representavam na condição de privilegiadas áreas de expansão para as ideologias antagônicas que emergiam no período.

Dessa forma, o México pôde, ao acenar com negócios importantes com a Alemanha nazista, despertar interesse e provocar a cooperação do vizinho nortista. O resultado foi a nacionalização do seu complexo petrolífero em 1938 e a revisão de inúmeros acordos, impondo limites às ações dos capitais privados norte-americanos em sua economia. Já o Brasil pôde desempenhar, com bastante habilidade, um jogo diplomático duplo com a Alemanha e a Itália, por um lado, e os Estados Unidos, por outro, conjugando ganhos que, no limite, visavam o desenvolvimento industrial e maior maturidade em seu comércio exterior<sup>37</sup>. A implantação da grande usina siderúrgica de Volta Redonda, em 1943, por exemplo, foi fruto da habilidade diplomática brasileira, que identificou a oportunidade de obter vantagens naquele contexto de guerra.

Até mesmo a Argentina, aparentemente muito distante do modelo de atuação diplomático brasileiro e mexicano, ou seja, mesmo permanecendo alheia à diplomacia da barganha, obteve da Grã-Bretanha, rival dos Estados Unidos no terreno dos negócios, um importante tratado de comércio em 1933.

Todo o ambiente produzido pela década de 1930 e suas crises decorrentes, portanto, tornou possível que a América Latina transitasse, do ponto de vista das relações exteriores, do princípio de mercado aberto, exportadora unicamente de produtos primários e zelosa por prestígio político, para uma atitude em que à política

---

<sup>37</sup> A literatura sobre a política exterior do primeiro governo de Vargas organiza seus dados explicativos em uma metáfora simbólica que define tal política como pendular: seu vetor propulsor penderia, ora para o sistema de poder da Alemanha e Itália, ora para os Estados Unidos da América. Cf. MENEZES, Albene M. F. "Alinhamento de interesses nacionais: a política de nacionalização do governo Vargas e a política de defesa hemisférica do governo Roosevelt". In: ALMEIDA, Jaime de (org.). **Caminhos da História da América no Brasil: tendências e contornos de um campo historiográfico**. Brasília: ANPHLAC, 1998, p. 507.

exterior conferiu-se a tarefa de trazer insumos concretos para o desenvolvimento nacional.<sup>38</sup>

Logo no pós-guerra, a expectativa dos países latino-americanos era de ampliação dos laços de solidariedade, tanto no plano político quanto no econômico. As características da década anterior e a colaboração efetiva durante a guerra sustentavam essa expectativa latino-americana.<sup>39</sup> Se, por um lado, a possibilidade de barganhar com outros países, explorando rivalidades comerciais tal como fora instrumentalizado nos anos 1930, não era mais possível, por outro, a maior parte dos Estados latino-americanos julgava-se beneficiada pela nova dimensão que os Estados Unidos adquiriram. Segundo Henrique Altemani de Oliveira, os diferentes Estados da América Latina:

*Passaram a apoiar, ostensiva e maciçamente, as posições norte-americanas ao deixarem claro que a região constituía-se em uma incontestável zona de influência política dos Estados Unidos. Assim, sob o manto das perspectivas pan-americanas e da diminuição das tensões durante a Grande Depressão e em decorrência da colaboração durante os anos de guerra, a América Latina mantinha grandes expectativas de cooperação hemisférica e regionalismo econômico no imediato pós-guerra.*<sup>40</sup>

No que diz respeito ao sistema interamericano, o período que se inaugura em 1945 traz consigo uma alteração fundamental de discursos e interesses que estabeleceu uma nova identidade para ele. Essa nova conformação do sistema interamericano justificaria uma tomada de decisão conjunta dos países do continente dali para frente.

Segundo Débora Bithiah de Azevedo, nos quatro encontros regionais realizados logo a partir do fim do conflito<sup>41</sup>, a produção dos textos diplomáticos buscava assentar a imagem do continente sobre determinados valores apresentados em oposição a um inimigo. Os países do Eixo fascista, por exemplo, eram as referências no encontro de Chapultepec, em 1945. Nos demais, já pôde ser sentido o ar da Guerra Fria e

<sup>38</sup> CERVO, A. L. *Op. Cit.*, p. 26.

<sup>39</sup> Note-se que a guerra e a exclusão de concorrentes no plano das relações econômicas transformaram os Estados Unidos no mais importante mercado tanto para as exportações quanto para as importações latino-americanas.

<sup>40</sup> OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política Externa Brasileira**. São Paulo: Saraiva, 2005, p.60.

<sup>41</sup> Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz (1945); Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança e do Continente (1947); IX Conferência Internacional Americana (1948) e IV Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores (1951).

*[...] o inimigo é o comunismo e a unidade continental aparece calcada na adesão à democracia representativa e na manutenção da segurança do hemisfério ocidental como um todo. Em todos os textos, há a preocupação de expressar que se fala em nome de uma comunidade que compartilha um destino comum.*<sup>42</sup>

No momento imediatamente posterior à Guerra, é possível ainda observar a coexistência de dois diferentes movimentos no continente americano: de um lado, a constituição de uma identidade para uma região que passará a autodenominar-se América Latina, termo que evidentemente guarda em si uma certa oposição, ou mesmo diferenciação, frente aos Estados Unidos. De outro, a institucionalização do sistema interamericano<sup>43</sup>, o qual, para além de englobar os Estados Unidos, confirma, reitera e legitima sua liderança política no continente.

Ao se institucionalizar, o discurso diplomático do sistema interamericano recorre a uma simbologia que afirma a identidade comum, o destino comum e o inimigo comum para falar da região. Enfim, a especificidade do momento da Guerra Fria em relação ao sistema interamericano está em que esse se submete a uma estratégia global, tendo os Estados Unidos como o centro dinâmico e a referência regional e internacional. Ator que pretende impor – e assim o faz em grande parte – a agenda da diplomacia da América.

Durante as décadas posteriores à II Guerra Mundial, as relações políticas, econômicas, militares e culturais de dependência na América Latina desenvolvem-se segundo as exigências da Guerra Fria, tanto na contenção ao comunismo, quanto nas novas formas de expansão internacional do capitalismo norte-americano.

Deve-se aqui interpretar como um dos vetores constituintes da lógica geopolítica da Guerra Fria a sensível mudança da política exterior norte-americana com relação à América Latina. Essa mudança baseava-se no pressuposto de que a potência mundial norte-americana deveria se manter, ainda por muito tempo, numa situação privilegiada de força industrial, agrícola, social e militar. Segundo Amado Cervo,

---

<sup>42</sup> AZEVEDO, D. B. de. “Relações interamericanas: a unidade na Guerra Fria.” In: ALMEIDA, Jaime de. (org.) *Op. Cit.*, 1998, p. 514.

<sup>43</sup> Considera-se legitimação ou institucionalização do sistema interamericano a reorganização da sua estrutura decidida por ocasião da IX Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Bogotá no ano de 1948, com a criação da OEA (Organização dos Estados Americanos).

*[...] a grandeza dos Estados Unidos fundara-se em seu sistema político representativo e no empreendimento privado baseado na concorrência. A América Latina deveria constituir-se em área de expansão desse sistema para garantia de maior poderio na paz ou na guerra.* <sup>44</sup>

Constituiu-se, assim, um período no qual se observa o nascimento da doutrina de reserva estratégica, de expansão da “internacional capitalista” na visão de Dreifuss<sup>45</sup>, em que se definia a função e o papel da América Latina, enquadrada na zona de influência global dos Estados Unidos.

É fundamental lembrar que as reais preocupações do Departamento de Estado norte-americano voltaram-se, num primeiro momento, para os objetivos de promover a reconstrução européia, ampliando as transferências de capitais aos governos do Velho Continente, enquanto para a América Latina os empréstimos governamentais eram gradativamente extintos, ou mesmo substituídos, pelos investimentos privados. A idéia de privilegiar o processo de reconstrução européia com vistas, num futuro próximo, ao desenvolvimento dos países latino-americanos, a ser acelerado com o reaquecimento do comércio europeu, era sistematicamente defendida por Washington.

O próprio cônsul-geral do Brasil em Nova York, Carlos Alves de Souza, chefe da delegação brasileira à 2ª Sessão da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), em 1949, observara as mudanças de atitudes da delegação americana, sempre na defensiva e preparada para intervir em posições de representantes latino-americanos caso estes apresentassem resoluções de caráter conflitantes com as orientações do Departamento de Estado. Alves de Souza dizia em seu ofício ao ministro interino das Relações Exteriores, Cyro de Freitas-Valle, que:

*[...] a análise da documentação que estou transmitindo a Vossa Excelência revelará que se abre para as relações entre o Brasil e os Estados Unidos da América uma fase nova, e que talvez se revele extremamente árdua e delicada, pois o Departamento de Estado procura, visivelmente, manter a América Latina numa posição de inferioridade, condicionando o seu desenvolvimento à capacidade exclusiva dos investimentos privados.* <sup>46</sup>

<sup>44</sup> CERVO, A. L. *Op. Cit.*, 2001, p. 99.

<sup>45</sup> DREIFUSS, René. **A internacional capitalista: estratégias e táticas do empresariado transnacional** (1918-1986). Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

<sup>46</sup> Carlos Alves de Souza a Cyro de Freitas-Valle, ofício, Havana, 14 jun. 1949, AHIBR, caixa 1. *Apud* CERVO, A. L. *Op. Cit.*, 2001, p. 101.

Ademais, a ajuda financeira norte-americana para a reconstrução européia, materialmente identificada com a adoção do Plano Marshall, refletia também a preocupação de conter o avanço do comunismo soviético, visto como ameaçador, sobretudo nas regiões devastadas pela guerra. Era esse o principal argumento dos Estados Unidos para oferecer tamanha atenção à reconstrução da Europa. Porém, há espaço para a reflexão: a idéia de que o combate à influência soviética passa principalmente pelo fortalecimento econômico dos países com dificuldades financeiras se aplica também ao mundo “em desenvolvimento”. Alguns líderes latino-americanos tentaram, sem sorte, alertar aos norte-americanos dos perigos internos; contudo, até o início da década de 1960, esse tema não possui relevância para os Estados Unidos.

Assim, durante praticamente os primeiros quinze anos da Guerra Fria, a parte substancial da ajuda econômica norte-americana para a América Latina provém de fundos privados e não públicos. Nas palavras do secretário de Estado George Marshall, em discurso na IX Conferência dos Estados Americanos em Bogotá, no ano de 1948:

*[...] supera a capacidade do governo dos Estados Unidos financiar mais do que uma pequena porção do vasto desenvolvimento requerido. O capital de que se necessita ano a ano deve provir de fontes privadas, tanto internas como externas. Como demonstra a experiência dos Estados Unidos, o progresso pode lograr-se pelo esforço individual e uso de recursos privados.*<sup>47</sup>

Recorrendo aos números, é possível observar o descompasso entre as prioridades de ajuda à Europa e à América Latina. Os recursos solicitados ao Congresso norte-americano com fins de ajuda a América Latina contabilizavam um total de 45 milhões de dólares, dos quais apenas foram autorizados 34,5 milhões. Só para os primeiros quinze meses de aplicação do Plano Marshall, o presidente Truman solicitou ao Congresso 6,8 bilhões de dólares, integralmente autorizados.

Em relação a investimentos privados, haverá um aumento da presença dos Estados Unidos no restante do continente em níveis significativos: de 2,8 bilhões de dólares, em 1940, a 4,4 bilhões, em 1950. Evidentemente, apreende-se que esse aumento substancial se deve, em larga medida, ao rápido declínio da presença

---

<sup>47</sup> *Apud* AYERBE, L. F. *Op. cit.*, 2002, p. 77.

econômica européia na região. Notadamente os investimentos públicos e privados da Inglaterra na América Latina se reduziram de 636 milhões de dólares, no final de 1945, para apenas 244 milhões de dólares, no final de 1951.<sup>48</sup>

Entretanto, a análise desse período evidentemente não se esgota facilmente. Compreender a influência da realidade política bipolar na América Latina também pressupõe oferecer uma certa racionalidade ao entendimento das posições econômicas, sociais, políticas e da diplomacia dos países latino-americanos, substancialmente alteradas a partir de então. Da mesma forma que os governantes dos Estados Unidos trataram de garantir e desenvolver seus interesses, quase todos os governantes latino-americanos também procuraram consolidar as suas posições e obter vantagens com a emergência do novo tempo.<sup>49</sup>

Estar-se-ia incorrendo em grave equívoco caso o autor estivesse propenso a compreender a realidade do sistema interamericano do pós-guerra apenas partindo do princípio do unilateral domínio dos Estados Unidos sobre a Continente, à revelia do consenso e até mesmo da participação de lideranças latino-americanas interessadas em oferecer apoio às iniciativas de Washington.

A grande maioria dos países latino-americanos, como natural correspondência às exigências do novo tempo, adequou sua agenda de debates aos pressupostos de segurança e defesa. Alguns deles, ainda que isoladamente, passavam a exigir mais empenho da potência continental em promover o efetivo desenvolvimento da região, tal como estava sendo feito em relação à Europa. As mútuas desconfianças entre eles, contudo, acabaram por inviabilizar a construção de um senso comum para ser estampado diante dos Estados Unidos, pelo menos até o início da década de 1960.

Com relação às suas práticas internas, da mesma sorte, vários governos latino-americanos defrontaram-se com os resultados da política desenvolvimentista adotada desde a década de 1930, antevendo uma primeira e grande batalha entre o modelo

---

<sup>48</sup> *Idem. Ibidem*, p. 82.

<sup>49</sup> IANNI, Octavio. **Imperialismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974, p. 15.

autonomista de desenvolvimento por eles praticado e a hegemonia dos capitais privados norte-americanos.

Mais, ainda. No interior das sociedades latino-americanas, as inquietações do novo tempo fomentavam diversas fissuras e visões antagônicas relativas à condução do Estado. A opinião pública e o pensamento das lideranças sociais tradicionais começaram a se contrapor e alcançar níveis de conflitos ideológicos extremamente profundos. Para alguns, ameaçadores da ordem existente; para outros, a iminente possibilidade de verticalizar as transformações.

Observador atento do período, o embaixador J. O. de Meira Penna, não se abstendo de conferir verniz conservador à sua leitura da realidade, assim descrevia o quadro conjuntural vivido pelos países do continente americano:

*Ao terminar a Segunda Guerra Mundial, tornou-se bastante clara a necessidade em que se encontravam as Repúblicas americanas de coordenarem os seus interesses e os seus meios de defesa em face de duas situações absolutamente novas: a intensificação das atividades econômicas livres e o desejo de desenvolvimento e progresso, de um lado; e os novos aspectos da agressão ideológica e da guerra revolucionária, pelos quais passou a segurança do continente a ser ameaçada, do outro. [...] Embora as convicções religiosas e políticas dos países da América Latina os integrem no mundo ocidental, as suas precárias condições de educação e organização política, seus desequilíbrios sociais e sua extrema sensibilidade à infiltração ideológica, têm constituído um caldo de cultura propício às investidas do imperialismo ultramarino.*<sup>50</sup>

E parecia realmente ter razão, em parte, a preocupação do embaixador Meira Penna: se um dos pretextos norte-americanos para o intenso auxílio à reconstrução dos países europeus era a contenção do comunismo soviético, importante seria os países latino-americanos alertarem os Estados Unidos para suas realidades de atraso econômico e distorções sociais internas, palco para o desenvolvimento de revoluções em potencial.

Ainda assim, os Estados Unidos trataram de evitar, até quando puderam, ou melhor, até o momento em que se sentiram realmente ameaçados em sua integridade

---

<sup>50</sup> PENNA, J. O. de Meira. **Política externa:** segurança e desenvolvimento. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1967, p. 97-98.

hegemônica sobre o continente, “o debate sobre as demandas econômicas da América Latina, a partir da tese de que o seu desenvolvimento devia continuar somente na medida em que houvesse estoques disponíveis de capitais”.<sup>51</sup>

Por outro lado, a produção de um programa de defesa do hemisfério passou a ser esboçada, particularmente, ante o agravamento da crise internacional que a perspectiva de confronto com a União Soviética provocara, principalmente a partir de 1947. Durante a IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, em 1951, por exemplo, em meio ao desenvolvimento do conflito na Coreia, os Estados Unidos chegaram a solicitar o envio de contingentes militares, inclusive brasileiros, para o Oriente.

Já durante o ano de 1947, os norte-americanos haviam indicado o caminho da inserção internacional da América Latina na ordem bipolar, pois na Conferência Interamericana para a Manutenção da Paz e da Segurança do Continente, realizada em Petrópolis, Rio de Janeiro, era criado o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), abrindo espaço para o sistema interamericano incluir em sua agenda, prioritariamente, a aliança do continente para a contenção do comunismo. Logo no ano seguinte, aprovou-se, na IX Conferência Internacional Americana, realizada em Bogotá, a criação da Organização dos Estados Americanos (OEA), substituindo a antiga União das Repúblicas Americanas, cuja origem remonta ao ano de 1889, na I Conferência Interamericana de Washington.

Partindo de uma análise panorâmica, o fundamental é compreender que o continente americano enquadrava-se, estrategicamente, na esfera de influência dos Estados Unidos, sem ter havido, entretanto, nenhum ganho ou vantagem econômica por parte dos países latino-americanos. A grande expectativa alimentada pelos Estados latino-americanos logo no pós-guerra esvaiu-se. Para Gerson Moura:

Os interesses estratégicos maiores dos Estados Unidos estavam na Europa e na Ásia; o continente americano estava politicamente consolidado com o TIAR e a OEA; e não haveria razão, portanto, para que um país latino-americano recebesse de Washington um tratamento

---

<sup>51</sup> BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989, p.28.

especial. A possibilidade de uma nova “aliança especial” estava descartada naquele momento.<sup>52</sup>

A unidade do sistema interamericano passou a ser muito mais mecanismo da retórica norte-americana do que o reflexo concreto da real situação vivida pelo continente. Frágil e incompleto se encontrava, portanto, o sistema interamericano, especialmente sob o ponto de vista de sua unidade, pois a incoerência em estimular cegamente a defesa do território sem promover os meios de desenvolvimento econômico e social de seus membros passou a ser evidente.

Sob o ponto de vista econômico, parece ser imprescindível assinalar na realidade latino-americana no pós-guerra o aumento da dependência, sobretudo no que concerne à exportação de produtos primários e às condições de flutuações de preços impostas pelos países de capitalismo avançado. As reservas acumuladas pelos países latino-americanos no transcurso da II Guerra Mundial foram gradativamente aniquiladas por um sistema de trocas rigorosamente desigual, pois, derogados os controles de preços que vigoraram durante o conflito, as mercadorias produzidas pela indústria norte-americana voltaram a ser vendidas à luz do livre mercado. Por outro lado, as matérias-primas exportadas pelos países latino-americanos – ainda a principal força da balança comercial desses países – estiveram sujeitas a largas variações de preços. Nas palavras de Milton Eisenhower, “[...] algumas vezes com queda de até 50% em um único ano, ao passo que os preços dos artigos manufaturados de origem americana continuavam a subir”.<sup>53</sup>

Como se verá adiante, no próximo capítulo, esses problemas ligados a flutuações de preços atingiram intensamente diversos países da América Latina durante o início da década de 1960, época do lançamento da Aliança para o Progresso, denotando a imensa distância entre as propostas legalistas que ela encarnava e as práticas dos homens de negócios norte-americanos que se seguiam.

Ainda com o fim do conflito, a capacidade latino-americana de barganhar ganhos concretos em troca da aliança anticomunista pareceu ter se diluído no contexto

---

<sup>52</sup> MOURA, G. A segurança coletiva continental: o sistema interamericano, o TIAR e a Guerra Fria. In: ALBUQUERQUE, J. A. G. *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990). Crescimento, Modernização e Política Externa*. São Paulo: Cultura Editores/Nupri-USP, 1996, p. 67.

<sup>53</sup> DREIER, John C. (org.). **A Aliança para o progresso: problemas e perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962, p. 35.

da Guerra Fria, em grande parte, em razão da ausência histórica de uma visão efetivamente comum e da percepção de interesses coletivos entre os membros da região.<sup>54</sup> Não só as “convicções religiosas e políticas” assinaladas por Meira Penna, mas a própria percepção convicta da opinião pública norte-americana, assumia como natural a adesão da América Latina à causa ocidental, sob condução dos Estados Unidos da América. O problema acentuava-se quando, em meio às pressões exercidas pelos blocos ideologicamente antagônicos no clima da Guerra Fria, embora a América Latina inclinasse sua diplomacia para o lado da hegemonia norte-americana, observaram-se inúmeras emulações em busca de vantagens nacionais e particulares, em detrimento da coesão que pudesse reforçar o poder de negociação da região, visando garantias de vantagens coletivas.

Se a presença e a forte influência dos Estados Unidos foram fundamentais para formatar o sistema interamericano da maneira como este se constituiu a partir de 1945, também há de se observarem atentamente as atitudes de lideranças latino-americanas que, por tantas vezes desencontradas, contribuíram muito para o malogro do sistema interamericano.

A Argentina peronista era o baluarte da perspectiva de união americana e, embora entre o Ocidente e o mundo comunista, o governo de Perón tenha feito clara opção ideológica pelo primeiro, apresentava o país, ainda assim, sinais de reticências em seu alinhamento incondicional aos Estados Unidos. Basta atentar ao fato de que a Argentina constituiu a única nação americana a permanecer numa posição de neutralidade durante o conflito mundial e manter relações diplomáticas com a Espanha franquista mesmo após 1945.<sup>55</sup>

Segundo Carlos Eduardo Vidigal, “a inserção internacional argentina pautou-se na idéia da ‘terceira posição’, na participação mais ativa nos organismos internacionais e na busca de apoio político ao peronismo junto aos demais países sul-americanos,

---

<sup>54</sup> CERVO, A. L. *Op. Cit.*, 2001, p. 115.

<sup>55</sup> A propósito, o secretário de Estado norte-americano durante o governo do general Dwight D. Eisenhower, John Foster Dulles, havia declarado que, “num tempo de Guerra Fria, a neutralidade era imoral”. Cf. IANNI, O. **Imperialismo na América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974, p. 13.

prática essa percebida, por parte dos países vizinhos, como um projeto expansionista”.<sup>56</sup> Aos outros países do continente, assim como para a opinião pública norte-americana, o clima de desconfiança perante as atitudes peronistas contribuía para inviabilizar, definitivamente, a unidade das repúblicas.

Ao reportar novamente a Amado L. Cervo, verifica-se que a imprensa de vários países refletia a visão de chancelarias temerosas pela possibilidade de dominação política e expansão econômica argentina.

*Os latinos não se davam conta de que o comprometimento da unidade era o que mais os prejudicava e o que mais convinha, por outro lado, aos interesses norte-americanos, econômicos e estratégicos, que assim lograram converter sem custos o subcontinente em reserva de potência.*<sup>57</sup>

Aprofundava-se, assim, a América Latina sob o signo da dependência e das desigualdades sociais, contra as quais se tentaria mobilizar, em algumas regiões, as forças nacionais. O desenvolvimento e a industrialização, especialmente a indústria básica, passaram a ser vistos como os motores da independência nacional, da eliminação das desigualdades sociais e da pobreza, da promoção da democracia e da superação das repúblicas oligárquicas. Segundo Ana Maria dos Santos,

*Construir as bases econômicas da Nação e ampliar a democracia significava também afastar os traços, ainda existentes, de uma economia e uma sociedade coloniais que se constituíam em obstáculos ao desenvolvimento. Igualmente significava a integração dos setores populares ao projeto de desenvolvimento nacional.*<sup>58</sup>

Assim, há de se ressaltar que, diante do desinteresse norte-americano em investir no desenvolvimento econômico da América Latina, a reação de alguns líderes, a exemplo de Getúlio Vargas, no Brasil, estaria na busca da auto-suficiência econômica nos setores fundamentais da produção e dos serviços.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> VIDIGAL, C. E. Integração Brasil-Argentina: o primeiro ensaio (1958-1962). Brasília: UnB, Dissertação de Mestrado, 2001, p. 45.

<sup>57</sup> *Idem. Ibidem.*, p. 116.

<sup>58</sup> SANTOS, Ana Maria dos. “América Latina: dependência, ditaduras e guerrilhas.” In: FILHO, Daniel Aarão Reis, *et alii. Op. Cit.*, 2000, p. 91.

<sup>59</sup> O interesse nacional do Brasil, particularmente, demandava que todo seu esforço se concentrasse na instalação, ampliação e consolidação das indústrias de base, com a exploração de todas as fontes disponíveis, por modo a substituir as importações de petróleo e de bens do capital, aliviando os encargos

O estímulo ao debate e à procura de novas alternativas com vistas à superação do atraso econômico crônico dessas sociedades levou à criação, no ano de 1948, de um organismo supranacional no âmbito do sistema das Nações Unidas: a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal). Fornecendo o marco teórico e justificador de uma política de industrialização equilibrada e baseada no planejamento, o modelo substitutivo de importações passou a ser bandeira levantada por lideranças políticas e sociais e por pensadores econômicos.

As atitudes desencontradas, por outro lado, que emergiam e entrecruzavam-se nos ares da América Latina diante de questões como integração e fortalecimento de mercados comuns, eram provenientes do modelo fechado e de busca de auto-suficiência econômica que se espalhava pelos ideólogos da Cepal. A abertura de mercados de consumo para a importação, por exemplo, ainda que regulada pela integração regional, era por muitas vezes vista como fator nocivo ao desenvolvimento nacional dos Estados.<sup>60</sup>

Em síntese, a inserção dos países latino-americanos à lógica da ordem bipolar consubstanciava um ambivalente desafio que, ao longo da década de 1950, produziu problemas realmente letais para o sistema interamericano. Por um lado, Washington recorria à retórica da unidade para transformar o continente em área de contenção do comunismo soviético e privilegiado ambiente de reserva estratégica de investimentos, sobretudo os privados, com vistas à verticalização do processo de internacionalização da economia latino-americana. Por outro lado, as lideranças políticas das repúblicas da América Latina ansiavam demonstrar a necessidade de formulação, embora em caráter normalmente isolado, de um modelo de desenvolvimento econômico e social efetivo, pois era elevando o nível de vida dos povos do continente o caminho mais adequado para prevenir e evitar a ameaça revolucionária.<sup>61</sup>

O Brasil de Vargas, por exemplo, apontava não o comunismo soviético, mas a “agressão interna”, ou seja, a revolução, como a principal ameaça que pairava sobre os

---

da balança de pagamentos, cada vez mais pesados com o fim da II Guerra Mundial. A propósito, conferir BANDEIRA, L. A. M. *Op. Cit.*, 1989, p. 30.

<sup>60</sup> CERVO, A. L. *Op. Cit.*, p. 104-105.

<sup>61</sup> BANDEIRA, L. A. M. *Op. Cit.*, p. 29.

países latino-americanos. O advogado Francisco de San Tiago Dantas, um dos principais formuladores executores da política externa independente adotada em princípios da década de 60, ainda em 1951, declarava, segundo Moniz Bandeira, que:

*A América Latina, pontilhada com áreas de pobreza e de miséria, estava a sofrer ainda mais com as conseqüências do programa de defesa dos Estados Unidos. E ainda salientou a necessidade de criar um ambiente político e social capaz de fortalecer as economias dos países da América Latina para um programa, em longo prazo, de defesa, pois, de outra maneira, sua estrutura interna ficaria ameaçada.*<sup>62</sup>

Em meados da década de 1950 – concomitantemente às saídas de Perón e Vargas do poder, à emergência do processo de descolonização afro-asiática, materializada pelo movimento dos não-alinhados, ao fortalecimento das convulsões sociais em vários ambientes, particularmente no da ilha cubana, denotando aspectos das possibilidades da luta revolucionária –, assistiu a América Latina o nascimento de uma fase em que, no âmbito das relações interamericanas, buscava-se a elaboração de propostas voltadas para uma nova forma de cooperação entre os países do continente. A Operação Pan-Americana (OPA), lançada em 1958 pelo presidente do Brasil, Juscelino Kubitschek, representa, a esse respeito, exemplo expressivo.<sup>63</sup>

A tentativa de congregar os países latino-americanos na luta pelo desenvolvimento, por meio de uma tarefa conjunta dos Estados, até mesmo suscitando a necessidade de formulação de um mercado comum, abrindo perspectivas do intercâmbio bilateral e multilateral, a exemplo da criação da ALALC, injetou novo ânimo ao continente, convulsionando ainda mais o quadro de suas relações frente aos Estados Unidos.

Se, por um lado, reiterava-se a convicção latino-americana de que o combate ao comunismo requeria a promoção do desenvolvimento econômico; por outro, os norte-americanos, desconfiados em relação ao ensaio de efetiva integração do continente, se

---

<sup>62</sup> Telegramas de 03/04/1951, da delegação à IV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, Washington, Telegramas e CT's – Reunião de Consultas em Washington, Pasta de 1951, AGV. In: BANDEIRA, L. A. M. *Op. Cit.*, p. 29.

<sup>63</sup> BARBOSA, A. J. O Brasil e a questão cubana: Punta Del Este, 1962. Brasília: UnB, Dissertação de Mestrado, 1989, p. 29.

viram obrigados a participar ativamente do debate econômico, criando condições para o surgimento da Aliança para o Progresso.

---

**PARTE II**

**“A REVOLUÇÃO PELA LIBERDADE” DA AMÉRICA LATINA**

*“Não podemos prometer que não exportaremos  
nosso exemplo revolucionário como nos pedem os  
Estados Unidos, porque um exemplo é uma questão de  
espírito e o elemento espiritual pode cruzar fronteiras”.*

Ernesto ‘Che’ Guevara.

*“Na associação entre desiguais, a desigualdade  
tende muito mais freqüentemente a manter-se ou  
aprofundar-se do que a anular-se. A desigualdade não se  
nega pela associação. E muito menos ela se nega pela  
associação com o país que exerce a hegemonia”.*

Octavio Ianni.

*E a questão continua: um país subdesenvolvido  
jamais poderá desenvolver-se se sua economia e suas  
dívidas forem controladas pela mesma nação  
desenvolvida”.*

John Gerassi.

Nesta etapa do trabalho, a preocupação estará centrada em apreender aspectos da realidade latino-americana nos últimos anos da década de 1950 e no conturbado início da década de 1960. Nesse período, a América Latina passou a viver toda a carga de dramaticidade imposta pela Guerra Fria, especialmente em razão do inédito movimento revolucionário liderado por Fidel Castro em Cuba. A partir de então, tornava-se impossível aos norte-americanos, com sua integridade hegemônica sobre a região concretamente ameaçada, desvencilhar suas preocupações com segurança e defesa do hemisfério do debate sobre o desenvolvimento econômico e social.

O surgimento da chamada *questão cubana*, com sua inegável influência sobre os demais países americanos a partir do início da década de 1960, configurou-se como o grande emblema da Guerra Fria no continente americano. Denotou o início de um período em que os Estados Unidos passaram a ampliar consideravelmente seus esforços no sentido de levar os governos latino-americanos a participarem de movimentos condenatórios ou de sanções coletivas contra Cuba. Uma vez mais, recorria-se à retórica de unidade e natural inclinação da América às iniciativas do livre mercado capitalista e da representação democrática.

Entretanto, o próprio exemplo revolucionário cubano passou a ser o contraponto ideológico do pragmatismo norte-americano sobre a América Latina. Segundo Antonio José Barbosa,

*[...] o processo revolucionário cubano repercutiu intensamente em toda a América Latina. Concretamente, ele evidenciou a inadiável necessidade de se implementar uma política reformista nos países latino-americanos, estimulou tentativas de movimentos revolucionários em vários deles, e, especificamente no campo das relações exteriores, contribuiu para que algumas Chancelarias americanas ensaiassem vôos de relativa autonomia face à potência hegemônica.<sup>64</sup>*

A preservação ideológica do continente, visto como área historicamente pertencente ao mundo ocidental significava, em termos concretos, a manutenção intacta de um amplo mercado fornecedor de produtos primários, consumidor de produtos industrializados e adequado aos investimentos do grande capital privado internacional,

---

<sup>64</sup> BARBOSA, A. J. *Op. Cit.*, p. 34.

fundamentalmente norte-americano. Todo o processo de derrubada de Fulgêncio Batista em Cuba, e, especialmente, a verticalização do processo revolucionário empreendido sob o comando de Fidel Castro, colocavam em risco a posição de hegemonia norte-americana constituída pelo panorama existente desde 1945, e que fora juridicamente sancionado com as criações da OEA e o TIAR.

A possibilidade de os países latino-americanos transitarem de um “neutralismo potencial”, como o verificado desde meados da década de 1950 pela execução da ALALC, da OPA e até mesmo pela Conferência de Uruguaiana entre Brasil e Argentina, para seguirem o exemplo cubano de um “neutralismo positivo” seguido da inclinação comunista, como bem poderiam ensaiar as ditas políticas exteriores independentes, atemorizavam os governantes de Washington.

Em resposta, a ação norte-americana concentrou-se no lançamento e aplicação da Aliança para o Progresso, que era, simultaneamente, uma forma de canalizar o debate sobre o desenvolvimento latino-americano para uma instituição criada sob seus auspícios e a melhor maneira de influenciar os países da região para que apoiassem a orientação norte-americana frente a Cuba.

*Capítulo 4 – Da OPA à Aliança: a ‘Operação para o Progresso’.*<sup>65</sup>

A partir de 1955, diante da chegada de Arturo Frondizi ao governo argentino e de Juscelino Kubitschek ao posto de presidente do Brasil, um novo caminho para o projeto desenvolvimentista dos respectivos países passou a ser esboçado e, rapidamente, ganhou adeptos entre outros líderes latino-americanos.

Há de se atentar para as transformações no quadro mais amplo da Guerra Fria, como a realização da Conferência de Bandung, na Indonésia, inaugurando o discurso de críticas à rígida lógica da bipolarização mundial e consubstanciando a emergência do movimento de autodeterminação dos não-alinhados. Além disso, o pensamento das novas lideranças latino-americanas passou a ser capaz de perceber que, em larga medida, o insucesso do projeto desenvolvimentista apreendido até então era proveniente da falta de integração de esforços das unidades americanas visando à formação e ampliação de mercados, além da submissão acrítica manifestada frente aos norte-americanos a partir de 1945.

Uma nova filosofia política e desenvolvimentista era ensaiada no âmbito interno dos Estados, imprimindo transformações significativas em suas atuações diplomáticas. Cervo assinala que os governos posteriores a 1955 lançavam mão de uma filosofia cujo corolário:

*[...] implicava o descomprometimento na Guerra Fria, ou seja, uma equidistância relativa e crítica diante do conflito ideológico e militar entre as duas superpotências mundiais e a solidariedade com o resto do mundo subdesenvolvido. Implicava a convicção de que a superação do atraso era o caminho para a eliminação dos focos de tensão internacional. Uma política exterior feita com cautela, movendo-se entre a contraposta e dupla solidariedade com o mundo ocidental e com o mundo subdesenvolvido.*<sup>66</sup>

O velho poder da “diplomacia de barganha”, exaustivamente ensaiada no período entre-guerras, parecia ganhar renovado alento nas propostas dos novos

---

<sup>65</sup> A expressão ‘a operação para o progresso’ foi cunhada pelo embaixador norte-americano no Brasil Lincoln Gordon, em referência a base na qual se assentou a Aliança para o Progresso, exatamente, a Operação Pan- Americana. Cf. GORDON, Lincoln. **O progresso pela aliança**. Rio de Janeiro: Record, 1962, p. 5.

<sup>66</sup> CERVO, A. L. *Op. Cit.*, 2001 p. 106.

governantes latino-americanos. Dessa forma, a solidariedade com o Ocidente correspondia à expectativa de cooperação econômica como preço da reciprocidade “ideológica” na defesa do hemisfério, enquanto a solidariedade com o mundo subdesenvolvido tinha como premissa a construção de uma verdadeira comunidade latino-americana.

A idéia de “neutralismo potencial” se fazia implícita nesse pensamento político, pois emergia a possibilidade de a América Latina desviar-se para o terceiro-mundismo do movimento dos países não-alinhados, caso o Ocidente, especialmente os Estados Unidos, se recusassem aos apelos de cooperação na luta contra o subdesenvolvimento crônico da região.

Nesse sentido, em 28 de maio de 1958, aproveitando-se do quadro das violentas manifestações que ocorriam no Peru e na Venezuela, contra a visita do vice-presidente Richard Nixon àqueles países<sup>67</sup>, o presidente Juscelino Kubitschek lançava, em carta pessoal enviada ao presidente Eisenhower, a Operação Pan-Americana. O presidente brasileiro, segundo Moniz Bandeira, procurava expressar o inconformismo não apenas do Brasil, mas, também, dos outros países do continente, nos quais

*[...] amadureceu a consciência de que não convém mais formarmos um mero conjunto coral, uma retaguarda incharacterística, um simples fundo de quadros [...] e que não é justo nem concebível que nos intitulemos defensores e nos declaremos dispostos a lutar pela moral cristã, se não fizermos um esforço conjunto no sentido de erradicar o sofrimento que pesa sobre tantas vidas.*<sup>68</sup>

O discurso presidencial teve grandes repercussões dentro e fora do país. No plano interno, acreditava-se no início de uma nova etapa da inserção internacional do Brasil e em sua luta pelo desenvolvimento. Contudo, surgiam vozes discordantes dentro do próprio Itamaraty<sup>69</sup> e em outros setores da administração brasileira, “que questionavam a originalidade da iniciativa e os meios empregados em sua execução”.<sup>70</sup>

<sup>67</sup> Os fortíssimos protestos e manifestações populares levaram o governo americano a deslocar tropas para suas bases no Caribe com o objetivo de realizar uma “operação resgate”, caso fosse necessário.

<sup>68</sup> Discurso de Juscelino Kubitschek, In: **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, 20.06.1958, p. 1. Cf. BANDEIRA, L. A. M. *Op. Cit.*, p. 86.

<sup>69</sup> Visíveis foram as queixas do chanceler Macedo Soares que se sentia desprestigiado em suas funções pelo fato da OPA ter sido gestada fora do Itamaraty.

<sup>70</sup> VIDIGAL, C. E. *Op. Cit.*, p. 97.

Talvez a voz mais ressonante de discordância a OPA tenha partido do já conhecido e conservador embaixador Meira Penna, que definia como “manifestação da falácia maquiavélica”, o projeto do presidente JK. Dizia ele:

*A falácia maquiavélica, como quero insistir, consiste na tese de que a lealdade de um país ao campo ocidental, no combate ao comunismo, pode ser objeto de uma operação monetária – que essa lealdade pode ser ‘vendida’, ou mesmo, que pode ser posta em leilão – utilizando-se para isso métodos de chantagem diplomática, consubstanciadas na posição chamada ‘neutralista’ ou ‘não-alinhada’.*<sup>71</sup>

Meira Penna acreditava ser um equívoco a premissa de que a solidariedade dos países latino-americanos no combate ao comunismo deveria receber, em contrapartida, auxílio financeiro para o desenvolvimento dos respectivos países, constituindo uma manifestação que “comprometeu seriamente a lisura, a clareza e a elevação do propósito dessa iniciativa”.<sup>72</sup>

No âmbito da diplomacia latino-americana também surgiram, inicialmente, inquietações quanto à consecução do projeto, especialmente frente às possíveis intenções brasileiras em relação à liderança na região, apesar de ninguém discordar da necessidade de se reformular o sistema interamericano e de se dar um novo impulso ao desenvolvimento latino-americano. A realidade de crise interna e de atraso econômico crônico, além das demonstrações de antiamericanismo em alguns países, aliado ao teor do discurso do presidente brasileiro, que parecia falar por todos os povos da América Latina, fizeram que a idéia da OPA acabasse sendo, no entanto, muito bem recebida por outros países da região:

*Os representantes da Argentina, Colômbia e Peru qualificaram de excelente o discurso de 20 de junho, manifestando-se de acordo com a enunciação dos pontos básicos da iniciativa brasileira. O delegado mexicano, que anteriormente se manifestara contrário à proposta brasileira, modificou totalmente sua opinião ao ler o referido discurso.*<sup>73</sup>

---

<sup>71</sup> MEIRA PENNA, J. O. de. *Op. Cit.*, p. 103.

<sup>72</sup> Id. *Ibidem.*, p. 105.

<sup>73</sup> Memorando, secreto, classificação 960.3, 17.07.58. MRE/AH-BSB, correspondência expedida, memorandos, notas, exposição de motivos, secretos, 1958-1960, cx. 63. In: VIDIGAL, Carlos Eduardo. *Op. Cit.*, p. 99.

Nesse sentido e numa primeira análise, a OPA constituía um grito de alerta aos norte-americanos para atentarem à realidade de subdesenvolvimento e assimetria econômica que, como chaga, permanecia crescendo em solo latino-americano. Também, reiterava a necessidade de “um esforço conjunto”, condicionado à cooperação com vistas ao desenvolvimento econômico, representando, no plano internacional, um incremento à capacidade de negociação e uma contra-ação à política norte-americana de “balcanização da América Latina”.<sup>74</sup>

Todavia, o grande mérito de Kubitschek foi o de formalizar em termos políticos – e não técnicos, como vinha fazendo a Cepal – a realidade de crise latino-americana. Além de salientar a necessidade dos Estados Unidos modificarem os termos de suas relações comerciais com a América Latina, mediante a estabilização dos preços de produtos primários, evitando a evasão de muitos recursos, como também, sob a forma de maiores investimentos diretos e empréstimos estatais para o processo de desenvolvimento ser acelerado, a OPA se fundamentava na preocupação com a segurança do continente. Segundo Barbosa, pode-se dizer que os fundamentos programáticos da Operação Pan-Americana,

*[...] estavam voltados para a meta de cristalizar o conceito de bem-estar material como pressuposto insubstituível para a estabilidade política dos países americanos. Ela pretendia ser, por assim dizer, um antídoto eficaz à tentação revolucionária.*<sup>75</sup>

Assim como San Tiago Dantas já advertira os norte-americanos que sem desenvolvimento não se podia falar de segurança no continente, uma vez que as áreas periféricas de miséria e de pobreza continham um potencial de “agressão interna” e ameaçavam suas estruturas econômicas e sociais e a respectiva estabilidade política<sup>76</sup>, da mesma forma Kubitschek argumentava e sustentava um dos nobres objetivos da OPA.<sup>77</sup>

<sup>74</sup> CERVO, A. L. *Op. Cit.*, p. 107.

<sup>75</sup> BARBOSA, A. J. *Op. Cit.*, p. 10.

<sup>76</sup> Rever discurso de Francisco San Tiago Dantas, durante a IV Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos, em 1951, na página 62 deste trabalho.

<sup>77</sup> Em visita à Escola Superior de Guerra, J. Kubitschek afirmou que “a Operação Pan-Americana representa, precisamente, um protesto contra a desigualdade de condições econômicas neste hemisfério, uma advertência pública e solene no tocante aos perigos latentes no atual estado de subdesenvolvimento da América Latina.” In: BANDEIRA, L. A. M. *Op. Cit.*, p. 87.

Contudo, naquele momento, as percepções com relação aos problemas de segurança do continente eram vistas sob ângulos distintos. Para os Estados Unidos, a segurança da América Latina consistia, essencialmente, na proteção das fontes de materiais estratégicos, tais como os campos de petróleo da Venezuela, as minas de estanho da Bolívia, as jazidas de cobre do Chile, as reservas naturais de urânio do Brasil, bem como as linhas livres de acesso a elas. A finalidade era a de garantir o abastecimento de suas indústrias e sua posição de superpotência mundial.<sup>78</sup> Garantir a defesa do hemisfério confundia-se com a permanência da América Latina em área de “reserva de potência”.

Outro ponto defendido pela OPA que não encontrava ressonância junto ao governo norte-americano era o de fixar as metas quantificáveis para o desenvolvimento da América Latina. Em se tratando de uma proposta de programa global de desenvolvimento econômico, a exemplo do caráter estatal e reformista do Plano de Metas adotado internamente, pleiteava a OPA, junto ao governo dos Estados Unidos, investimentos com ênfase na industrialização como condição indispensável para o desenvolvimento social.

Entretanto, o governo americano insistia, há muito tempo, em oferecer à iniciativa privada um papel de protagonista no processo de investimento latino-americano, de modo que preferiu encaminhar a criação de um banco de investimentos, o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), em vez de assumir um compromisso direto com os países da América Latina.

A OPA não logrou êxito, ademais, pela falta de um impulso dinâmico e efetivo por parte dos demais integrantes da América Latina. Sobretudo a Argentina, parceiro indispensável na realização do projeto – antes mesmo de qualquer anúncio formal, o presidente JK havia procurado Arturo Frondizi e lhe submetido a idéia do projeto, em busca de apoio – preferiu conciliar seus interesses econômicos internos aos empréstimos bilaterais com os norte-americanos, em detrimento da multilateralidade nas relações pretendidas pela OPA. Assim também empreenderam os demais governos latino-

---

<sup>78</sup> IANNI, O. *Op. Cit.*, p. 34.

americanos que, à revelia da idéia de efetiva unidade e fortalecimento de bloco, preferiam manter intactas relações com os Estados Unidos.

Evidentemente, a análise desse período, especialmente no tocante às posições diplomáticas tomadas pelos governos latino-americanos, somente pode ser bem compreendida caso sejam observadas, com maior e merecida profundidade, as realidades internas vividas por esses países, o que não corresponde aos principais interesses deste trabalho.

O fundamental é fixar na concepção de que as dificuldades políticas e econômicas, além da crescente crise social presente em quase todos os países latino-americanos, impediram uma disposição maior traduzida em postura comum na consecução da OPA. Mais uma vez, o interesse norte-americano em manter relações comerciais, privilegiadamente bilaterais, prevaleceu. A incapacidade dos governos latino-americanos em estabelecer políticas de Estado, visando ao desenvolvimento sustentável em longo prazo, sucumbiu às efêmeras políticas de governo, de caráter imediatista, ansiando pelas propostas de determinados investimentos norte-americanos aos seus respectivos países.

O desinteresse norte-americano pela consecução do projeto da Operação Pan-Americana foi decisivo, embora não a única causa do seu insucesso e pouca repercussão naquele momento. A OPA não iria desaparecer definitivamente do discurso das chancelarias, embora passasse a desempenhar apenas um papel retórico, no sentido da integração e da luta contra o subdesenvolvimento.<sup>79</sup> No entanto, a chamada “Operação Geladeira”, empreendida pelo governo dos Estados Unidos para apenas elogiar, na dimensão retórica, a iniciativa brasileira, logo não encontraria mais clima para manter intocável o debate sobre o subdesenvolvimento econômico. Segundo Carlos Eduardo Vidigal,

---

<sup>79</sup> O próprio chanceler Horácio Lafer, último Ministro das Relações Exteriores do governo Kubitschek, havia registrado que “o Brasil pode orgulhar-se de haver feito um trabalho de vanguarda em que não terá desmerecida a confiança que lhe foi depositada desde que alertou as nações do continente contra os perigos que defrontariam caso não se empenhassem em favor da melhoria das condições materiais e espirituais em que vivem”. Cf. BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. *Gestão do Ministro Lafer na Pasta das Relações Exteriores*. Departamento da Imprensa Nacional, 1961, p. 33. In: BARBOSA, Antonio José. *Op. Cit.*, p. 18.

*[...] os Estados Unidos não tinham interesse em patrocinar a industrialização de qualquer país da América Latina. O maior obstáculo enfrentado pela OPA foi a ação diplomática norte-americana, no sentido de esvaziar a proposta brasileira, o que, de certa forma, teve êxito. A criação do BID, ou o posterior lançamento da Aliança para o Progresso, não foi propriamente uma vitória da OPA. Foi a estratégia norte-americana de apropriar-se do conteúdo da OPA, descaracterizando-a.*<sup>80</sup>

A breve análise aqui empreendida sobre a Operação Pan-Americana contribui para o entendimento de reconstrução do caminho histórico trilhado pela Aliança para o Progresso, na medida em que as questões como desenvolvimento econômico e a integração da região passaram a fazer parte, de maneira mais clara, do diálogo diplomático latino-americano.

Entretanto, seria ainda necessário que ocorresse o grande impacto da chamada *questão cubana* para que a convulsionada realidade do continente americano fosse estampada à frente da opinião pública norte-americana e, por conseguinte, passassem a ocupar espaço privilegiado na agenda da diplomacia norte-americana as questões de integração, reforma interna e desenvolvimento econômico. Nascia a Aliança para o Progresso.

---

<sup>80</sup> VIDIGAL, C. E. *Op. Cit.*, p. 116.

*Capítulo 5 – As Conferências de Punta del Este: o lançamento da Aliança e o fim do sistema interamericano.*

Na estrutura da Organização dos Estados Americanos (OEA) estão os órgãos que fixam as políticas a serem implementadas em todo o continente: o Conselho Permanente, a Assembléia Geral, o Conselho Interamericano para a Educação, a Ciência e a Cultura (CIECC), e o Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES). Existem aqueles, ainda, que se reúnem somente em caso de emergência, para fixar ou executar políticas. Entre eles, enquadram-se: a Reunião de Consulta de Ministros das Relações Exteriores, a Comissão Interamericana de Soluções Pacíficas e o Comitê Consultivo de Defesa.

Em especial, a Reunião de Consulta de Ministros de Relações Exteriores deveria servir para analisar problemas urgentes e de interesse comum aos povos e governos do continente. A sua convocação pode ser requerida por qualquer Estado membro, mediante a decisão de um Conselho Permanente acerca de sua conveniência. Um temário deve ser elaborado por esse Conselho Permanente e submetido à apreciação de todos os Estados.

Pode-se afirmar com relativa segurança que, a partir da criação da OEA, no quadro de confrontação ideológica comum à Guerra Fria, todas as reuniões executadas estiveram, direta ou tangencialmente, submetidas ao clima imposto pela realidade dessa nova ordem internacional. Assim, a Reunião de Washington, em 1951, teve na Guerra da Coreia sua motivação e pretexto para realizar-se; a de Santiago do Chile, em 1959, debateu a tensão existente na região do Caribe, conquanto eram dados passos decisivos da Revolução Cubana. As reuniões que se realizaram em seqüência, em 1960, duas em São José, na Costa Rica; em 1961 e 1962, na cidade de Punta del Este, no Uruguai; e em 1964, em Washington, a *questão cubana* e suas decorrências estiveram ocupando o principal referencial temário das discussões realizadas.

Dessa forma, a primeira das conferências realizadas em Punta del Este – uma reunião especial do Conselho Interamericano Econômico e Social, em agosto de 1961 – lançava, oficialmente, o projeto da Aliança para o Progresso. Segundo o presidente Kennedy, era “o reconhecimento do direito de todos a participarem plenamente do

nosso progresso”, pois “não há lugar na vida democrática para instituições que beneficiem os poucos enquanto negam as necessidades dos muitos”.<sup>81</sup>

Poderia ser entendida a proposta do projeto, num primeiro momento, como uma autêntica revisão dos princípios estabelecidos três anos antes, à época do lançamento da OPA. Entretanto, dificilmente se entenderia o desejo dos Estados Unidos na realização de um projeto como este, desvincilhando-o dos ares revolucionárias emitidos pelo exemplo da ilha cubana. Nessa reunião, o jornalista e cientista político norte-americano John Gerassi, a partir das conversações entre delegados por ele apreendidas nos corredores do hotel em que o encontro se realizava, emitia sua opinião, antevendo o insucesso do programa, a respeito da real intenção dos Estados Unidos ao lançá-lo:

*Os Estados Unidos estão apenas procurando deter Castro, nada mais; podem até fazê-lo: dinheiro e armas podem deter um homem. Jamais, porém, deterão o castrismo. Castrismo significa livrar-se de todos os medalhões que governam os países latino-americanos. Significa reformas gerais. Mais do que isso, significa uma nova vida, pelo menos para os que jamais viram um médico, comeram uma galinha ou entraram numa escola.*<sup>82</sup>

Em verdade, a relação entre o lançamento da Aliança para o Progresso e a Revolução Cubana é realmente inquestionável. A própria cronologia que se segue reitera essa assertiva. A 13 de março de 1961, o presidente Kennedy apresentou o projeto da Aliança ao Congresso americano. No dia seguinte, solicitou 600 milhões de dólares ao Congresso a ela destinados. No dia 22 do mesmo mês, enviou ao Congresso outra mensagem de ajuda à América Latina. Em 17 de abril, exilados cubanos, treinados e equipados, foram transportados pelos Estados Unidos e invadiram a Baía dos Porcos. Por fim, em 7 de maio, a OEA, sem se ocupar da invasão ou a ela se referir, aceitou as sugestões de Kennedy para uma reunião em que seria oficialmente lançada a Aliança para os governos latino-americanos, convocando a Conferência de Punta del Este para agosto.

A política exterior norte-americana, agora materializada na Aliança para o Progresso, também demonstrava sua relação com a revolução empreendida por Fidel Castro, na medida em que incluía em sua agenda a preocupação com as reformas

<sup>81</sup> GERASSI, John. **A invasão da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965, p. 281.

<sup>82</sup> *Idem. Ibidem.*, p. 285.

internas dos Estados. Finalmente, os Estados Unidos pareciam compreender que a luta anticomunista e contrária à subversão deveria estar, também, ligada à adoção de medidas positivas internas, como as reformas econômicas, sociais e políticas, visando ao desenvolvimento e ao atendimento das aspirações dos povos do continente. A novidade estampada na propaganda da Aliança, em linhas gerais, era essa enorme tarefa construtiva de reformas, porém, contra-revolucionária.

A linguagem reformista que cerca a Carta de Punta del Este e a Aliança para o Progresso poderiam ser compreendidas como uma hábil formulação diante uma época de grande efervescência política e social em território latino-americano. No entanto, a prática que se seguia, gradativamente, ia ditando caminhos distintos. Ganhava espaço bem maior que as propostas nobres de reformas no sistema democrático, a militarização do continente, sob o pretexto de atendimento da modernização das forças de segurança frente o imperialismo extra-continental soviético.

A análise da VIII Conferência de Ministros de Relações Exteriores, também conhecida como a Segunda Conferência de Punta del Este, merece atenção especial em qualquer estudo sobre o sistema interamericano que se pretenda crítico. Para muitos pesquisadores, Punta del Este evidenciou a inconsistência jurídica e política de todo o sistema, conquanto sejam bem observadas as ações diplomáticas confusas e conflitantes que emergiram no encontro.

Entretanto, neste trabalho, as inquietações inclinam-se para compreender o clima tenso em que a reunião foi concebida, em detrimento da pormenor, embora fundamental, análise dos papéis desempenhados pelas chancelarias no decorrer do encontro. Particularmente, interessa apreender a posição norte-americana diante do problema implantado na América Latina a partir da verticalização da revolução cubana: os projetos que se evidenciaram contraditórios entre o Departamento de Estado e os órgãos de inteligência, Pentágono e CIA.

Ademais, marca o encontro uma série de debates sobre a Aliança para o Progresso, que havia sido oficialmente lançada na mesma cidade uruguaia em agosto do ano anterior, consubstanciando uma transformação paradigmática nas relações internacionais entre os Estados do continente americano. Nosso interesse principal

reside, assim, em racionalizar uma leitura possível da consecução do programa, fundamentalmente, pela ótica norte-americana.

O triunfo de Fidel Castro e seu movimento revolucionário inaugurou, como senha, a intensa mudança que se seguiu no ambiente continental americano. Uma espécie de cisão continental, profundamente ideológica, passou a entrar em curso. Agindo com a impetuosidade própria da Guerra Fria, Cuba e os Estados Unidos envolveram todo o hemisfério no debate sobre o desenvolvimento, a segurança, a intervenção, as reformas internas e, principalmente, a alternativa ideológica mais pertinente para o futuro das nações. Arremeteram os dois países, pois, sobre todos os demais da América, como bem assinalou Moniz Bandeira, apenas dois caminhos a seguir: Cuba, com sua diplomacia e exemplo de ação insurrecional, e os Estados Unidos, com sua diplomacia e, principalmente, com seus órgãos de coerção – Pentágono e CIA – pretendiam, ao termo, implantar, ou regimes socialistas, ou ditaduras de direita que os combatessem.<sup>83</sup>

Durante a última semana de janeiro de 1962, sob um clima extremamente tenso, transcorreu a VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas na cidade uruguaia de Punta del Este. A Reunião havia sido convocada por resolução do Conselho Permanente da OEA, ainda em dezembro do ano anterior, atendendo a uma solicitação da chancelaria colombiana, embasada no artigo VI do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR). Seu objetivo expresso na Ata final da Reunião seria o de “considerar as ameaças à paz e à independência política dos Estados americanos que possam surgir da intervenção de potências extracontinentais que têm em vista destruir a solidariedade americana”.<sup>84</sup>

No que se relaciona com a “solidariedade americana”, ela significa a desigual relação da América Latina com os Estados Unidos, sobretudo a partir de 1945, juridicamente ligados pela institucionalização do sistema interamericano, e dentro do qual o regime revolucionário cubano ensaiava um rompimento definitivo. À época da

---

<sup>83</sup> BANDEIRA, L. A. M. **Estado Nacional e Política Internacional na América Latina**: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992). São Paulo: Ensaio, 1993, p. 128.

<sup>84</sup> “Ata Final da VIII Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores Americanos.” In: BRASIL, MRE. **O Brasil em Punta del Este**. Seção de publicações, 1962, p. 7. Nos anexos deste trabalho, está transcrita parte da Ata.

elaboração do documento que convocou as repúblicas americanas para a Reunião, o embaixador brasileiro que ocupava o posto em Bogotá, Álvaro Teixeira Soares, reiterou sua preocupação, especialmente no que tange à integridade e à solidariedade do sistema interamericano, em ofício que endereçou ao ministro das Relações Exteriores do Brasil, San Tiago Dantas:

*(1º) é necessário impedir que o sistema interamericano sofra fraturas de tal natureza que representem eventualmente o seu completo malogro; (2º) o caso de Cuba pôs em cheque a eficácia do sistema interamericano; (3º) a revolução cubana despertou ressonância em setores distintos dos países latino-americanos, constituindo por isso mesmo um fator de perturbação; (4º) a desorientação reinante quanto a uma exata apreciação do problema cubano constitui motivo para que as chancelarias americanas dêem ao assunto redobrada atenção com vistas a uma fidedigna formalização destinada a estabelecer uma unidade de vistas quanto ao problema em si e quanto às conseqüências continentais ou internacionais desse mesmo problema.*<sup>85</sup>

A mensagem colombiana submetida à apreciação do Conselho Permanente da OEA e, por conseguinte, a todas as chancelarias do continente, visava promover um esforço conjunto pela unidade pan-americana que parecia se esfacelar, ponto reiterado pelo embaixador brasileiro em Bogotá. Os anteprojetos de resolução preparados para instruir os debates em Punta del Este “refletiam o desejo de não ver a América Latina penetrada pelos meios de guerras externas e evoluir da Guerra Fria para o confronto militar entre os dois lados do mundo bipolar”<sup>86</sup>.

Os caminhos políticos e ideológicos seguidos por Cuba, evidentemente, eram o centro das atenções a serem discutidos na Reunião. Entretanto, se a mensagem colombiana pressupunha o desejo de preservar a América Latina distante da Guerra Fria, coesa em torno de uma unidade, o Departamento de Estado norte-americano havia feito da convocação uma frente de batalha a travar contra Cuba e o comunismo, determinando um aprofundamento da cisão ideológica continental que já amadurecera.

A luta dos norte-americanos se assentava, até esse momento, na intransigente “defesa das instituições democráticas” como alternativa de abafar a expansão comunista e, no limite, constituía “nobre” causa para os países americanos, em seu conjunto,

<sup>85</sup> Álvaro Teixeira Soares a San Tiago Dantas, ofício, Bogotá, 13.10.1961, AHIBR, caixa 4. In: CERVO, A. L. *Op. Cit.*, p. 131.

<sup>86</sup> *Idem. Ibidem*, p. 131.

intervirem na ilha de Cuba castrista. A Aliança para o Progresso entrava em cena como um instrumento político dos Estados Unidos, inclinando muitos dos delegados presentes à reunião a tomar decisões em acordo com os norte-americanos.

Assim, o que se entende por cisão continental materializou-se na Reunião de Punta del Este. O governo brasileiro, orientado pelo corolário da Política Externa Independente, seguido pelos delegados do México, Argentina, Equador, Bolívia, Chile e, evidentemente, Cuba, detectou sérias impropriedades na solicitação colombiana, argumentando que a questão cubana não se enquadrava no artigo referente à intervenção em assuntos internos de qualquer Estado. Segundo Barbosa, o sinal das acaloradas discussões empreendidas ainda durante o processo convocatório da reunião se traduziria em confronto diplomático que permearia toda a conferência, assim definido:

*O 'legalismo' dos Estados que se apoiavam integralmente nos preceitos jurídicos já consagrados (Carta da OEA, Tratado do Rio de Janeiro) e o 'pragmatismo' daqueles que, temendo o avanço revolucionário na América Latina, admitia quaisquer atitudes e utilização de instrumentos que isolassem Cuba do continente.*<sup>87</sup>

O legalismo do Brasil, do México, da Argentina, do Chile, da Bolívia e do Equador supunha a ação diplomática, e não a intervenção, para dirimir a questão cubana e, principalmente, como meio mais eficaz de preservar a integridade do sistema democrático regional. Apelando à defesa de autodeterminação e de não-intervenção, esses países refletiam, pela ação de suas diplomacias, o anseio interno pela busca de maior soberania e suporte para iniciativas de reformas. Por outro lado, os órgãos de inteligência americanos – Pentágono e CIA –, extremamente pragmáticos em suas disposições, levavam o Departamento de Estado a acreditar que essa espécie de 'neutralidade' defendida por esses países nada mais era que um velado apoio à expansão comunista no continente, e que não só Cuba com seu líder ditatorial, mas governos claramente ligados a 'inimigos subversivos internos' seriam responsáveis pela execução de um projeto maior contra a segurança de todo o hemisfério.

Tornavam-se cada vez mais claras as contradições entre o Pentágono e o Departamento de Estado: o primeiro, a apoiar abertamente a ação insurrecional da extrema direita, tanto civil como militar, contra os regimes democráticos ditos legalistas

---

<sup>87</sup> BARBOSA, A. J. *Op. Cit.*, p. 53.

e defensores de uma neutralidade diplomática perante Cuba; e o segundo, no governo Kennedy, ainda esforçando-se por emprestar o apoio da diplomacia à sobrevivência democrática, ou seja, a base da luta contra o comunismo castrista na qual se assentava, inclusive, a Aliança para o Progresso.

Um quadro sombrio para o futuro da América Latina já era traçado, sobretudo, a partir do momento em que o governo Kennedy deixava de lado sua eloqüente pregação democrática, inclinando-se, gradativamente, a aplicar apenas um critério para suas relações com as demais repúblicas do continente: “tal regime, seja qual for sua natureza, nos favorece? Então, ajudemo-lo, a despeito de quaisquer críticas que isso provoque”.<sup>88</sup>

Era a política exterior norte-americana cada vez mais fundamentando sua posição pragmática que, no limite, viria eliminar a distinção entre democracias e ditaduras, substituindo-a pela idéia de regimes tidos por esquerdistas e perigosos e regimes pró-americanos, quase sempre de força. Segundo Bandeira, nesse momento passaram a ser evidenciadas “as contradições da política norte-americana, entre a doutrina de segurança, que passou a considerar como principal ameaça o ‘inimigo interno’, e os compromissos legalistas da Aliança para o Progresso”.<sup>89</sup>

É nesse quadro que se insere a Aliança para o Progresso. Diante das reticências dos países legalistas em se declararem contrários ao exemplo cubano, o projeto de ajuda econômica e fomento ao desenvolvimento teria sido uma técnica de intervenção dos Estados Unidos nos assuntos internos de outros países do hemisfério, configurando um instrumento para vincular os países latino-americanos visando ao isolamento de Cuba.<sup>90</sup>

O próprio Ernesto ‘Che’ Guevara, que havia chefiado a missão cubana em Punta del Este, em agosto de 1961, fizera uma crítica à Aliança, afirmando que sua finalidade verdadeira seria “*esterelizar la revolución cubana y domesticar a las otras naciones*”.<sup>91</sup>

---

<sup>88</sup> CERVO, A. L. *Op. Cit.*, p. 135.

<sup>89</sup> BANDEIRA, L. A. M. *Op. Cit.*, p. 130.

<sup>90</sup> BUENO, C. e CERVO, A. L. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002, p. 324.

<sup>91</sup> “Esvaziar a Revolução Cubana e domesticar as outras nações”. Cf. VIDIGAL, C. E. *Op. Cit.*, p. 234.

Assim, a Aliança para o Progresso já nascera se corrompendo de suas nobres motivações de origem – o desenvolvimento dos Estados e o ataque às injustiças sociais entre os povos – para tornar-se mecanismo privilegiado das lideranças de direita e de fazer proliferarem ditaduras pró-americanas por grande parte do continente, reiterando a hegemonia dos negócios norte-americanos sobre toda a região.

Segundo Afonso Arinos de Melo Franco, titular do Itamaraty à época em que a Conferência de Punta del Este elevava os princípios da Aliança<sup>92</sup>, ansioso pelo quadro incerto e sombrio que se anunciava, assinalou que “[...] de contradições como essas surgem, a cada passo, na política norte-americana atual, com respeito à América Latina, essa ambivalência, essa duplicidade entre o dito e o feito”.<sup>93</sup>

Em verdade, a Conferência de Punta del Este, dado este complexo cenário, teve como grande resultado o agravamento da desunião latino-americana. Por 14 votos, expulsou Cuba da OEA, mas entre esses votos não estavam os do Brasil, Argentina, México, Chile, Bolívia e Equador, o que significa dizer mais de 80% da região.<sup>94</sup>

Mais que isso: quando a reunião chegou ao fim, estava definitivamente fixado o marco da ruptura do chamado sistema interamericano. Este, por sua vez, denunciava pela sua origem institucional imersa à lógica da Guerra Fria, o verdadeiro papel que deveria representar: garantir, no hemisfério americano, a hegemonia dos Estados Unidos no quadro mais geral do esforço para se preservar as estruturas capitalistas de produção.<sup>95</sup>

Compreender a política exterior norte-americana em meio aos inovadores debates levantados pela *questão cubana*, se confunde com a tentativa de analisar a forma pela qual os Estados Unidos pretendiam manter a América Latina como sua área privilegiada de influência. Se a alternativa cubana insuflava a opinião pública latino-americana no combate ao subdesenvolvimento social e à dependência econômica, o projeto norte-americano de aprofundamento da internacionalização das economias do

---

<sup>92</sup> Os ministros concordaram, mediante voto, apenas com a exclusão de Cuba, com a Resolução V, em reafirmar sua esperança e fé nos princípios da Aliança para o Progresso.

<sup>93</sup> CERVO, A. L. *Op. Cit.*, p. 135.

<sup>94</sup> *Idem. Ibidem.*, p. 132.

<sup>95</sup> BARBOSA, A. J. *Op. Cit.*, p. 73.

continente ganhava tons retóricos de reformismo econômico e social, aliado à justa divisão de renda entre os povos.

Assim, com imensas contradições, o projeto da Aliança para o Progresso tornou-se, aberta e publicamente, a bandeira de luta pela erradicação das injustiças econômicas e sociais em toda a América Latina, a fim de demonstrar a alternativa livre, afastada do comunismo soviético, para o desenvolvimento e o progresso. Entretanto, de maneira velada e incessante, a Aliança visava subordinar a unidade pan-americana aos interesses norte-americanos, aprofundando a dependência econômica aos investimentos de caráter eminentemente privados, reiterando a hegemonia dos Estados Unidos sobre a região.

*Capítulo 6 – A Aliança que não foi.*

Conforme consta da ata final<sup>96</sup>, a VIII Reunião de Consulta de Ministros reconheceu e repudiou a ofensiva do comunismo na América, reiterou a adesão aos princípios de autodeterminação e de não-intervenção como normas orientadoras da convivência entre as nações americanas e, no referente à Aliança para o Progresso, declarou que a preservação e o fortalecimento das instituições livres e democráticas nas repúblicas americanas exigiam um esforço acelerado para impulsionar o desenvolvimento econômico e social.

Inicialmente, é preciso remeter a uma atenta leitura da Carta de Punta del Este<sup>97</sup>, sobretudo ao seu preâmbulo, para verificar algumas questões bastante interessantes. Segundo descrito, a Aliança para o Progresso corresponderia a um anseio das repúblicas americanas em associar-se e, num “esforço comum”, alcançar o progresso econômico e a justiça social, respeitando a “liberdade e a dignidade do homem”. Assinalando o início de uma “nova era histórica”, e que a “vocação revolucionária do homem livre americano” deveria receber renovado alento e sentido, a certeza do êxito final do programa repousaria na convic o de que   “indomável o espírito do homem livre – patrim nio da civiliza o americana” e que seria, enfim, o “poder criador do homem livre”, a força que move o seu progresso e o das futuras gera es.

Evidentemente, a inten o aqui não   a de repetir, aleatoriamente, palavras, frases e expressões contidas nos documentos. Entretanto, sendo o historiador sensível em compreender que os conceitos são construídos historicamente e, portanto, pertencem a uma certa realidade temporal,   impossível deixar de comentar a persistência, revelada no teor da carta, em reiterar a idéia de liberdade e revolu o nos termos da Aliança para o Progresso.

No limite,   a própria malversan o da história que estava em jogo. Ao mesmo tempo em que se revela o trabalho de construir a imagem de um povo que, lutando pela

---

<sup>96</sup> As resolu es aprovadas expressas na ata final da VIII Reunião de Consulta de Ministros das Rela es Exteriores, realizada em Punta del Este, encontra-se ao final deste trabalho, em anexos.

<sup>97</sup> Reitera-se que a Carta de Punta del Este que promovia o estabelecimento da Aliança para o Progresso dentro da estrutura da Opera o Pan-Americana também se encontra, na íntegra, nos anexos ao final deste trabalho.

independência colonial havia mais de duzentos anos, adequou a sua noção de existência à luta revolucionária pela liberdade, consubstancia-se a idéia de que a alternativa a seguir em busca do desenvolvimento e progresso dos povos, em detrimento da Revolução Cubana e seu desdobramento socialista, é a também revolucionária associação às nações livres e democráticas, como inclinação natural dos países americanos.

Se a atitude de Cuba era considerada uma iniciativa revolucionária, e talvez fosse este teor que mais proporcionava o florescer dos sinais de apoio a ela, em teoria, a Aliança para o Progresso resgatava um antigo valor do homem americano: a revolução pela liberdade.

Há quem tenha definido, inclusive, a luta latino-americana que se travava a partir daquele momento como a “Segunda Guerra de Independência”<sup>98</sup> – como se os anseios por justiça social e desenvolvimento econômico somente tivessem nascido na história desses povos quando os norte-americanos entenderam que elas eram realmente necessárias.

Em linhas gerais, a Carta aprovada em Punta del Este prima pela elevação da renda *per capita* de todos os países latino-americanos em 2,5% ao ano; a eliminação do analfabetismo até 1970; aumentos significativos na construção de casas populares; a estabilização de preços; a purificação dos abastecimentos de água e o controle das doenças transmissíveis, e, ainda, a elevação da taxa de vida provável em 70% nas populações urbanas e 50% nas rurais. Além disso, a Carta também estimula as integrações econômicas latino-americanas em mercados comuns, e insiste em que os governos intensifiquem as reformas agrárias, diversifiquem a produção agrícola e se reúnam uma vez por ano para analisar os progressos realizados. Para tanto, o influxo de capital na década seguinte, notadamente de empréstimos norte-americanos sob forma de créditos, chegaria à cifra de 20 bilhões de dólares.

---

<sup>98</sup> Expressão cunhada por José Figueres, ex-presidente da Costa Rica. Cf. FIGUERES, J. “A Aliança para o Progresso e suas metas políticas.” In: DREIER, J. C. (org.). *Op. Cit.*, p. 103.

A promessa inicial era a de que a chamada “diplomacia do dólar” chegara ao fim e que se iniciava um novo tempo de reformas voltadas para o estabelecimento da justiça social entre os povos assim como entre as economias do continente.

No entanto, como tentar-se-á esboçar a partir de algumas reflexões, a distância entre o dito e o feito nunca foi tão longa em se tratando das relações entre os Estados Unidos e as demais repúblicas americanas. Em verdade, a hipótese que se pretende defender é a de que a Aliança para o Progresso não se fez entre os Estados Unidos e a América Latina, mas, antes, entre os Estados Unidos e os interesses econômicos e estratégicos norte-americanos na América Latina.

O primeiro ponto sobre o qual se propõe a reflexão é de ordem teórica: durante todo este trabalho e, sobretudo, na parte em que se encontra, falou-se demasiado em empréstimos norte-americanos sobre a economia latino-americana. E o que realmente recebem os governos das repúblicas americanas, de antemão bastante endividados desde o fim da II Guerra Mundial, assim como mostramos a partir das oscilações dos preços de produtos primários, são linhas de créditos.

Os empréstimos da Aliança para o Progresso, portanto, não são livres no sentido de proporcionar aos governos que os recebem liberdade de ação; pelo contrário, são créditos voltados para o estabelecimento de metas inicialmente propostas e fiscalizadas pelo prestador. Grande parte dos empréstimos, ou melhor, dos créditos, estariam voltados, como até hoje estão, para garantir equilíbrios orçamentários, isto é, a estabilidade financeira de um país.<sup>99</sup> O próprio Teodoro Moscoso, coordenador do projeto da Aliança ao exercer o cargo de Administrador Assistente para a América Latina, do Departamento de Desenvolvimento Internacional à época do governo Kennedy, já admitia, em agosto de 1962, portanto após um ano do lançamento oficial do programa, que:

*[...] até agora, desembolsamos cerca de 1 bilhão de dólares aos governos latino-americanos. Mas a maior parte desse dinheiro,*

---

<sup>99</sup> Passou a ser bastante comum, a partir de 1962, os empréstimos norte-americanos especificados, publicamente, com uma única finalidade: equilíbrio orçamentário com vistas à estabilidade. O pretexto de que sem estabilidade política, econômica, social, austeridade fiscal e o abandono de todas as restrições às importações e exportações não se assiste ao espetáculo do desenvolvimento, até hoje é condição imposta pelo Fundo Monetário Internacional, particularmente aos países da América Latina.

*infelizmente, tem sido usada para cobrir déficits governamentais, apoiar moedas oscilantes, e impedir que os países entrem em bancarrota. Tivemos de agir assim, para salvar tais países.*<sup>100</sup>

É possível assinalar, ainda, para que interesses realmente estão voltados a estabilidade de um país quando financiada e sustentada por linhas de crédito. Primeiramente, não seria novidade alguma apontar que os países forçados à política de austeridade são os primeiros a solicitar e receber empréstimos orçamentários e renová-los, constituindo ciclos viciosos. A Aliança para o Progresso, que pretende fomentar o desenvolvimento da América Latina, insiste em que a única forma de conseguir o sucesso desse empreendimento é através de novos empréstimos e novas dívidas, ou seja, aumentando o controle dos Estados Unidos sobre as economias latino-americanas.

Por exemplo, analisando o Fundo do Progresso Social, base da Aliança para o Progresso, órgão criado para estabelecer as regras pelas quais os investimentos deveriam ser administrados, alguns itens saltam aos nossos olhos: a) item 5.02: define o papel do administrador, o BID, considerando que este realize o empréstimo como negócio seu, ou seja, cobra juros e é controlado pelos norte-americanos na medida em que o fluxo financeiro deve ser anteriormente aprovado pelo Congresso daquele país por dois terços dos votos; b) o item 4.05 alerta que “nenhuma parte do fundo será usada para a compra de bens ou serviços originários de qualquer país não-membro”; enquanto c) o item 4.6 esclarece que os fundos deveriam ser usados para a compra de bens e serviços dos Estados Unidos.<sup>101</sup> Em outras palavras, os Estados Unidos não só proibem as nações assistidas de comprar bens e serviços onde forem mais baratos (na Europa, por exemplo), como também fazem com que seus dólares emprestados raramente deixem os Estados Unidos.

A propósito, Roberto de Oliveira Campos, ao traduzir sua leitura do projeto em “Reflexões incômodas sobre a Aliança para o Progresso”, já temia o descompasso entre a proposta de reforma e adequação ao “mundo livre”, com a maneira empreendida dos Estados Unidos e seus homens de negócio intervirem na economia e política latino-americanas:

---

<sup>100</sup> Entrevista de Teodoro Moscoso ao jornal “New York Times”, de 12 de agosto de 1962. *Apud* GERASSI, John. *Op. Cit.*, p. 306.

<sup>101</sup> DREIER, J. C. (org.). *Op. Cit.*, p. 93.

*[...] usar a ajuda externa como uma arma para interferir na liberdade dos governos quanto à escolha das formas de organização econômica e de distribuição de encargos entre empresas públicas e privadas poderá gerar uma fricção perigosa, que é imperativo evitar, sob pena de o desejo de impedir uma socialização limitada levar a uma experiência socialista.*<sup>102</sup>

Um outro elemento que merece especial atenção na tentativa de compreender as contradições do projeto da Aliança é o aumento da participação de investidores privados nos negócios latino-americanos. A Carta de Punta del Este era bastante clara ao definir que a maior parte do dinheiro empregado na consecução do projeto deveria ser constituída por fundos públicos.<sup>103</sup>

Entretanto, já em relatório apresentado pela Subcomissão de Relações Econômicas Interamericanas da Comissão Econômica do Congresso norte-americano, era estimulada a participação crescente da iniciativa privada no processo de desenvolvimento da América Latina, ressaltando, particularmente, aspectos ideológicos:

*A política dos Estados Unidos na América Latina deve empenhar-se em ressaltar os méritos da iniciativa privada e do processo de decisões pelo investimento privado, bem como ajudar tais países a desenvolverem sua confiança nesse sistema. Toda vez que estimulamos a confiança no planejamento centralizado, corremos o risco de fazer o jogo soviético, evidenciando uma desconfiança em nosso próprio método nacional característico, e estimulando a técnica de nossos competidores ideológicos.*<sup>104</sup>

Quanto mais a analisamos, mais a Aliança parece configurar apenas uma coleção de palavras. Materialmente, cotejando a documentação disponível, observa-se que centenas de milhões de dólares enviados aos países latino-americanos privilegiavam, sistematicamente, as companhias de propriedade norte-americana nessas regiões. Apenas dois exemplos já ilustram muito bem essa situação: os empréstimos que se concentraram no desenvolvimento do setor de energia elétrica ocupavam mais da metade de todo o investimento convertido à economia brasileira e argentina, a saber, 52%. Entretanto, praticamente todas as unidades de força, distribuidores e companhias

<sup>102</sup> CAMPOS, Roberto de Oliveira. “Reflexões incômodas sobre a Aliança para o Progresso”. Rio de Janeiro: Cadernos Brasileiros, 5, 1961, p. 74. *Apud*: BUENO, C. e CERVO, A. L. *Op. Cit.*, p. 325.

<sup>103</sup> Cf. Carta de Punta del Este, em anexos. Particularmente, conferir no título segundo, “Desenvolvimento Econômico e Social”, capítulo I, “Requisitos Básicos para o Desenvolvimento”, o artigo 4º.

<sup>104</sup> GERASSI, J. *Op. Cit.*, p. 309.

elétricas que atuavam nesses países, eram de propriedade norte-americana, principalmente da *American & Foreign Power Company*, de Nova York, subsidiária da *Electric Bond and Share*, a maior investidora em utilidades elétricas em toda a América Latina naquele período.

O choque da presença da iniciativa privada orientando os investimentos da Aliança para o Progresso é ainda maior quando analisamos os investimentos convertidos às repúblicas das bananas, em especial, à Guatemala: lá, um enorme projeto de pavimentação das estradas era empreendido na medida em que aumentava a presença das multinacionais da *Standard Fruit*, facilitando o escoamento da produção nas plantações de sua subsidiária na região, a *United Fruit*.

A consecução do projeto da Aliança para o Progresso já começara a assinalar, assim, que sua aplicação numa área carente de quadros técnicos e de tecnologia, mas com forte presença de empresas norte-americanas, que é o caso da América Latina, viria a aumentar a sua dependência em relação aos Estados Unidos.

A Carta de Punta del Este, ao mencionar o esforço coletivo dos países americanos no desenvolvimento e progresso, evidentemente, não poderia deixar de tratar sobre uma das questões que, desde o término da II Guerra Mundial, particularmente, impedia o incremento das relações comerciais mais justas e equilibradas entre os seus membros: as flutuações dos preços.

Dessa forma, os três últimos itens relativos aos objetivos da Aliança chamam a atenção para: a) manter níveis estáveis de preços, favorecendo, assim, um ritmo adequado e constante de crescimento econômico; b) fortalecer os acordos de integração econômica com vistas à criação de um mercado comum latino-americano; e c) esforços cooperativos a fim de evitar os efeitos prejudiciais das flutuações excessivas das rendas em divisas provenientes de exportações primárias, assim como adotar medidas para facilitar o acesso das exportações latino-americanas aos mercados internacionais.<sup>105</sup>

---

<sup>105</sup> Cf. Carta de Punta del Este, nos anexos deste trabalho. Título primeiro, dos “Objetivos da Aliança para o Progresso”, itens 10, 11 e 12.

Como entre o dito e o feito, deliberadamente, a distância se acentuava e, especialmente, com os homens de negócios tendo seus investimentos e interesses priorizados em detrimento das ações estatais, inúmeras foram as flutuações de preços provocadas nas transações comerciais internacionais. Em setembro de 1961, por exemplo, poucos meses após ser apresentada a Carta de Punta del Este com os expressos objetivos da Aliança, foram lançadas no mercado enormes quantidades de estanho a fim de impedir a elevação dos seus preços.

O próprio presidente Victor Paz Estensoro, da Bolívia, uma das maiores produtoras de estanho do mundo, chegou a afirmar, publicamente, na matéria de capa do jornal *La Nación*, de 19 de setembro de 1961, que “[...] as repetidas promessas de levar em conta os interesses da Bolívia, relacionados com o problema de estanho, não coincidem com as intenções proclamadas na Carta de Punta del Este”.<sup>106</sup> A utilização de *dumping* por parte de empresários norte-americanos provocava flutuações, também, nos preços de outras mercadorias além do estanho. Assim, os preços do cobre, cacau, café, algodão, açúcar, chumbo, zinco, entre outros, estiveram sujeitos a variações, na grande maioria das vezes, deliberadas.

Em outubro de 1962, o ex-presidente Juscelino Kubitschek, juntamente com o ex-presidente da Colômbia, Alberto Lleras Camargo, ambos incumbidos pela Organização dos Estados Americanos de proceder a estudos sobre as diretrizes que regiam a Aliança, detectaram os problemas da flutuação de preços e a conseqüente perda de substância do comércio exterior latino-americano, como os primeiros de todos os males que afligiam o continente. Afirmara Kubitschek, em entrevista à imprensa francesa em dezembro daquele ano, que, em conseqüência das sucessivas quedas dos preços de café, o Brasil e a Colômbia haviam perdido muito mais que todo o montante de dinheiro recebido pelos investimentos norte-americanos.<sup>107</sup>

Essa percepção foi reiterada pelo embaixador brasileiro nos Estados Unidos, Roberto Campos, que, ao analisar a antinomia “comércio *versus* ajuda”, havia afirmado que a deterioração dos preços dos produtos primários exportados pela América Latina

---

<sup>106</sup> IANNI, O. *Op. Cit.*, p. 105.

<sup>107</sup> BUENO, C. e CERVO, A. L. *Op. Cit.*, p. 326.

aos Estados Unidos havia descido a tais níveis que a perda superava, segundo ele próprio calculou, o que se recebia pela forma de empréstimos e doações.<sup>108</sup>

Ou seja, mesmo não incluindo outros exemplos, é possível assinalar que o espírito de ajuda, eloqüente no discurso da Aliança, não se traduzia, necessariamente, em desenvolvimento das economias latino-americanas.

É possível refletir, ainda, que a Aliança para o Progresso configurava-se como projeto voltado para desviar a atenção da questão de desenvolvimento industrial nacional para as ações de mero cunho assistencial. Instituições filantrópicas como a *Catholic Charitas* e fundações como a *Ford* e *Rockefeller*, apresentam-se como as principais organizações norte-americanas que participaram de programas como “Alimentos para a Paz” e “Corpos pela Paz”, responsáveis por distribuir excedentes da produção agrícola norte-americana nas regiões mais pobres da América Latina. Ainda assim, quase a totalidade dessas somas foi recebida pelos latino-americanos sob a forma de linhas de crédito, e não em doações.<sup>109</sup>

Se a preocupação em favorecer a criação de um mercado comum – concomitante ao desenvolvimento de organizações multilaterais com vistas ao crescimento das possibilidades de comércio entre as nações do continente – era evidente no texto da Carta de Punta del Este, na prática foi realizada segundo outras motivações e objetivando resultados bem distintos.

Octavio Ianni, partindo de uma leitura sociológica da realidade latino-americana de dependência na década de 1960, à qual ele próprio estava muito envolvido, exprime o seguinte sentido para o projeto de integração de mercados no continente:

*Essas organizações, em geral, facilitam a ‘despolitização’ das controvérsias e contradições inerentes às relações imperialistas. Elas conferem aos governantes dos países membros, seja a ilusão de participar de processos decisórios, seja a conveniência de não discutir e submeter-se abertamente nas negociações bilaterais com os Estados Unidos. Da mesma forma que para os governantes dos Estados Unidos, também para os dos países do hemisfério tem sido conveniente*

---

<sup>108</sup> *Idem. Ibidem.*, p. 325.

<sup>109</sup> GERASSI, J. *Op. Cit.*, p. 316.

*despolitizar os problemas da dominação imperialista por intermédio do imperialismo.*<sup>110</sup>

De certa forma, é possível observar na criação do CIAP (Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso) uma enorme preocupação norte-americana em intermediar as decisões para a realização de projetos, dando ênfase ao multilateralismo, como requisito de uma diplomacia norte-americana de “associação madura”<sup>111</sup> entre os Estados Unidos e as repúblicas latino-americanas. Sob vários aspectos, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o Mercado Comum Centro-Americano (MCCA), encontravam-se nessa situação e serviam para facilitar as negociações frente aos interesses transnacionais das empresas privadas norte-americanas, à revelia de governos e do próprio sistema econômico nacional de cada Estado.

O próprio Raúl Prebisch, exercendo o cargo de subsecretário das Nações Unidas e coordenador técnico da OEA, demonstrava sua apreensão de que os benefícios da criação de um mercado comum, que reduziria as taxas alfandegárias, seriam colhidos principalmente por empresas estrangeiras, e não pelas nacionais.<sup>112</sup> A propósito, John Gerassi incentiva-nos a pensar nas possibilidades, ao se institucionalizar o mercado comum, de se aumentar significativamente a dependência de todos os países latino-americanos aos interesses do empresariado internacional, especialmente norte-americano, pois,

*[...] embora a América Latina não seja proprietária de nenhuma das companhias que manufaturam as mercadorias que importa dos Estados Unidos, estes são donos de cerca de 85% das companhias que produzem matérias-primas que a América Latina exporta para nós.*<sup>113</sup>

---

<sup>110</sup> IANNI, O. *Op Cit.*, p. 23.

<sup>111</sup> O termo “associação madura” passou a ser empregado em finais da década de 1960, caracterizando o discurso político norte-americano do presidente Nixon em que, por via meramente retórica, conclamava os Estados latino-americanos a participarem mais das decisões continentais. “Nossa associação deveria ser uma em que os EUA falassem menos e ouvissem mais e na qual fossem estabelecidos processos claros e coerentes, capazes de garantir que a configuração do futuro da América Latina venha a refletir a vontade dos países latino-americanos [...]”. Discurso do presidente Richard Nixon em 31 de outubro de 1969, perante a Associação Interamericana de Imprensa. In: *O Estado de São Paulo*, 1 de novembro de 1969, p. 8. Cf. IANNI, O., *Op. Cit.*, p. 24.

<sup>112</sup> PREBISCH, Raúl. “Aspectos econômicos da Aliança para o Progresso.” In: DREIER, J. C. (org.). *Op. Cit.*, p. 69.

<sup>113</sup> GERASSI, J. *Op. Cit.*, p. 310.

O fundamental é ainda assinalar o que a Carta de Punta del Este presume a respeito da institucionalização de mercados comuns, em seu título terceiro, “Integração econômica da América Latina”. Em princípio, considera-se que as repúblicas americanas anseiam a ampliação dos atuais mercados nacionais na América Latina, pois seria essencial para acelerar o processo de desenvolvimento econômico do hemisfério. Além disso, para financiar uma política de integração latino-americana e resolver os problemas transitórios que comumente acometem as balanças de pagamento, os recursos da Aliança para o Progresso, dirigidos pelo BID ou o FMI, poderiam ser utilizados.

Ora, o fato é que se excluía, deliberadamente, os Estados Unidos da América como país sócio e membro efetivamente participativo do processo de integração, pois a carta definia a ampliação de mercados na América Latina, a exemplo da ALALC, e, não, no continente. Por conseguinte, as regras de protecionismo, que se esperava seriam suprimidas das relações comerciais latino-americanas, privilegiando uma maior liberdade de circulação das manufaturas e matérias-primas controladas, em grande parte, por empresas privadas norte-americanas, não valiam para os Estados Unidos. A participação destes, no entanto, estaria presente nos empréstimos, ou melhor, nas linhas de créditos, para salvaguardar os países de balanças comerciais deficitárias e instabilidades orçamentárias, como se viu, estreitando ainda mais os laços de dependência, além de fomentar as intermináveis permanências dos ciclos viciosos com relação aos créditos.

A contradição da política exterior norte-americana para a América Latina já estava, portanto, montada: o vigoroso anúncio da libertação revolucionária dos povos das chagas do subdesenvolvimento econômico e injustiças sociais transfigurava-se, gradativa e estrategicamente, numa reta verticalização de prisão e dependência das repúblicas latino-americanas com relação aos Estados Unidos.

Autor de **Geografia da fome**: o dilema brasileiro, Josué de Castro escreveu que não passava de “permanências do colonialismo” a realidade da América Latina perante a política contraditória estabelecida pela Aliança para o Progresso, pois essa significava:

*[...] um conceito paternalista de humanismo filantrópico que não tem qualquer base econômica. A injeção de dólares não ajuda o povo, mas sim os governos cujos interesses freqüentemente são opostos ao do povo. O que ajudaria o povo seria a integração de suas economias pela valorização de seu trabalho, de sua produção [...]. O plano de investir em setores isolados que oferecem maiores recompensas não ajuda a desenvolver economicamente a América Latina; pelo contrário, agrava certos problemas sociais. O Plano Kennedy, infelizmente, foi concebido mais como um plano político do que econômico, e sofre de todos os preconceitos com os quais os interesses norte-americanos confundem a política exterior [...]. Tudo isso nada mais é do que puro colonialismo. Colonialismo é a única causa da fome na América Latina.*<sup>114</sup>

Ainda assim, a situação na qual se submetia a América Latina pode revelar uma realidade ainda mais dura caso seja proposto exercício intelectual em observar a questão por um outro ângulo: a América Latina poderia vir a desenvolver suas próprias indústrias de manufaturados, porém, os Estados Unidos não poderiam passar e sobreviver sem as matérias-primas latino-americanas.

Rockfeller, por exemplo, já havia observado, em 1965, segundo Noam Chomsky, que as indústrias norte-americanas dependiam cada dia mais e mais das matérias-primas do hemisfério ocidental.<sup>115</sup> Por outro lado, cada dia mais e mais, os latino-americanos dependiam das exportações de suas matérias-primas.

Se, para alguns, a Aliança para o Progresso nascera no intuito de proceder a participação norte-americana na “Segunda Guerra de Independência” da América Latina, talvez os resultados tenham sido realmente significativos. Afinal, todos os países se mantiveram, ou melhor, reiteraram sua posição como membros do “mundo livre”, afastados do comunismo exercido pela potência extra-continental soviética. Entretanto, para os que não viam sentido algum na expressão acima, pois nem mesmo o processo de libertação da primeira guerra de independência fora concluído, nem tampouco a luta diária pela justiça social parecia nunca se aproximar do fim, para esses, mesmo que não o saibam, o “mundo livre”, vivo e vitorioso, perpetuava-se, contraditoriamente, pelas amarras da dependência.

---

<sup>114</sup> CASTRO, Josué. **Geografia da fome: o dilema brasileiro.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001, p.26.

<sup>115</sup> CHOMSKY, Noam. **Política y cultura a finales del siglo XX: un panorama de las actuales tendencias.** Barcelona: Ariel, 1994, p. 48.

---

## **Considerações finais**

É bastante comum ao final de trabalhos como este, reiterar de maneira sucinta os principais pontos abordados, tecendo últimos comentários a fim de fornecer ao leitor uma visão mais objetiva de tudo que foi possível dissertar. Contudo, opta-se inicialmente por esclarecer as exclusões do trabalho, aquilo que deliberadamente não foi escrito. Partiu-se do pressuposto teórico de que as relações interamericanas são protagonizadas e fundamentadas pelas ações diplomáticas dos seus respectivos Estados-membros e que a política externa de qualquer país é uma construção relacionada a um determinado tempo histórico e aos interesses por ele suscitados. Sendo assim, a categoria política externa está contingenciada por, pelo menos, dois aspectos: a realidade interna das nações e o cenário internacional. Como se pôde observar, até mesmo pela natureza deste trabalho, optou-se por ocultar as análises das diversas e complexas realidades internas vividas pelas repúblicas do continente americano. Acredita-se que foi mais viável, dada a preocupação inicial, estabelecer uma leitura no quadro mais amplo do cenário internacional latino-americano, destacando suas injunções econômicas – com a crescente dependência do capital privado externo – e ideológicas – a partir da apreensão dos dispositivos de segurança e defesa do continente contra a ameaça comunista. Buscou-se, dessa forma, elaborar a dissertação privilegiando a difícil, porém bem-vinda, síntese histórica.

Neste ponto, torna-se imprescindível lembrar os objetivos e as preocupações inicialmente propostos, até mesmo para esclarecer ainda mais o caminho percorrido para chegar até aqui: o interesse era o de conduzir a narrativa para buscar compreender os impactos que a lógica bipolar rígida da Guerra Fria determinou para o cenário das relações interamericanas, desde o inflexivo ano de 1945 até o início das rupturas institucionais observadas em grande parte do território latino-americano a partir dos anos 1960. Especialmente, inquietava ao autor apreender a maneira pela qual a economia latino-americana fora internacionalizada, os percalços desse caminho e as justificativas utilizadas para assim se apreender.

Tentou-se demonstrar, historicamente, a forma pela qual sempre se mostrou confusa a relação entre pragmatismo e ideologia na condução da política externa norte-americana, especialmente em relação aos vizinhos do continente. Tal confusão ganhou contornos mais evidentes na medida em que o processo de industrialização dos Estados Unidos se acelerava após a Guerra de Secessão e diante dos primeiros ensaios de

intervenção na região caribenha. Isso conquanto o restante do continente, entre recuos e avanços, vagarosamente caminhava, ao pacificar-se pela convergência de suas elites, para adentrar no modelo imposto pela divisão internacional do capital industrial e monopolista da passagem dos oitocentos, como área fornecedora de matérias-primas e ambiente privilegiado para os investimentos de capitais excedentes.

O término da II Guerra Mundial constituiu o principal momento de inflexão que se buscou assinalar. Estava inaugurado o período da ordem bipolar própria da Guerra Fria e da confirmação da emergência dos Estados Unidos na condição de potência mundial, “representante da democracia e árduo defensor da livre economia de mercado capitalista”. Sendo assim, o sistema interamericano passou a ser institucionalizado e a retórica da unidade continental guardava, em si, a proposição de que a América Latina deveria, por inclinação natural, garantir a hegemonia norte-americana, mantendo-se como área ligada ao sistema capitalista de produção, ao tempo em que a segurança do hemisfério estaria assegurada. A permanência da América Latina na situação de “reserva de potência” garantia, sob a perspectiva norte-americana, a defesa do continente.

Descortinava-se a incoerência do sistema interamericano na medida em que a retórica da defesa do continente não se fazia acompanhar dos insumos concretos de desenvolvimento econômico e progresso social no interior dos países latino-americanos. Estes, sistematicamente, estavam sujeitos às variações de preços das matérias primas no mercado mundial e cada vez mais dependentes dos capitais privados externos, fundamentalmente norte-americanos, com vistas a garantir estabilidade no balanço de pagamentos e ambientes propícios e rentáveis aos investimentos.

Foi a partir de meados da década de 1950, com a ascensão de governantes mais comprometidos com a emergente realidade mundial de descolonização, de autodeterminação e de não-alinhamento, que o quadro de submissão acrítica dos países latino-americanos passou a ser revisado. Juscelino Kubitschek e sua Operação Pan-Americana, marcavam o reaquecimento do debate entre reformas e desenvolvimentos internos, com a disposição de garantir a estrutura interamericana na defesa anticomunista. Mais que isso: pela primeira vez, alertava-se politicamente os Estados Unidos da eminente necessidade de se aterem mais cuidadosamente aos perigos que a

exclusão social e a chaga crônica do subdesenvolvimento proporcionavam para o advento da subversão e de potenciais revoluções internas.

Percepções desencontradas e até mesmo antagônicas inviabilizaram a consecução do projeto naquele momento. Entretanto, foi preciso o impacto da chamada *questão cubana* para que a rígida lógica da Guerra Fria fosse plenamente inaugurada em território latino-americano no princípio da década de 1960. Configurando-se real a ameaça da integridade de hegemonia norte-americana sobre o continente, surge vigoroso o debate sobre as necessidades de reformas internas, desenvolvimento econômico, progresso social e integração dos países, orientado sob os auspícios de um programa político de ajuda externa criado pelos norte-americanos: a Aliança para o Progresso.

A maneira contraditória, porém quase sempre pragmática, com que os norte-americanos consideraram a realidade latino-americana, notadamente neste período, talvez tenha alcançado inéditos níveis de hipocrisia. Tentou-se, inclusive, apresentar a malversação da história de luta do povo latino-americano construída pelos Estados Unidos, evidentemente, sob a conivência e consentimento das elites conservadoras da América Latina, com a intensa participação dos regimentos militares.

A Aliança para o Progresso suprimiu os anseios de um desenvolvimento coerente, sustentável e realmente compartilhado por todas as classes sociais, ao priorizar os investimentos privados, voltados, fundamentalmente, para facilitar a entrada e a permanência de empresas internacionais, além das linhas de créditos para, em grande medida, manter balanços de pagamentos e receitas orçamentárias equilibrados. Países em bancarrota sempre afligiram os ânimos de investidores. Configurando, ademais, uma forma de intervenção na política e na economia latino-americana, a Aliança para o Progresso forjava a idéia de unidade pan-americana, inclusive promovendo a integração comercial dos países com vistas a facilitar o esvaziamento da Revolução Cubana e o maior trânsito de matérias-primas e produtos industrializados quase sempre produzidos por empresas norte-americanas. Especialmente, abria-se caminho para a livre circulação dos capitais privados de origem norte-americana continente afora.

Precedendo a promessa de imersão no “mundo livre”, institucionalizou-se a verticalização da dependência e internacionalização da economia latino-americana. Subvertendo a noção de uma aliança construtiva entre os Estados Unidos e a América Latina, num esperado esforço conjunto, realizava-se um profundo aperfeiçoamento na integração entre os Estados Unidos e os interesses de seus homens de negócio na economia da América Latina. Assim, entre o dito e o feito, a Aliança para o Progresso reiterava as injustiças sociais e aumentava, cada vez mais, a distância entre as nações do continente.

---

---

**DOCUMENTAÇÃO: FONTES / BIBLIOGRAFIA**

**Fontes:**

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **O Brasil em Punta Del Este**. Seção de Publicações, 1962.

BRILL, Paulo. **Raymundo Padilha – seleção de discursos**. Brasília: Câmara dos Deputados, Perfis Parlamentares, nº 46, Coordenação de Publicações, 2006.

SYRETT, Harold C. (org.). **Documentos históricos dos Estados Unidos**. São Paulo: Cultrix, 1980.

UNIÃO PAN-AMERICANA. **Carta da Organização dos Estados Americanos**. Secretaria Geral da OEA, Washington, 1962.

**Dissertações e Teses:**

BARBOSA, Antonio José. **O Brasil e a Questão Cubana: Punta Del Este**, 1962. Brasília: UnB, 1989. Dissertação de Mestrado.

RIBEIRO, Ricardo Alaggio. **A Aliança para o Progresso e as relações Brasil – Estados- Unidos**. Campinas: Unicamp, 2006. Tese de Doutorado.

VIDIGAL, Carlos Eduardo. **Integração Brasil-Argentina: o primeiro ensaio (1958-1962)**. Brasília: UnB, 2001. Dissertação de Mestrado.

**Bibliografia:**

ALMEIDA, Jaime de (org.). **Caminhos da História da América no Brasil: tendências e contornos de um campo historiográfico**. Brasília: ANPHLAC, 1998.

AYERBE, Luís Fernando. **Estados Unidos e América Latina: a construção da hegemonia**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz. **Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1989.

\_\_\_\_\_, Luiz Alberto Moniz. **Estado Nacional e Política Internacional na América Latina: o continente nas relações Argentina-Brasil (1930-1992)**. São Paulo: Ensaio, 1993.

BLOCH, Marc. **Apologia da História – ou o ofício do historiador**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2001.

BURKE, Peter (org.). **A escrita da História: novas perspectivas**. São Paulo: Editora UNESP, 1992.

CARPEAUX, Otto Maria. **A batalha da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

CASTRO, Josué de. **Geografia da fome: o dilema brasileiro**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas**. Brasília: IBRI, 2001.

\_\_\_\_\_, Amado Luiz e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CHAUNU, Pierre. **História da América Latina**. São Paulo: Difusão Européia do Livro, 1971.

CHOMSKY, Noam. **Política y cultura a finales del siglo XX: un panorama de las actuales tendencias**. Barcelona: Ariel, 1994.

DONGHI, Tulio Halperin. **História da América Latina**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

DREIER, John C. (org.). **A Aliança para o progresso: problemas e perspectivas.** Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

DREIFUSS, René. **A internacional capitalista: estratégias e táticas do empresariado transnacional (1918-1986).** Rio de Janeiro: Espaço e Tempo, 1987.

REIS FILHO, Daniel Aarão; FERREIRA, Jorge e ZENHA, Celeste (org.). **O século XX: o tempo das dúvidas (Do declínio das utopias às globalizações).** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2000.

FRANCHINI NETO, Hélio. **A política externa independente em ação: a Conferência de Punta del Este, 1962.** Brasília: RBPI, Ano 48, nº 2, 2005, p. 129-154.

GERASSI, John. **A invasão da América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

GORDON, Lincoln. **O progresso pela aliança.** Rio de Janeiro: Record, 1962.

HOBSBAWM, Eric J. **Era dos extremos: o breve século XX.** São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

\_\_\_\_\_. **Tempos interessantes: uma vida no século XX** São Paulo: Companhia das Letras, 2002.

IANNI, Octavio. **Imperialismo na América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.

MARTINS, Estevão Chaves de Rezende. **Relações Internacionais: cultura e poder.** Brasília: IBRI, 2002.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política Externa Brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2005.

PELLEGRINO, Carlos Roberto. **Gênese do Sistema Interamericano** (A Organização dos Estados Americanos). Brasília: Editora Universidade de Brasília, Coleção Textos Universitários, 1987.

PENNA, J. O. de Meira. **Política externa: segurança e desenvolvimento**. Rio de Janeiro: Livraria Agir Editora, 1967.

POWELSON, John P. **América Latina: a atual revolução econômica e social**. Rio de Janeiro: Record, 1964.

QUADROS, Jânio da Silva. **Os dois mundos das três Américas**. São Paulo: Martins, 1972.

RÉMOND, René (org.). **Por uma história política**. Rio de Janeiro: FGV, 2003.

\_\_\_\_\_, René. **O século XX: de 1914 aos nossos dias**. São Paulo: Cultrix, 2005.

SARAIVA, José Flávio Sombra (org.). **Relações Internacionais contemporâneas: da construção do mundo liberal à globalização**. Brasília: Paralelo 15, 1997.

SCHLESINGER, Jr. Arthur M. **Os ciclos da História Americana**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1992.

SMITH, Robert Freeman. **Os Estados Unidos e a América Latina, 1830-1930**. In: BETHELL, Leslie (org.). **História da América Latina: de 1830 a 1930**. São Paulo: Editora Universidade de São Paulo / Imprensa Oficial do Estado, 2001, v. IV, p. 609-649.

VIEIRA, Maria do Pilar. **A pesquisa em História**. São Paulo: Ática, 2000.

---

## ANEXOS

1. **Carta de Punta del Este.** *Apud* DREIER, John C. (org.). **A Aliança para o progresso:** problemas e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962, p. 167-186.
2. **Resoluções aprovadas na VIII Reunião de Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas (Ata de Bogotá).** *Apud* BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. O Brasil em Punta Del Este. Seção de Publicações, 1962, p.78-80.

## CARTA DE PUNTA DEL ESTE

### *Estabelecimento da Aliança Para o Progresso Dentro da Estrutura da Operação Pan-Americana*

#### PREAMBULO

As Repúblicas americanas proclamam sua decisão de associar-se em um esforço comum, para alcançar progresso econômico mais acelerado e justiça social mais ampla para seus povos, respeitando a dignidade do homem e a liberdade política.

Há quase 200 anos se iniciou, neste Hemisfério, a longa luta pela liberdade, fonte de inspiração para os povos do mundo. Alentados pela esperança que dimana das revoluções ocorridas nestas jovens nações, muitos homens hoje batem-se pela liberdade, em terras de antiga tradição. É chegado o momento de imprimir novo sentido a esta vocação revolucionária. Encontra-se a América nos umbrais de nova era histórica. Homens e mulheres de todo o Continente procuram conquistar a vida mais plena que as técnicas modernas põem ao seu alcance. Estão resolvidos a conseguir uma existência mais digna e cada vez mais abundante, para si e para os seus filhos; a obter acesso à cultura e iguais oportunidades para todos; e a eliminar condições que beneficiam a poucos, em detrimento das necessidades e da dignidade de muitos. É dever inadiável satisfazer essas justas aspirações, demonstrando aos pobres e desamparados, deste e dos demais continentes, que o poder criador do homem livre é a força que move o seu progresso e o das futuras gerações.

A certeza no êxito final repousa não somente na fé em seus povos, como também na convicção de que é indomável o espírito do homem livre — patrimônio da civilização americana.

Inspiradas por esses princípios, pelos da Operação Pan-Americana e os da Ata de Bogotá, as Repúblicas americanas resolveram estabelecer o seguinte programa de ação para iniciar e levar avante a Aliança para o Progresso.

## TÍTULO PRIMEIRO

## OBJETIVOS DA ALIANÇA PARA O PROGRESSO

A Aliança para o Progresso tem como objetivo unir tôdas as energias dos povos e governos das Repúblicas americanas, a fim de desenvolver um magno esforço cooperativo que acelere o desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos participantes, para que consigam alcançar o máximo grau de bem-estar com iguais oportunidades para todos, em sociedades democráticas adaptadas aos seus próprios desejos e necessidades.

As Repúblicas americanas convêm em trabalhar para atingir as seguintes metas principais, nesta década:

1. Conseguir, nos países latino-americanos participantes, crescimento substancial e contínuo da renda *per capita*, em ritmo que permita alcançar, no menor prazo possível, nível de renda capaz de garantir um desenvolvimento cumulativo, suficiente para elevar constantemente êsse nível com relação ao das nações mais industrializadas, reduzindo, dêsse modo, as discrepâncias entre os padrões de vida da América Latina e os dos países mais desenvolvidos. Diminuir, outrossim, as diferenças do nível de renda entre os países latino-americanos, estimulando o desenvolvimento mais acelerado dos que apresentam menor desenvolvimento relativo, e concedendo-lhes máxima prioridade na atribuição de recursos e na cooperação internacional em geral. Para avaliar-se o grau de desenvolvimento relativo, levar-se-á em conta não sòmente a expressão estatística do nível médio de renda real ou do produto bruto *per capita*, como também os índices de mortalidade infantil e analfabetismo, e o número de calorías diárias por habitante.

Reconhece-se que, para atingirem-se êsses objetivos dentro de prazo razoável, a taxa de crescimento econômico em qualquer país da América Latina não deve ser inferior a 2,5% anuais *per capita* e que cada país participante deverá fixar a própria meta de crescimento, consentânea com sua etapa de evolução social e econômica, sua disponibilidade de recursos, e sua capacidade de mobilizar os esforços nacionais para o desenvolvimento.

2. Pôr à disposição de todos os setores econômicos e sociais os benefícios de crescimento econômico mediante distribuição mais equitativa da renda nacional, elevando mais cêleremente as rendas e os padrões de vida das classes mais pobres da população; e, ao mesmo tempo, fazendo com que os recursos dedicados aos investimentos representem parcela maior do produto nacional.

3. Obter diversificação equilibrada nas estruturas econômicas nacionais, tanto regionais como funcionais, e lograr situação cada vez menos dependente da exportação de reduzido número de produtos primários, bem como da importação de bens de capital, conseguindo-se, simultâneamente, estabilidade nos preços ou nas rendas provenientes dessas exportações.

4. Acelerar o processo de uma industrialização racional, para aumentar a produtividade global da economia, utilizando plenamente a capacidade e os serviços, tanto do setor privado como do público, aproveitando os recursos naturais da área e proporcionando ocupação produtiva e bem remunerada aos trabalhadores total ou parcialmente desempregados. Dentro dêsse processo de industrialização, prestar atenção especial ao estabelecimento e à expansão das indústrias produtoras de bens de capital.

5. Aumentar consideravelmente a produtividade e a produção agrícolas, e melhorar, igualmente, os serviços de armazenamento, transporte e distribuição.

6. Impulsionar, respeitando as particularidades de cada país, programas de reforma agrária integral encaminhada à efetiva transformação, onde fôr necessária, das estruturas e dos injustos sistemas de posse e uso da terra, a fim de substituir o regime de latifúndios e minifúndios por sistema justo de propriedade, de maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos, a terra se constitua, para o homem que a trabalha, em base da sua estabilidade econômica, fundamento do seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade.

7. Eliminar o analfabetismo entre os adultos do Hemisfério e, até 1970, garantir um mínimo de seis anos de instrução primária a tôda criança em idade escolar, na América Latina; modernizar e ampliar os meios para o ensino secundário, vocacional, técnico e superior; aumentar a capacidade para a pesquisa pura e aplicada, assim como prover o pessoal habilitado requerido pelas sociedades em rápido desenvolvimento.

8. Aumentar, em um mínimo de cinco anos, a esperança de vida ao nascer, e elevar a capacidade de aprender e produzir, através do melhoramento da saúde individual e coletiva. Para atingir-se esta meta cumpre, entre outras medidas, fornecer água potável e esgotos, no próximo decênio, a 70% da população urbana e 50% da rural, no mínimo; reduzir à metade das taxas atuais, pelo menos, a mortalidade dos menores de 5 anos; controlar as doenças transmissíveis mais graves, segundo sua importância como causas de invalidez ou morte; erradicar

as doenças para cuja eliminação se conhecem técnicas eficazes, principalmente o impaludismo; melhorar a nutrição; aperfeiçoar e formar sanitaristas e auxiliares, na quantidade mínima indispensável; melhorar os serviços básicos de saúde nos planos nacional e local; intensificar a pesquisa científica e utilizar plena e mais efetivamente os conhecimentos dela derivados para a prevenção e cura das doenças.

9. Aumentar a construção de moradias econômicas para famílias de baixo nível de renda, com o objetivo de diminuir o *deficit* das habitações; substituir por vivendas econômicas as inadequadas ou deficientes e dotar dos necessários serviços públicos os centros de população urbanos e rurais.

10. Manter níveis estáveis de preços, evitando a inflação e a deflação, bem como as resultantes privações sociais e a má distribuição de recursos, tendo sempre em conta a necessidade de manter-se ritmo adequado de crescimento econômico.

11. Fortalecer os acordos de integração econômica, a fim de chegar-se ao objetivo final de realizar a aspiração de criar-se um mercado comum latino-americano que amplie e diversifique o comércio entre os países da América Latina e contribua, desta maneira, para o crescimento econômico da região.

12. Promover programas cooperativos, a fim de evitarem-se os efeitos prejudiciais das flutuações excessivas das rendas em divisas provenientes de exportações primárias, de vital importância para o desenvolvimento econômico e social, e adotar as medidas necessárias para facilitar o acesso das exportações latino-americanas aos mercados internacionais.

## TÍTULO SEGUNDO

### DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL

#### Capítulo I. Requisitos Básicos para o Desenvolvimento

As Repúblicas americanas reconhecem que, para alcançar os objetivos antes expostos, serão necessárias as seguintes condições:

1. Que se levem a cabo, de acordo com os princípios democráticos, amplos e bem concebidos programas nacionais de desenvolvimento econômico e social, visando à obtenção de um crescimento auto-suficiente.

2. Que tais programas se apoiem no princípio de auto-auxílio — como o estabeleceu a Ata de Bogotá — e no máximo emprego

dos recursos nacionais, tomando-se em consideração as circunstâncias especiais de cada país.

3. Que, na elaboração e execução desses programas, a mulher esteja em pé de igualdade com o homem.

4. Que os países latino-americanos obtenham suficiente assistência financeira do exterior, inclusive parte substancial em condições flexíveis em matéria de prazos e condições de amortização e modos de utilização, para complementar a formação do capital nacional e reforçar a capacidade de importação dos referidos países; e que, em apoio de programas bem ideados, que abranjam as reformas estruturais necessárias e as medidas para a mobilização de recursos nacionais, se ponha à disposição dos países latino-americanos uma contribuição de capital, proveniente de todas as fontes externas, durante os próximos dez anos, não inferior a US\$ 20 bilhões, dando prioridade aos países de menor desenvolvimento relativo. A maior parte dessa importância deverá ser constituída por fundos públicos.

5. Que as instituições, tanto do setor público como do privado, inclusive as organizações trabalhistas, cooperativas e empresas comerciais, industriais e financeiras, sejam fortalecidas e melhoradas, para a utilização crescente e eficaz dos recursos nacionais; e que se executem as reformas sociais necessárias, capazes de permitir a distribuição equitativa do fruto do progresso econômico e social.

#### Capítulo II. Programas Nacionais de Desenvolvimento

1. Os países latino-americanos participantes convêm em estabelecer ou fortalecer sistemas para a elaboração, execução e revisão periódica dos programas nacionais de desenvolvimento econômico e social, compatíveis com os princípios, objetivos e requisitos contidos neste documento. Os países latino-americanos participantes deverão formular, dentro dos próximos dezoito meses, se possível, programas de desenvolvimento a longo prazo. Tais programas deverão abranger, segundo as condições peculiares de cada país, os elementos esboçados no Apêndice.

2. Os programas nacionais de desenvolvimento deverão incorporar esforços próprios visando a:

- a) Melhorar os recursos humanos e ampliar as oportunidades, mediante a elevação dos níveis gerais de educação e saúde; melhorar o ensino técnico e a formação profissional, dando ênfase à ciência e à tecnologia, e à remuneração adequada do trabalho efetuado, estimulando-se o talento do adminis-

- trador, do empresário e do assalariado; criar empregos mais produtivos para o trabalhador subempregado; estabelecer sistemas eficientes de relações trabalhistas e de consulta e colaboração entre as autoridades, as associações patronais e as organizações trabalhistas; fomentar as instituições locais de pesquisa científica pura e aplicada; e melhorar as normas de administração pública;
- b) Desenvolver mais amplamente e utilizar com eficácia maior os recursos naturais, em particular os que atualmente não estão sendo explorados, ou são pouco aproveitados, inclusive medidas para a elaboração de matérias-primas;
- c) Reforçar a base agrícola, estendendo os benefícios da terra, em proporção crescente, aos que a trabalham; e assegurando, nos países em que há população indígena, a integração desta no processo econômico, social e cultural da sociedade moderna.
- Para a realização destes propósitos, deverão ser adotadas, entre outras, medidas tendentes ao estabelecimento ou melhoramento, conforme o caso, dos seguintes serviços: extensão, crédito, assistência técnica, pesquisa e mecanização agrícolas; saúde e educação; armazenamento e distribuição; cooperativas e associações camponesas e programas de desenvolvimento comunitário;
- d) Mobilizar e utilizar os recursos financeiros de modo mais eficaz, racional e justo, mediante reforma da estrutura dos sistemas tributários, que inclua impostos adequados e equitativos sobre as rendas elevadas e os bens de raiz, assim como a aplicação estrita de medidas para melhorar a administração fiscal. Os programas de desenvolvimento deverão compreender a adaptação das dotações orçamentárias às necessidades do desenvolvimento, medidas para manter a estabilidade dos preços, a criação de facilidades essenciais de crédito, com taxas de juros razoáveis, e o estímulo à poupança individual;
- e) Promover condições que estimulem o fluxo de inversões estrangeiras que contribuam para o aumento dos recursos de capital dos países participantes, que o requeiram, através de medidas adequadas, inclusive a celebração de convênios, com o propósito de reduzir ou eliminar a dupla tributação;
- f) Melhorar os sistemas de distribuição e vendas para tornar mais competitivo o mercado, neutralizando as práticas monopolistas.

## Capítulo III. Medidas de Ação Imediata e a Curto Prazo

1. Reconhecendo que alguns países da América Latina, não obstante seus maiores esforços, podem necessitar de auxílio financeiro de emergência, os Estados Unidos lhes prestarão assistência, através dos fundos já estabelecidos ou que se estabelecerem para estes fins. Os Estados Unidos estão dispostos a agir com presteza, relativamente a esses pedidos. Os pedidos referentes a situações já existentes deverão ser apresentados dentro dos próximos 60 dias.
2. Os países latino-americanos participantes deverão intensificar imediatamente os esforços para acelerar o seu desenvolvimento, prestando atenção especial (além de criarem ou reforçarem seus organismos para a programação de desenvolvimento a longo prazo) aos seguintes pontos:
- a) Concluir os projetos já iniciados e dar início àqueles, com relação aos quais já hajam sido efectuados estudos básicos, a fim de acelerar o seu financiamento e execução;
- b) Executar novos projetos que tenham por objetivo:
- 1º atender imperiosas necessidades econômicas e sociais e que beneficiem diretamente o maior número de pessoas;
  - 2º concentrar os esforços nas zonas menos desenvolvidas ou de maior depressão, onde existirem problemas sociais, particularmente graves para o país;
  - 3º utilizar capacidades ou recursos ociosos, especialmente mão-de-obra subempregada; e
  - 4º estudar e avaliar os recursos naturais;
- c) Facilitar a preparação ou execução dos programas a longo prazo, através de medidas encaminhadas a:
- 1º treinar mestres, técnicos e especialistas;
  - 2º prover treinamento acelerado de operários e camponeses;
  - 3º melhorar as estatísticas básicas;
  - 4º estabelecer os meios necessários de crédito e distribuição; e
  - 5º melhorar os serviços e a administração.
3. Os Estados Unidos auxiliarão a efetivação destas medidas a curto prazo, visando a obter resultados concretos da Aliança para o Progresso, com a maior brevidade possível. No que se refere às medidas precitadas, e nos termos da declaração do Presidente Kennedy, os Estados Unidos prestarão ajuda no quadro dessa Aliança, inclusive

assistência financeira para as medidas a curto prazo, em importância superior a um bilhão de dólares no período de um ano que se encerra em março de 1962.

#### Capítulo IV. Assistência Externa para Apoiar os Programas Nacionais de Desenvolvimento

1. O desenvolvimento econômico e social da América Latina exigirá grande assistência financeira adicional, tanto pública como particular, por parte dos países exportadores de capital, inclusive dos membros do Grupo Assessor do Desenvolvimento e instituições internacionais de crédito. As providências previstas na Ata de Bogotá e as novas medidas estipuladas nesta Carta destinam-se a criar a estrutura dentro da qual esse auxílio adicional será concedido e utilizado eficazmente.

2. Os Estados Unidos auxiliarão os países participantes cujos programas de desenvolvimento estabeleçam medidas de auto-auxílio e política econômica consentâneas com os princípios e objetivos desta Carta. Para complementar os esforços próprios desses países, os Estados Unidos estão dispostos a fornecer recursos que — juntamente com outros, cuja obtenção das demais fontes externas se prevê — serão de natureza e em volume adequados para realizar os objetivos aqui expostos. Esse auxílio se destinará tanto ao melhoramento social como ao desenvolvimento econômico e, quando for o caso, será prestado em forma de subvenções ou empréstimos concedidos em termos e condições flexíveis.

Os países participantes solicitarão o apoio de outros países exportadores de capital e das instituições internacionais competentes, para que lhes concedam assistência destinada a concretizar esses objetivos.

3. Os Estados Unidos assistirão no financiamento de projetos de assistência técnica propostos por qualquer país participante ou pela Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, destinados: a) à contratação de especialistas, de acordo com os governos e a serviço destes, inclusive para a elaboração de projetos específicos de investimento e para fortalecimento dos mecanismos nacionais de preparação de projetos, valendo-se, quando for o caso, de firmas especializadas em engenharia; b) à realização conjunta pela Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos, a Comissão Econômica para a América Latina, e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, nos termos dos acordos de cooperação existentes entre essas organizações, de estudos e pesquisas de campo, inclusive os relativos a problemas de desenvolvimento, formação de órgãos nacionais para a elaboração de programas de desenvolvimento, reforma agrária e desen-

volvimento rural, saúde, cooperativas, habitação, educação e formação profissional, tributação e arrecadação de impostos; e c) à convocação de reuniões de técnicos e funcionários sobre desenvolvimento e problemas afins.

Os mencionados governos e organizações solicitarão, quando convier, a cooperação das Nações Unidas e de seus organismos especializados para o desempenho dessas atividades.

4. Os países latino-americanos participantes reconhecem que cada um deles, em diferentes graus, está em condições de ajudar as Repúblicas irmãs concedendo-lhes assistência técnica e financeira. Reconhecem, outrossim, que terão condições ainda melhores, à medida que se desenvolverem suas economias. Confirmam, portanto, sua intenção de ajudar as Repúblicas irmãs de maneira crescente, quando o permitam as circunstâncias.

#### Capítulo V. Organização e Processos

1. A fim de proporcionar assistência técnica para formular os programas de desenvolvimento, segundo o solicitem os países participantes, a Organização dos Estados Americanos, a Comissão Econômica para a América Latina e o Banco Interamericano de Desenvolvimento manterão e reforçarão seus acordos de coordenação neste domínio, com o intuito de terem à disposição um grupo de técnicos em programação, cujos serviços possam ser utilizados para facilitar o cumprimento desta Carta. Os países participantes farão, igualmente, gestões para procurar intensificar, com esse mesmo propósito, a assistência técnica dos organismos especializados das Nações Unidas.

2. O Conselho Interamericano Econômico e Social, por proposta conjunta do Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos, do Presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento e do Subsecretário das Nações Unidas, encarregado da Comissão Econômica para a América Latina, aprovará uma lista de nove técnicos de alto nível, levando em conta, exclusivamente, sua experiência, capacidade técnica e competência nos diversos aspectos de desenvolvimento econômico e social. Os referidos técnicos poderão ser de qualquer nacionalidade, mas em relação aos de origem latino-americana, procurar-se-á obter adequada distribuição geográfica; serão ligados ao CIES, mas gozarão de completa autonomia no exercício das suas funções e não poderão exercer nenhum outro cargo remunerado. A designação dos técnicos se fará por um prazo de três anos, podendo ser renovada.

3. Se o desejar, cada governo poderá apresentar seu programa de desenvolvimento econômico e social à consideração de um Comitê

*ad hoc*, formado por até três membros escolhidos da lista de técnicos a que se refere o parágrafo anterior, e por igual número de técnicos alheios à lista. Os especialistas que constituem o Comitê *ad hoc* serão designados pelo Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos, a pedido do governo interessado, e com o seu consentimento.

4. O Comitê estudará o programa de desenvolvimento, trocará opiniões com o governo interessado a respeito de possíveis modificações e, com o consentimento do mesmo governo, dará a conhecer suas conclusões ao Banco Interamericano de Desenvolvimento e a outros governos e instituições que possam estar dispostos a prestar assistência financeira e técnica do exterior para execução do programa.

5. Ao estudar o programa de desenvolvimento que lhe fôr submetido, o Comitê *ad hoc* examinará a compatibilidade do programa com os princípios da Ata de Bogotá e os desta Carta, exame para o qual levará em conta os elementos do Apêndice.

6. A Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos fornecerá o pessoal que os técnicos mencionados nos parágrafos 2 e 3 deste Capítulo necessitem para desempenhar sua missão. Esse pessoal poderá ser contratado para tal fim específico, ou poderá pertencer ao quadro permanente da Organização dos Estados Americanos, da Comissão Econômica para a América Latina e do Banco Interamericano de Desenvolvimento, nos termos dos atuais acordos de cooperação entre os três organismos. A Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos poderá negociar acordos com o Secretariado das Nações Unidas, seus organismos especializados e os da Organização dos Estados Americanos, para a designação temporária do pessoal requerido.

7. O governo, cujo programa de desenvolvimento haja sido objeto de recomendações por parte do Comitê *ad hoc*, no que tange às suas necessidades de financiamento externo, poderá submetê-lo à consideração do Banco Interamericano de Desenvolvimento, a fim de que este tome as providências necessárias para obter o financiamento externo exigido, inclusive a organização de consórcios de instituições de crédito e governos dispostos a contribuir para o financiamento continuado e sistemático, a prazos adequados, do programa. Entretanto, o governo terá inteira liberdade de recorrer, por qualquer outra via, a todas as fontes de financiamento, com o objetivo de conseguir, no todo ou em parte, os recursos necessários.

O Comitê *ad hoc* não interferirá no direito de cada governo de adotar suas próprias metas, prioridades e reformas, nos seus programas nacionais de desenvolvimento.

As recomendações do Comitê *ad hoc* serão de grande importância para orientar a distribuição dos fundos públicos da Aliança para o Progresso que contribuam para o financiamento externo previsto no referido programa. Tais recomendações levarão especialmente em conta o exposto no parágrafo 1 do Título Primeiro.

Outrossim, os governos participantes farão gestões para que tais recomendações sejam também aceitas como fator de grande importância nas decisões que, com os mesmos fins, tomarem as instituições inter-americanas de crédito, outras entidades creditícias internacionais e os governos de países amigos que sejam fornecedores potenciais de capital.

8. O Conselho Interamericano Econômico e Social examinará todos os anos o progresso registrado na formulação, realização nacional e financiamento internacional de programas de desenvolvimento, e submeterá as recomendações pertinentes ao Conselho da Organização dos Estados Americanos.

#### APÊNDICE

##### *Elementos dos Programas de Desenvolvimento Nacional*

1. O estabelecimento de metas compatíveis para atingir-se, durante o período do programa, o aumento da capacidade de produção na indústria, agricultura, mineração, transportes, energia e comunicações, a melhoria das condições de vida nas zonas urbanas e rurais, inclusive o progresso em matéria de moradia, educação e saúde.

2. A determinação de prioridades e a descrição de métodos para atingir-se as metas colimadas, inclusive medidas específicas e os projetos principais. Os projetos concretos de desenvolvimento deverão ser justificados em termos da relação entre custos e benefícios, incluída entre estes sua contribuição à produtividade social.

3. As medidas que se adotarem para dirigir as operações do setor público e para estimular a ação privada, em apoio do programa de desenvolvimento.

4. O custo estimado, em moeda nacional e estrangeira, dos projetos principais e do programa global de desenvolvimento, ano por ano, durante o período coberto pelo programa.

5. Os recursos nacionais, públicos e privados, que se estimam disponíveis para executar o programa.

6. Os efeitos diretos e indiretos do programa sobre o balanço de pagamentos, e o financiamento externo, público e privado, que se julga necessário para executar o programa.

7. As diretrizes básicas da política fiscal e monetária que deverão ser seguidas para permitir a realização do programa num quadro de estabilidade de preços.

8. O mecanismo da administração pública — inclusive as relações com os governos locais, organismos descentralizados e organizações não-governamentais, tais como as trabalhistas, cooperativas e instituições comerciais e industriais — que será utilizado na execução do programa, adaptando-o às mudanças das circunstâncias e avaliando o progresso realizado.

## TÍTULO TERCEIRO

## INTEGRAÇÃO ECONÔMICA DA AMÉRICA LATINA

As Repúblicas americanas consideram necessário ampliar os atuais mercados nacionais latino-americanos como condição imprescindível para acelerar o processo de desenvolvimento econômico no Continente, e meio adequado para obter-se maior produtividade mediante a complementação e a especialização industriais, facilitando-se assim a obtenção de maior benefício social por parte dos habitantes das diferentes regiões. Essa ampliação dos mercados permitirá melhor utilização dos recursos previstos na Aliança para o Progresso.

Em consequência, reconhecem que:

1. O Tratado de Montevideu, por sua flexibilidade e por achar-se aberto à adesão de todos os países latino-americanos, assim como o Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana, são instrumentos eficazes para a realização daqueles objetivos, como o expressa a Resolução No. 11 (III) do Nono Período de Sessões da Comissão Econômica para a América Latina.

2. O processo de integração poderá ser intensificado e acelerado não só através da especialização resultante da ampliação do mercado por meio dos programas de liberação de comércio, mas também mediante a utilização de mecanismos tais como os acordos setoriais de complementação, previstos no Tratado de Montevideu.

3. A fim de garantir-se a expansão harmônica e complementar das economias de todos os países, o processo de integração deve prever, com a necessária flexibilidade, a situação dos países de menor desenvolvimento econômico relativo e permitir que lhes sejam concedidos tratamentos especiais, justos e equitativos.

4. Com vista a facilitar a integração econômica no âmbito latino-americano, é recomendável estabelecerem-se vínculos adequados entre a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) e o Tratado Geral de Integração Econômica Centro-Americana, assim como entre uma destas agrupações e qualquer país latino-americano, dentro dos limites dos ditos instrumentos.

5. Convém que os países latino-americanos coordenem sua atuação para enfrentarem as condições desvantajosas em que se encontra seu comércio exterior nos mercados mundiais, especialmente em consequência de determinadas políticas restritivas e discriminatórias de países e agrupações econômicas extracontinentais.

6. Na aplicação dos recursos provenientes do programa da Aliança para o Progresso, deve dar-se especial atenção tanto aos investimentos em projetos multinacionais que contribuam para fortalecer o processo de integração em todos os seus aspectos, como aos financiamentos indispensáveis para a produção industrial e à crescente expansão do seu comércio na América Latina.

7. Para facilitar a participação dos países de menor desenvolvimento relativo nos programas latino-americanos de cooperação econômica multinacional, e promover desenvolvimento harmônico e equilibrado do processo de integração latino-americana, deve conceder-se especial atenção, dentro do financiamento previsto pela Aliança para o Progresso, às necessidades dos referidos países, e, muito especialmente, aos programas de infra-estrutura e à promoção de novas linhas de produção nesses países.

8. O processo de integração econômica implica necessidades adicionais de investimento em diversos setores da atividade econômica, e os recursos da Aliança para o Progresso devem cobrir essas necessidades, bem como as previstas no financiamento dos programas nacionais de desenvolvimento.

9. Quando grupos de países latino-americanos possuírem instituições financeiras de integração econômica, o financiamento, a que se refere o número anterior, deve ser de preferência levado a cabo por intermédio das ditas instituições, e para o financiamento regional, destinado a cumprir os objetivos dos instrumentos de integração regional existentes, se procurará a cooperação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, a fim de se canalizarem as contribuições extra-regionais que, para esses efeitos, possam ser concedidas.

10. Uma das vias possíveis para tornar-se efetiva uma política de financiamento da integração latino-americana, seria gestionar, junto

ao Fundo Monetário Internacional e outras fontes financeiras, para que forneçam os meios destinados a resolver os problemas transitórios do balanço de pagamentos, que se produzam nos países membros de sistemas de integração econômica.

11. O fomento e a coordenação de sistemas de transporte e comunicações são formas efetivas para acelerar-se o processo de integração, e convém, para impedir práticas abusivas em matéria de fretes e tarifas, propiciar o estabelecimento de empresas multinacionais latino-americanas de transporte e comunicações, ou outras soluções adequadas.

12. Tendo em vista a integração e a complementação econômicas, deve-se procurar uma adequada coordenação dos programas nacionais, ou a programação conjunta de várias economias, através dos organismos de integração existentes na região, e promover, outrossim, uma política de investimentos destinada a eliminar progressivamente as desigualdades de crescimento das várias zonas geográficas, especialmente no caso dos países de menor desenvolvimento econômico relativo.

13. É necessário promover o desenvolvimento das empresas nacionais latino-americanas, de maneira que possam atuar em pé de igualdade competitiva com as estrangeiras.

14. Para os efeitos do processo de integração e do desenvolvimento econômico desejado, é fundamental a participação ativa do setor privado, e, salvo nos países onde não existe o regime da livre empresa, a programação do desenvolvimento pelos organismos públicos nacionais competentes, longe de impedir essa participação, pode facilitá-la e orientá-la, abrindo-lhe novas perspectivas de benefício social.

15. Que, à medida que forem alcançando sua independência, sejam convidados a participar nos programas de integração econômica da América Latina os países do Hemisfério ainda sob regime colonial.

#### TÍTULO QUARTO

#### PRODUTOS BÁSICOS DE EXPORTAÇÃO

As Repúblicas americanas reconhecem que o desenvolvimento econômico da América Latina exige a expansão de seu comércio, aumento simultâneo e correspondente em suas rendas em divisas derivadas da exportação, diminuição das flutuações cíclicas ou sazonais nas rendas dos países que ainda dependem consideravelmente da exportação de matérias-primas e da correção da deterioração secular de suas relações de troca.

Em vista disso, acordam que deveriam ser tomadas as medidas mencionadas neste Título.

#### Capítulo I. Medidas Nacionais

As medidas nacionais que afetam o comércio de produtos primários devem ser encaminhadas e aplicadas com o objetivo de:

1. Evitar obstáculos indevidos à expansão do comércio destes produtos.
2. Impedir a instabilidade do mercado.
3. Aumentar a eficácia dos planos e mecanismos internacionais de estabilização.
4. Expandir seus mercados atuais e ampliar sua área de intercâmbio em ritmo compatível com rápido desenvolvimento.

Conseqüentemente:

- A. Os países membros importadores deverão reduzir e, se possível abolir, no mais breve prazo, todas as restrições ao consumo e à importação de produtos primários, inclusive os do maior grau possível de elaboração no país de origem, salvo quando tais medidas restritivas forem impostas temporariamente, a fim de diversificar a estrutura econômica, acelerar o desenvolvimento econômico das nações pouco desenvolvidas ou formar reservas básicas nacionais. Os países importadores devem também dispor-se a apoiar, mediante regulamentos adequados, programas de estabilização de produtos primários que se convençione celebrar com os países produtores.
- B. Os países industrializados deverão prestar especial atenção à necessidade de acelerar o desenvolvimento econômico dos países menos desenvolvidos.

Por conseguinte, devem envidar o máximo de seus esforços para criar condições, compatíveis com suas obrigações internacionais, mediante as quais possam conceder vantagens aos países menos desenvolvidos, capazes de permitir a rápida expansão de seus mercados. Em vista da urgente necessidade desse acelerado desenvolvimento, os países industrializados devem também estudar os meios para modificar, em todos os casos possíveis, as obrigações internacionais que impeçam a realização do citado objetivo.

- C. Os países membros produtores deverão formular seus planos de produção e exportação, tendo em mente seu impacto nos mercados mundiais e a necessidade de apoiar os programas e mecanismos internacionais de estabilização e aumentar sua eficácia. Igualmente, procurarão evitar o aumento da produção antieconômica de mercadorias que possam ser obtidas, em melhores condições, nos países menos desenvolvidos do Continente e representem importante fonte de ocupação de mão-de-obra.
- D. Os países membros adotarão tôdas as medidas necessárias para que se oriente a pesquisa tecnológica no sentido da obtenção de novos usos e subprodutos dos produtos primários fundamentais de suas economias.
- E. Os países membros deverão promover a redução e, se possível, a eliminação, em prazo razoável, dos subsídios às exportações e outras medidas que causam instabilidade nos mercados de produtos básicos e provocam excessivas flutuações dos preços e rendas.

#### Capítulo II. Medidas de Cooperação Internacional

1. Os países membros deverão realizar esforços coordenados e, se possível, conjuntos, para:
  - a) Eliminar, o mais breve possível, o protecionismo indevido que favorece a produção de matérias básicas;
  - b) Suprimir impostos e reduzir preços internos excessivos, que desencorajam o consumo de produtos básicos importados;
  - c) Fazer com que se ponha termo a acórdos preferenciais e outras medidas que limitam o consumo mundial de produtos primários latino-americanos e seu acesso aos mercados internacionais, em especial os dos países em processos de integração econômica na Europa Ocidental e dos países de economia centralmente planificada; e
  - d) Adotar os mecanismos de consulta necessários para conseguir que suas políticas de comercialização não tenham efeitos prejudiciais na estabilidade dos mercados de produtos básicos.
2. Os países industrializados deverão prestar a máxima cooperação aos menos desenvolvidos, para que suas matérias-primas sejam exportadas no maior grau de elaboração que seja econômico.

3. Os países membros, através de suas representações nos organismos internacionais de financiamento, sugerirão que estes levem em conta, ao considerarem créditos para o fomento da produção para a exportação, a situação que tais créditos possam criar aos produtos dos quais há excedentes no mercado mundial.
4. Os países membros deverão apoiar os esforços que estão sendo realizados pelos grupos internacionais de estudo de produtos e a Comissão de Comércio Internacional de Produtos Primários (CCIPP), das Nações Unidas. Nesse sentido, deve considerar-se responsabilidade conjunta dos países produtores e consumidores tomarem medidas no plano nacional e internacional para reduzir a instabilidade nos mercados.
5. Para compensar de maneira adequada e efetiva as flutuações no volume e nos preços das exportações dos produtos básicos, o Secretário Geral da Organização dos Estados Americanos deverá convocar um grupo de técnicos, designados pelos respectivos governos, para reunir-se antes de 30 de novembro de 1961, apresentando relatório antes de 31 de março de 1962.

Os técnicos deverão:

- a) Considerar as questões relativas ao financiamento de compensação surgidas durante a presente Reunião;
  - b) Analisar as propostas de estabelecer-se um fundo internacional de estabilização das receitas de exportação, contidas no relatório do Grupo de Técnicos, documento básico da Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social, assim como qualquer outra alternativa; e
  - c) Preparar um anteprojeto para a criação de mecanismos compensatórios de financiamento. Este projeto deverá circular entre os governos membros, devendo-se obter sua opinião com suficiente antecedência, em relação à próxima reunião da Comissão de Comércio Internacional de Produtos Primários (CCIPP).
6. Os países membros deverão apoiar os esforços destinados a melhorar e reforçar os convênios internacionais de produtos e dispor-se a cooperar na solução dos problemas específicos que afetem tais produtos. Deverão, outrossim, promover a adoção de soluções adequadas para os problemas a curto e longo prazo dos referidos merca-

dos, de modo que os interesses econômicos de produtores e consumidores sejam igualmente defendidos.

7. Os países membros solicitarão a cooperação, em programas de estabilização, de outros países produtores e consumidores, levando em conta que as matérias-primas do Hemisfério Ocidental são também produzidas e consumidas em outras partes do mundo.
8. Os países membros reconhecem que a colocação de excedentes e reservas acumuladas pode constituir uma fonte de recursos para atingir as finalidades propostas na primeira parte deste Título, contanto que, paralelamente à geração de recursos locais, se aumente o consumo de produtos essenciais nos países que os recebem. Tal colocação de excedentes e reservas deverá ser feita de forma ordenada, com o intuito de:
  - a) Evitar a perturbação dos atuais mercados comerciais aos países membros; e
  - b) Estimular a expansão de vendas de seus produtos a outros mercados.

Entretanto, reconhece-se:

- a) Que a colocação de excedentes com esses fins não deve deslocar as vendas comerciais de produtos idênticos, tradicionalmente efetuadas por outros países; e
- b) Que ela não pode substituir os programas de assistência financeira e técnica em grande escala.

EM FÉ DO QUE se firma a presente Carta, em Punta del Este, Uruguai, aos dezessete dias do mês de agosto de mil novecentos e sessenta e um.

Os textos originais serão depositados nos arquivos da União Pan-Americana, para os quais serão remetidos por intermédio do Secretário Geral da Reunião Extraordinária, a fim de se enviarem cópias certificadas aos governos dos Estados membros da Organização dos Estados Americanos.

(Relacionam-se a seguir os nomes dos signatários)

## PELA VENEZUELA:

Lorenzo Fernández  
Manuel Pérez Guerrero  
José Antonio Mayobre  
Mercedes Carvajal de Arocha  
Daniel Orellana  
Virgilio Fernández

## PELA COLÓMBIA:

Hernando Agudelo Villa  
Carlos Sanz de Santamaría  
José Joaquín Gori  
Santiago Salazar Santos  
Gabriel Betancur Mejía

## PELA GUATEMALA:

Joaquín Prieto Barrios  
Julio Prado García Salas  
Alberto Arreaga

## PELA ARGENTINA:

Roberto T. Alemann

## PELA BOLÍVIA:

Alfonso Gumucio Reyes

## PELO PERU:

Pedro Beltrán  
Gonzalo N. de Aramburú

## PELO MÉXICO:

Antonio Ortiz Mena

## PELO EQUADOR:

Jaime Nebot Velasco  
Joaquín Zevallos Menéndez  
Fernando Manrique  
Atahualpa Chávez González  
Julio Prado Vallejo

PELA REPÚBLICA  
DOMINICANA:

Salvador Ortiz

## PELO PARAGUAI:

Ezequiel González Alsina  
José A. Moreno González  
César Romeo Acosta  
Julio C. Gutiérrez

## POR HONDURAS:

Jorge Bueso Arias  
 Roberto Ramírez  
 Carlos H. Matute  
 Lempira Bonilla

## POR EL SALVADOR:

Manuel Francisco Chavarría  
 Víctor Manuel Cuéllar Ortiz  
 Francisco Monterrosa Gavidia  
 Luis Montenegro

## PELO PANAMÁ:

Gilberto Arias  
 Jorge R. Riba  
 Carlos Malgrat

## PELO CHILE:

Eduardo Figueroa

## PELO HAITI:

Vilfort Beauvoir  
 Gerard Phillipeaux  
 Henri Marc Charles

## POR CUBA:

## POR COSTA RICA:

Manuel G. Escalante  
 Manuel Enrique Herrero  
 Antonio Orlich  
 Antonio Cañas  
 Mariano S. Sanz

## PELA NICARAGUA:

Juan José Lugo Marengo  
 Carlos J. C. H. Hueck  
 Guillermo Sevilla Sacasa  
 Francisco Urcuyo  
 Nasere Habed López

PELOS ESTADOS UNIDOS  
DA AMÉRICA:

Douglas Dillon  
 Robert F. Woodward

## PELO BRASIL:

Clemente Mariani Bittencourt  
 Arthur Bernardes Filho  
 E. P. Barbosa da Silva  
 Roberto de Oliveira Campos

## PELO URUGUAI:

Juan Eduardo Azzini  
 Homero Martínez Montero  
 Nicolás Storace Arrosa  
 Modesto Rebollo  
 Héctor Lorenzo y Losada

## ATA DE BOGOTA

Medidas de melhoramento social e desenvolvimento econômico dentro do quadro da "Operação Pan-Americana"

Documento aprovado pela Comissão Especial para Estudar a Formulação de Novas Medidas de Cooperação Econômica, em seu Terceiro Período de Sessões, realizado em Bogotá, Colômbia, em setembro de 1960, e pelo Conselho da Organização dos Estados Americanos em 11 de outubro de 1960.

A Comissão Especial para Estudar a Formulação de Novas Medidas de Cooperação Econômica:

**RECONHECENDO** que a preservação e o fortalecimento das instituições livres e democráticas das Repúblicas americanas exigem a aceleração do progresso social e econômico na América Latina, em forma adequada para satisfazer às legítimas aspirações de vida melhor que animam os povos americanos, e proporcionar-lhes a mais ampla oportunidade de melhorar suas condições;

**RECONHECENDO** que os interesses das Repúblicas americanas são de tal maneira inter-relacionados que um progresso social e econômico equilibrado, em cada uma, é de importância para todas e que a ausência do mesmo em qualquer delas pode ter sérias repercussões nas demais;

**RECONHECENDO** que embora já se tenham tomado providências, em muitas Repúblicas americanas, para fazer-se face aos sérios problemas econômicos e sociais com que se debatem, mas convencida de que a magnitude destes problemas exige redobrados esforços dos governos, bem como um novo e vigoroso programa de cooperação interamericana;

**RECONHECENDO** que os efeitos dos programas de desenvolvimento econômico, que devem ser urgentemente reforçados e ampliados, podem ser tardios no que respeita ao bem-estar social, e que, conseqüentemente, há necessidade de prontas medidas para atender aos problemas sociais;

**RECONHECENDO** que o sucesso de um programa conjunto de desenvolvi-

mento econômico e social exigirá o máximo esforço próprio de parte das Repúblicas americanas e, em muitos casos, o aperfeiçoamento das instituições existentes e das praxes em uso, especialmente nos setores da tributação, propriedade e uso da terra, educação e treinamento, saúde e habitação; e

**ACREDITANDO** oportuno dar maior expressão prática ao espírito da "Operação Pan-Americana", aumentando imediatamente as oportunidades de desenvolvimento social dos povos latino-americanos, consolidando assim suas esperanças no futuro;

**CONSIDERANDO** aconselhável o lançamento de um programa de desenvolvimento social, no qual se destaquem as medidas que atendam às necessidades sociais e contribuam também para a elevação da produtividade e o reforço do desenvolvimento econômico.

**RECOMENDA** ao Conselho da Organização dos Estados Americanos:

### MEDIDAS DE MELHORAMENTO SOCIAL

Estabelecer um Programa Interamericano de desenvolvimento Social, que deverá ter por objetivo a execução das seguintes medidas de melhoramento social na América Latina, no que forem aplicáveis a cada país:

#### A. Medidas para melhoramento das condições de vida rural e uso da terra

1. Exame dos sistemas jurídicos e institucionais existentes, no referente a:

a. a legislação sobre a posse da terra e mecanismo que garanta mais ampla e equitativa distribuição da propriedade da terra, de maneira condizente com os objetivos de proporcionar trabalho e promover a produtividade e o crescimento econômico;

b. as instituições de crédito agrícola, com vistas à concessão de financiamento adequado a agricultores, individual ou coletivamente;

c. os sistemas e processos de tributação, bem como política fiscal, a fim de assegurar equidade de taxaço e es-

timular a utilização racional da terra, especialmente das terras devolutas particulares.

2. Início ou aceleração de programas apropriados para modernizar e aperfeiçoar a estrutura jurídica e institucional existente, a fim de assegurar melhores condições de posse da terra, facilitar créditos em termos mais favoráveis e proporcionar maiores incentivos dentro da estrutura dos impostos territoriais.

3. Aceleração da preparação de projetos e programas para:

a. recuperação de terras e sua colonização, a fim de promover maior generalização da propriedade e eficiente uso da terra, especialmente das terras não utilizadas ou subcultivadas;

b. aumento da produtividade da terra já em cultivo; e

c. construção de estradas de rodagem entre os centros de produção e os mercados, bem como vias de acesso;

4. Adoção ou aceleração de outros programas governamentais, destinados especialmente a auxiliar o pequeno agricultor, tais como organizações novas ou aperfeiçoadas de vendas, serviços de extensão, pesquisas e levantamentos básicos, e instalações para demonstração, educação e treinamento.

#### B. Medidas para o melhoramento da habitação e instalações comunitárias.

1. Exame das políticas em vigor no campo da habitação e das instalações comunitárias, inclusive planejamento urbano e rural, visando a melhorar tais políticas, a reforçar as instituições públicas, a promover a iniciativa e a participação particulares em programas referentes a esses setores. Merece especial consideração o estímulo às instituições financeiras, no sentido de inverterem capital, a longo prazo, em casas populares e nas indústrias da construção.

2. Fortalecimento da estrutura jurídica e institucional existente, a fim de mobilizar os recursos financeiros destinados ao melhoramento da habitação e instalações correlatas para o povo, criando-se novas instituições com esse

objetivo, se necessário. Merecem especial consideração a legislação e as medidas que estimulem o estabelecimento e o desenvolvimento de:

a. instituições particulares de financiamento, tais como associações de construção de casa própria e empréstimos;

b. instituições de seguros para garantia de empréstimos destinados à construção de habitações;

c. instituições que sirvam como mercado secundário para hipotecas sobre habitações;

d. instituições que prestem assistência financeira às comunidades locais, para a instalação de serviços de utilidade pública tais como redes de águas e esgotos, higiene e outros.

Onde quer que seja prático e adequado, devem ser utilizadas as instituições nacionais existentes, para a aplicação dos recursos externos destinados a estimular o desenvolvimento da habitação e das instalações comunitárias.

3. Expansão das indústrias de construção de casas, através de medidas tais como o treinamento de artífices e outros operários, pesquisas, adoção de novas técnicas, bem como a fixação de normas para a construção de habitações de baixo e médio custo.

4. Estímulo e assistência aos programas-piloto de auto-auxílio assistido, para aquisição, loteamento e construção de casas baratas, e projetos de construção de habitações para operários.

#### C. Medidas para o aperfeiçoamento dos sistemas e instalações de ensino e treinamento

1. Reexame dos sistemas de ensino, prestando-se especial atenção a:

a. desenvolvimento de métodos modernos de instrução maciça, para a eliminação do analfabetismo;

b. adequação do treinamento nas artes e ciências industriais, dando-se a devida importância aos trabalhos de laboratório e práticos, bem como à aplicação dos conhecimentos à solução de problemas sociais e econômicos;

c. necessidade de ministrar instrução nas escolas rurais, não somente nas



Saúde levada ao campo e às populações rurais. Educação e saúde são componentes básicos da produtividade.

disciplinas fundamentais, como também em matéria de agricultura, saúde, higiene, nutrição e métodos de melhoramento doméstico e comunitário;

d. ampliação dos programas de estudo das escolas secundárias, no sentido de ministrarem o treinamento necessário ao pessoal de escritório e diretor da indústria, comércio, administração pública e serviços comunitários;

e. ensino comercial e industrial especializado em função das necessidades comerciais e industriais da comunidade;

f. instrução vocacional agrícola; e

g. formação superior de administradores, engenheiros, economistas e outros profissionais de importância capital para o desenvolvimento econômico.

#### D. Medidas para o melhoramento da saúde pública.

1. Reexame dos programas e políticas de saúde pública, prestando-se especial atenção a:

a. apóio à ampliação dos serviços de saúde nacionais e locais, especialmente daqueles que têm por objetivo a redução da mortalidade infantil;

b. desenvolvimento progressivo de sistemas de seguro de saúde, inclusive os que prevêem assistência em casos de maternidade, acidentes e invalidez, nas zonas urbanas e rurais;

c. prestação de assistência médica e hospitalar em zonas afastadas dos principais centros de população;

d. extensão de serviços médicos públicos às zonas que mais os necessitem;

e. fortalecimento das campanhas de controle ou eliminação de moléstias transmissíveis, com especial destaque à erradicação da malária;

f. abastecimento de água para objetivos sanitários e de desenvolvimento econômico;

g. formação e treinamento de funcionários e técnicos em saúde pública; e

h. reforço dos programas de nutrição racional dos grupos de baixa renda.

#### E. Medidas para a mobilização dos recursos nacionais

1. A execução deste programa se apoiará na criação máxima de poupanças nacionais e no melhoramento das práticas tributárias e financeiras.

2. A equidade e eficácia dos atuais regimes tributários, bem como dos métodos de avaliação e arrecadação, serão examinadas com vistas à obtenção de rendas adicionais para os propósitos deste programa.

3. A aplicação das rendas oriundas de impostos será examinada, tendo-se em mente a distribuição adequada dessas rendas às áreas de desenvolvimento social mencionadas nos parágrafos anteriores.

## II

### CRIAÇÃO DE UM FUNDO ESPECIAL DE DESENVOLVIMENTO SOCIAL

1. As delegações dos governos das Repúblicas latino-americanas acolhem com satisfação a decisão do Governo dos Estados Unidos de estabelecer um fundo especial interamericano de desenvolvimento social, e de que seja o Banco Interamericano de Desenvolvimento o mecanismo principal para a administração do fundo.

2. Entende-se que o objetivo do fundo especial será fornecer recursos financeiros e assistência técnica, em termos e condições flexíveis, inclusive pagamento em moeda local e reempréstimo dos fundos pagos, de conformidade com critérios apropriados e seletivos, à luz dos recursos disponíveis, para apoiar os esforços dos países latino-americanos

que estiverem dispostos a iniciar ou expandir melhoramentos institucionais efetivos, e a adotar medidas para a eficaz utilização dos seus recursos próprios, com vistas à consecução de maior progresso social e desenvolvimento econômico mais equilibrado.

## III

### MEDIDAS DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

A Comissão Especial,

TENDO EM VISTA a Resolução VII, aprovada na Sétima Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores, na qual se exprime a necessidade de que os países membros contribuam com o máximo dos seus esforços para assegurar a cooperação continental na luta contra o subdesenvolvimento, perseguindo os objetivos da "Operação Pan-Americana",

#### EXPRESSA SUA CONVICÇÃO

De que, no quadro da "Operação Pan-Americana", o desenvolvimento econômico da América Latina exige pronta atuação, de excepcional envergadura, no campo da cooperação internacional e dos esforços nacionais, inclusive:

a. Assistência financeira adicional, pública e particular, dos países exportadores de capital da América e da Europa ocidental, e das entidades internacionais de crédito, de conformidade com suas normas estatutárias, prestando-se especial atenção a:

i. a necessidade de conceder empréstimos em termos e condições flexíveis, inclusive, sempre que aconselhável, à luz da situação do balanço de pagamentos de cada país, a possibilidade de amortização em moeda local,

ii. a conveniência da elaboração adequada e da execução de projetos e planos de desenvolvimento, dentro do quadro das políticas monetárias, tributárias e cambiais necessárias para que sejam eficazes, utilizando-se, quando apropriado, a assistência técnica das entidades interamericanas e/ou internacionais,

iii. a conveniência, em casos especiais, de estender-se financiamento externo ao pagamento das despesas locais;

b. mobilização de capital nacional adicional, tanto público quanto particular;

c. assistência técnica, por parte das entidades internacionais competentes, para a elaboração e a execução de projetos e planos latino-americanos de desenvolvimento nacional e regional;

d. a necessidade de desenvolver e reforçar os mecanismos de crédito para a pequena e média empresa privada agrícola e industrial;

#### RECOMENDA:

1. Que se preste atenção preferencial à ampliação dos empréstimos a longo prazo, especialmente em vista da instabilidade da renda em divisas dos países exportadores de produtos primários e do efeito desfavorável do excessivo acúmulo de dívidas a curto e médio prazos sobre um desenvolvimento econômico contínuo e ordenado.

2. Que se preste urgente atenção à procura de meios eficazes e práticos, adequados a cada produto, para resolver o problema da instabilidade da renda, em divisas, dos países que dependem primordialmente da exportação de produtos primários.

## IV

### COOPERAÇÃO MULTILATERAL PARA O PROGRESSO SOCIAL E ECONÔMICO

A Comissão Especial,

CONSIDERANDO a necessidade de dispor de instrumentos e mecanismos, para a execução do programa de cooperação econômica e social interamericana, que examinem periodicamente o progresso feito e proponham medidas para maior mobilização de recursos.

#### RECOMENDA:

1. Que o Conselho Interamericano Econômico e Social proceda à organização de reuniões consultivas anuais para passar em revista o progresso econômico e social dos países membros, analisar os avanços realizados e os problemas encontrados em cada país, trocar opiniões sobre as medidas que poderiam ser adotadas para intensificar-

se o desenvolvimento social e econômico, no quadro da "Operação Pan-Americana", e preparar relatórios sobre as perspectivas futuras. Tais reuniões anuais deveriam principiar por um exame, feito por técnicos, e terminar com uma sessão em nível ministerial.

2. Que o Conselho da Organização dos Estados Americanos convoque uma reunião especial de representantes governamentais de alto nível, a realizar-se dentro de 60 dias desta data, com o objetivo de encontrar modos e meios de fortalecer e ampliar a capacidade do Conselho Interamericano Econômico e Social, de prestar efetiva assistência aos governos, com vistas à consecução dos objetivos abaixo enumerados, levando em consideração a proposta apresentada pela Delegação da Argentina no Documento CECE/III-13;

a. incrementar o desenvolvimento econômico e social dos países latino-americanos;

b. estimular o comércio entre os países do Hemisfério ocidental, bem como entre eles e países extracontinentais;

c. facilitar o fluxo de capital e a extensão de créditos aos países da América Latina, provenientes tanto do Hemisfério ocidental como de fontes extracontinentais.

3. Que a reunião especial:

a. examine a atual estrutura do Conselho Interamericano Econômico e Social, e das dependências da Secretaria da Organização dos Estados Americanos dedicadas a atividades nos setores econômico e social, com o objetivo de formular, ao Conselho da Organização dos Estados Americanos, recomendações destinadas a reforçar e a aperfeiçoar o Conselho Interamericano Econômico e Social;

b. determine os meios de fortalecer a cooperação econômica e social interamericana por meio de uma reforma administrativa da Secretaria, que deve dispor de suficiente flexibilidade técnica, administrativa e financeira para preencher adequadamente suas funções;

c. formule recomendações destinadas a garantir a efetiva coordenação entre o Conselho Interamericano Eco-

nômico e Social, a Comissão Econômica para a América Latina, o Banco Interamericano de Desenvolvimento, as Nações Unidas e seus organismos especializados, e outras entidades que ofereçam assessoramento e serviços técnicos no Hemisfério ocidental;

d. proponha métodos para se estabelecerem efetivas relações do Conselho Interamericano Econômico e Social e demais organizações regionais americanas com outras organizações internacionais, para fins de estudo, discussão e consulta no campo internacional do intercâmbio comercial e da assistência financeira e técnica; e

e. formule as recomendações pertinentes ao Conselho da Organização dos Estados Americanos.

Ao aprovarem a Ata de Bogotá, as delegações junto à Comissão Especial, convencidas de que os povos das Américas só podem alcançar mais elevados níveis de vida dentro do sistema democrático, renovam sua fé nos valores essenciais que constituem os fundamentos da civilização ocidental e reafirmam o propósito de assegurar, na maior escala possível, o bem-estar do homem americano, com pleno gozo da liberdade e respeito pela suprema dignidade do indivíduo.



Na Guerra Contra a Fome, a vontade do homem e a força da máquina a serviço do progresso latino-americano.

#### DISCURSO DO PRESIDENTE JOHN F. KENNEDY

Pronunciado na Casa Branca durante a recepção oferecida em homenagem ao Corpo Diplomático Latino-Americano, a altos funcionários do Governo e a membros do Congresso dos Estados Unidos, a 13 de março de 1961.

Há cento e quarenta anos, os Estados Unidos — emocionados com a luta heróica dos outros americanos — concitaram ao reconhecimento das Repúblicas latino-americanas que haviam conquistado recentemente sua independência. Foi então, no alvorecer da independência do Hemisfério Ocidental, que Bolívar falou de seu desejo de ver a América transformada na maior região do mundo, "a maior não apenas por sua área e suas riquezas, mas por sua independência e sua glória".

Nunca — na longa história do Hemisfério — esteve esse sonho mais próximo da realização — e tampouco esteve sujeito a maior perigo.

A genialidade de nossos cientistas nos deu os instrumentos para proporcionar abundância à nossa terra, vigor à nossa indústria e conhecimentos aos nossos jovens. Pela primeira vez temos capacidade para eliminar os remanescentes de pobreza e ignorância — para deixar nossos povos em liberdade para alcançar a realização espiritual e intelectual que tem sido sempre o objetivo de nossa civilização.

No entanto, neste mesmo momento de oportunidade máxima nós nos deparamos com as mesmas forças que puseram em perigo a América em toda a sua história — as forças alienígenas que mais uma vez procuram impor o despotismo do velho mundo ao novo mundo.

Eu vos pedi que aqui viésseis hoje para que eu pudesse discutir esses desafios e esses perigos.

Reunimo-nos como amigos antigos e amigos permanentes — unidos pela história e pela experiência, e pela determinação de fazer avançar as fronteiras da civilização americana. Pois este novo mundo não é apenas um acidente geográfico.

Nossos continentes estão unidos por uma história comum — a exploração in-

findável de novas fronteiras. Nossas nações são o produto de uma luta comum — a revolta contra a dominação colonial. E nossos povos compartilham de herança comum — a busca da dignidade e da liberdade do homem.

As revoluções que nos deram origem fizeram acender, como disse Thomas Paine, "uma centelha que jamais se extinguirá". E, através de continentes grandes e turbulentos, tais ideais ainda empolgam a luta do homem pela independência nacional e liberdade individual. Mas, ao acolhermos com agrado a disseminação da revolução americana pelas outras terras, devemos também lembrar-nos de que a nossa própria luta — a revolução teve início em Filadélfia em 1776 e em Caracas em 1811 — ainda não está completa; ainda não está concluída a nossa tarefa de demonstrar ao mundo inteiro que as aspirações insatisfeitas do homem com relação ao progresso econômico e à justiça social podem ser melhor atingidas por homens livres trabalhando no seio de uma estrutura de instituições democráticas. Se pudermos realizar esse objetivo em nosso próprio Hemisfério, e para os nossos povos, poderemos entender muito bem a profecia do grande patriota mexicano Benito Juárez de que "democracia é o destino da humanidade futura".

Como cidadão norte-americano, quero ser o primeiro a admitir que os norte-americanos nem sempre se aperceberam do significado dessa missão, assim como é igualmente verídico que muitos em nossos países não entenderam perfeitamente o caráter de urgência da necessidade de arrancar os povos da pobreza, da ignorância e do desespero. Mas devemos agora desviar-nos desses erros, dos malogros e malentendidos do passado visando a um futuro cheio de perigos mas luminoso nas esperanças que oferece.

Em toda a América Latina — um continente rico em recursos e realizações espirituais de seu povo — milhões de homens e mulheres sofrem a degradação cotidiana da fome e da pobreza. Carecem de abrigo decente e de proteção contra as doenças. Seus filhos são privados de educação ou dos empregos que

constituem o caminho para uma vida melhor. E o problema se torna cada dia mais urgente. O crescimento populacional se adianta ao desenvolvimento econômico — os baixos padrões de vida, já baixos, estão ainda mais ameaçados, e cresce o descontentamento, o descontentamento de um povo que sabe que a abundância e os instrumentos do progresso estão por fim ao seu alcance. Nas palavras de José Figueres, "os povos que dormitavam agora lutam por abrir caminho rumo ao Sol, a uma vida plena".

Do êxito da luta de nossos povos, de nossa capacidade para lhes oferecer uma vida melhor depende o futuro da liberdade nas Américas e no mundo inteiro. A omissão, a não consagração de nossas energias ao progresso econômico e à justiça social seria um insulto ao espírito de nossa civilização, e constituiria um monumental fracasso de nossa sociedade livre.

Mas, para que possamos enfrentar problema de tamanhas proporções, nosso procedimento deve ser audaz e em harmonia com o conceito majestoso da Operação Pan-Americana. Por isso fiz um chamamento a todos os povos do Hemisfério para que nos unamos em uma Aliança para o Progresso, em um enorme esforço de cooperação, sem paralelo em sua magnitude e na nobreza de seus propósitos a fim de satisfazer às necessidades fundamentais dos povos das Américas, as necessidades fundamentais de teto, trabalho e terra, saúde e escolas.

**Primeiro**, proponho que as Repúblicas americanas iniciem um vasto plano novo de dez anos para as Américas, um plano destinado a transformar a década de 1960 em uma década de progresso democrático.

Esses dez anos serão os anos de máximo esforço, os anos em que se deverão superar os maiores obstáculos, os anos em que será maior a necessidade de apoio.

E, se alcançarmos êxito, se nossos esforços forem suficientemente ousados e decididos, o fim da década marcará então o começo de uma nova era na experiência americana. Ascenderá o

nível de vida de toda a família americana; todos terão acesso a uma educação básica; a fome não deixará lembrança; a necessidade de ajuda exterior considerável terá desaparecido; a maioria das nações terá entrado em um período em que poderá crescer com seus próprios recursos e, ainda assim, restará muito por fazer — cada República americana será dona de sua própria revolução de esperança e progresso.

Somente decididos esforços das próprias nações americanas poderão mobilizar os seus recursos, valer-se das energias de seu povo e modificar os seus padrões sociais, a fim de que todos, e não apenas alguns privilegiados, participem dos frutos do crescimento. Se se fizer tal esforço, a assistência do exterior dará então vigoroso impulso ao progresso. Sem êle, não haverá ajuda capaz de contribuir para o bem-estar do povo.

Dêste modo, se os países da América Latina estão preparados para desempenhar sua parte — e estou certo de que eles o estão —, os Estados Unidos, acredito, contribuirão por sua vez para dar recursos de alcance e magnitude suficientes para garantir o êxito deste audacioso programa de desenvolvimento, do mesmo modo por que contribuímos para dar recursos adequados necessários à reconstrução das economias da Europa Ocidental. Porque somente um esforço de magnas dimensões pode assegurar o cumprimento de nosso plano para um decênio de progresso.

**Segundo**, solicitarei brevemente uma reunião ministerial do Conselho Interamericano Econômico e Social — uma reunião em que possamos iniciar a urgente obra de planejamento que haverá de ser o coração da Aliança para o Progresso.

Porque, para que nossa aliança tenha êxito, é necessário que toda nação latino-americana formule planos de longo alcance para o seu próprio desenvolvimento — planos que estabeleçam metas e prioridades, assegurem a estabilidade monetária, estabeleçam normas para a vital mudança social, estimulem a indústria e iniciativas privadas e facilitem os meios necessários para a realização de um máximo es-

forço nacional. Estes planos serão a fundação de nosso esforço de desenvolvimento e a base para a distribuição dos recursos do exterior.

Um Conselho Interamericano Econômico e Social grandemente reforçado, em colaboração com a Comissão Econômica para a América Latina e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, pode reunir os principais economistas e peritos de nosso Hemisfério, para que ajudem cada país a forjar seu próprio plano de desenvolvimento e a manter um reexame completo do progresso econômico no Continente.

**Terceiro**, acabo de firmar uma solicitação ao Congresso para que aprove uma verba de 500 milhões de dólares como primeiro passo visando a cumprir a Ata de Bogotá. Esta é a primeira medida interamericana de longo alcance, iniciada por meu antecessor — o General Eisenhower — para procurar eliminar as barreiras sociais que obstruem o progresso econômico. O dinheiro se utiliza para combater o analfabetismo, aumentar a produção e melhorar o uso da terra, extirpar as enfermidades, modificar sistemas tributários e arcaicos arrendamentos de terras, proporcionar oportunidades educacionais e também empreender um amplo conjunto de projetos destinados a pôr os crescentes frutos da abundância crescente à disposição de todos os cidadãos. Começaremos de antemão a destinar esses fundos, assim que seja aprovada a verba respectiva.

**Quarto**, devemos prestar apoio a toda integração econômica que verdadeiramente consiga ampliar os mercados e a oportunidade econômica. A fragmentação das economias americanas constitui sério obstáculo ao desenvolvimento industrial. Certos projetos, como o de criar um mercado comum centro-americano e zona de livre comércio da América Latina, podem ajudar a remover esse obstáculo.

**Quinto**, os Estados Unidos estão dispostos a cooperar no estudo sério e detalhado dos problemas relacionados com os mercados de certos produtos. As alterações, freqüentes e violentas, dos preços das mercadorias ocasionam sério

prejuízo à economia de muitas nações latino-americanas, esgotando seus recursos e paralisando seu desenvolvimento. Devemos achar, juntos, os métodos práticos que ponham fim a essa situação.

**Sexto**, devemos acelerar imediatamente nosso programa de emergência de "Alimentos para a Paz"; ajudar a estabelecer reservas de viveres nas regiões de secas persistentes; proporcionar merendas aos escolares; e possibilitar forragens que fomentem o desenvolvimento rural. Porque o faminto não pode esperar se esgotem debates econômicos e reuniões diplomáticas; suas necessidades são urgentes e sua fome é coisa que pesa na consciência humana.

**Sétimo**, todos os habitantes do Hemisfério devem aproveitar as crescentes maravilhas que estão captando a imaginação humana, que puseram à prova a inteligência do homem e proporcionaram os meios para um rápido progresso. Convido os cientistas latino-americanos a colaborarem conosco em novos projetos em Medicina, Agricultura, Física e Astronomia; nós os convidamos a ajudarem a esboçar programas para os laboratórios regionais de investigações nesses e em outros aspectos; e a que intensifiquem a cooperação entre as universidades e os laboratórios do Hemisfério.

Também nos propomos ampliar nossos programas de adestramento de professores de ciências, incluindo os professores latino-americanos; ajudar a estabelecer tais programas em outros países americanos; e traduzir e difundir materiais de ensino radicalmente novos relativos a Física, Química, Biologia e Matemática, de tal forma que todas as nações possam contribuir com seu talento para o progresso científico.

**Oitavo**, devemos acelerar o adestramento dos especialistas necessários para dirigir as economias dos países do Hemisfério em rápido desenvolvimento. Isso exige programa de adestramento técnico — para o qual os "Voluntários da Paz", que atualmente se organizam entre os jovens deste país, estarão à disposição em qualquer parte em que se

jam necessários. Também exige ajuda às universidades latino-americanas, institutos de pesquisa superior e institutos de pesquisa científica.

Soubemos prazerosamente de propostas formuladas na América Central para uma estreita cooperação no ensino superior — cooperação que poderá chegar a ser um esforço regional de crescente eficiência e excelência. Estamos preparados para ajudar a preencher as lacunas da mão-de-obra especializada, tendo em mente que nosso objetivo final deve ser uma educação básica para todos os que desejam aprender.

Nono, reafirmamos nossa promessa de acorrer em defesa de qualquer nação americana cuja independência esteja ameaçada. A medida que aumenta a confiança no sistema de segurança coletiva da OEA, vai-se tornando possível dedicar a obras construtivas uma parte cada vez maior dos recursos que ora se gastam em instrumentos de guerra. É justamente este — como declarou o governo do Chile — o momento de dar os primeiros passos para uma sensível limitação dos armamentos. E a nova geração de líderes militares tem demonstrado, cada vez mais, que os exércitos podem não só defender os seus países, senão também ajudar a construí-los.

Décimo, convidamos nossos amigos da América Latina a contribuírem para o enriquecimento da vida e cultura dos Estados Unidos. Precisamos de professores versados na literatura, história e tradições latino-americanas; precisamos de acesso à música, à arte e ao pensamento dos grandes filósofos da América Latina. Porque sabemos que temos muito a que aprender. Desta forma, a América Latina poderá contribuir para o enriquecimento espiritual e intelectual do povo norte-americano — e contribuir para aumentar a compreensão e o respeito mútuos entre todas as nações do Hemisfério.

Com estas medidas, propomos realizar a revolução das Américas e construir um Hemisfério em que todos os homens abriguem a esperança de alcançar altos níveis de vida e em que todos possam viver sua vida num ambiente de dignidade e liberdade.

Para alcançar essa meta, a liberdade política deve acompanhar o progresso material. Nossa "Aliança para o Progresso" é uma aliança de governos livres e deve perseguir o objetivo de suprimir a tirania em um Hemisfério no qual não há lugar legítimo para ela.

Em conseqüência, expressamos nossa especial amizade ao povo de Cuba e nossa esperança de que volte a unir-se em breve à sociedade de homens livres, somando-se aos demais em nosso esforço comum.

Porque a menos que se empreendam livremente as necessárias reformas sociais, inclusive a reforma tributária e a reforma agrária; a menos que amplie-mos as oportunidades para nossos povos; a menos que as grandes massas do Hemisfério participem de uma crescente prosperidade, nossa aliança, nossa revolução e nosso ensino terão fracassado. Porém, pedimos um desenvolvimento social conseguido por homens livres — um desenvolvimento concebido no espírito de Washington e Jefferson, de Bolívar e San Martín e Martí —, não um desenvolvimento que pretenda impor as tiranias que há século e meio derrubamos. Nosso lema é o de sempre: Progresso, sim; tirania, não.

Mas, nosso maior desafio ainda nos está pela frente: o do esforço para criar uma civilização hemisférica na qual se fortaleçam os valores espirituais e culturais, na qual cada nação dentro da rica diversidade de suas próprias tradições se sinta livre para escolher seu próprio caminho para o progresso.

A concretização desse trabalho exigiria, de início, o esforço de todos os governos do Hemisfério. Porém, não bastam os esforços dos governos. Em definitivo, é o povo que deve ajudar-se a si mesmo.

E, assim, digo a todos os homens e mulheres das Américas — ao agricultor no campo, ao trabalhador na cidade, ao estudante na escola: Prepara tua mente e teu coração para a tarefa que se tem à frente; mobiliza teu brio e tua vontade; que cada qual dedique sua energia ao melhoramento de todos, de modo que seus filhos e os filhos de seus

filhos desfrutem de uma vida mais rica e mais livre.

Transformemos novamente os continentes americanos num enorme crisol de idéias e esforços revolucionários, como tributo ao poder da energia criadora dos homens livres e como exemplo para todo o mundo de que a liberdade e o progresso caminham juntos, ombro a ombro. Reavivemos nossa Revolução Americana até que sirva de guia às lutas dos povos em todas as partes — não com um imperialismo de força ou medo, mas com o império do valor, da liberdade e da esperança no porvir do homem.

#### DECLARAÇÃO AOS POVOS DA AMÉRICA

Punta del Este - Uruguai 17 de agosto de 1961

Reunidos em Punta del Este, inspirados nos princípios consagrados na Carta da Organização dos Estados Americanos, na Operação Pan-Americana e na Ata de Bogotá, os Representantes das Repúblicas americanas acordam em constituir a Aliança para o Progresso — um vasto esforço para propiciar vida melhor a todos os habitantes do Continente.

Funda-se esta Aliança no princípio de que a liberdade e as instituições da democracia representativa asseguram as melhores condições para satisfazer, entre outros, os anelos de trabalho, teto e terra, escola e saúde. Não há, nem pode haver, sistema que garanta verdadeiro progresso se não proporcionar oportunidade para a afirmação da dignidade do indivíduo, fundamento de nossa civilização.

Conseqüentemente, no gozo de sua soberania, os países signatários se comprometem, nos próximos anos, a:

Aperfeiçoar e fortalecer as instituições democráticas, em aplicação do princípio de autodeterminação dos povos.

Acelerar o desenvolvimento econômico e social, a fim de conseguir aumento substancial e contínuo da renda per capita, para, no menor prazo possível,

aproximar o nível de vida dos países latino-americanos dos níveis dos países industrializados.

Executar programas de construção de casas, na cidade e no campo, para proporcionar moradia digna aos habitantes da América.

Impulsionar, respeitando as peculiaridades de cada país, programas de reforma agrária integral encaminhada à efetiva transformação, onde fôr necessária, das estruturas e dos injustos sistemas de posse e exploração da terra, a fim de substituir o regime de latifúndio e minifúndio por sistema justo de propriedade, de maneira que, complementada por crédito oportuno e adequado, assistência técnica, comercialização e distribuição dos seus produtos, a terra se constitua, para o homem que a trabalha, em base da sua estabilidade econômica, fundamento do seu crescente bem-estar e garantia de sua liberdade e dignidade.

Assegurar aos trabalhadores justa remuneração e adequadas condições de trabalho; estabelecer eficientes sistemas de relações entre trabalhadores e empregadores, e processos de consulta e colaboração entre autoridades, associações patronais e organizações de trabalhadores, que contribuam para o desenvolvimento econômico e social. Eliminar o analfabetismo; estender, no menor prazo, os benefícios da instrução elementar ou primária a todos os latino-americanos; e ampliar, em grande escala, as oportunidades de educação secundária, técnica e superior.

Promover programas de saneamento e higiene, destinados a prevenir a doença, lutar contra as epidemias e defender, em suma, o potencial humano.

Reformar as leis tributárias para exigir mais dos que possuem mais, punir severamente a sonegação de impostos, redistribuir a renda nacional em favor dos setores mais necessitados e, ao mesmo tempo, estimular a poupança, e o investimento e o reinvestimento de capitais.

Manter política monetária e fiscal que, evitando as calamidades da inflação e da deflação, defenda o poder aquisitivo da grande maioria, garanta maior

estabilidade dos preços, e seja base adequada para o incentivo da poupança.

Estimular a atividade privada para promover o desenvolvimento dos países da América Latina, em ritmo tal que suas economias possam absorver os excedentes de mão-de-obra, resolvendo o problema do desemprego, e a fim de que ocupem o lugar que lhes cabe entre as modernas nações industrializadas do mundo.

Dar pronta e permanente solução ao

grave problema que representam para os países da América Latina as flutuações excessivas dos preços dos produtos por eles usualmente exportados e dos quais ainda depende, em proporção tão elevada, a prosperidade das nações latino-americanas.

Com o mesmo objetivo de dar vigor ao desenvolvimento econômico e social do Continente, acelerar a integração da América Latina, processo já começado com o Tratado Geral de Integração Eco-

**Sem água, o desenvolvimento seria impossível em muitas regiões da América Latina.**



nômica Centro-Americana, e, em outros países, pela Associação Latino-Americana de Livre Comércio.

Este compromisso expressa a convicção das nações da América Latina de que estas reformas de importância econômica, social e cultural, não-de ser resultado do esforço próprio de cada país. Todavia, para atingir, com a urgência requerida, as metas fixadas, é indispensável completar os esforços internos com adequada ajuda externa.

Os Estados Unidos, de sua parte, comprometem-se a oferecer sua cooperação financeira e técnica para realizar os objetivos da Aliança para o Progresso. Para isso, proporcionarão a maior parte do financiamento de pelo menos US\$20 bilhões, provenientes principalmente de fundos públicos, requeridos de todas as fontes externas, durante a próxima década, para complementar os esforços próprios da América Latina.

Nos doze meses contados a partir de 13 de março de 1961, data da primeira declaração da Aliança para o Progresso, os Estados Unidos proverão fundos públicos superiores a um bilhão de dólares, como contribuição imediata ao progresso econômico e social da América Latina.

Os Estados Unidos tencionam conceder os empréstimos para desenvolvimento a longo prazo e, quando for apropriado, estendê-los até cinquenta anos, a juros geralmente baixos, ou sem juros, segundo os casos.

Os países da América Latina, de sua parte, afirmam o seu propósito de dedicar ao desenvolvimento econômico e ao progresso social proporção crescente dos seus próprios recursos, bem como de realizar as reformas tendentes a assegurar plena participação de todos os setores nos frutos da Aliança para o Progresso.

Como contribuição de cada um à Aliança para o Progresso, os países da América Latina formularão programas nacionais, amplos e bem estudados, de desenvolvimento de suas economias.

Técnicos independentes, de grande capacidade, estarão à disposição dos países latino-americanos para auxiliá-los

na formulação e exame dos programas nacionais de desenvolvimento.

Côncios da importância transcendental desta declaração, os países signatários proclamam que o sistema interamericano inicia nova etapa na qual, às conquistas jurídicas, institucionais, culturais e sociais, se acrescentarão, num clima de liberdade e democracia, imediatas e tangíveis realizações para assegurar uma vida melhor à presente e às vindouras gerações do Hemisfério Ocidental.

#### CARTA DE PUNTA DEL ESTE

Estabelecimento da Aliança para o Progresso dentro da Estrutura da Operação Pan-Americana.

#### PREAMBULO

As Repúblicas americanas proclamam sua decisão de associar-se em um esforço comum, para alcançar progresso econômico mais acelerado e justiça social mais ampla para seus povos, respeitando a dignidade do homem e a liberdade política.

Há quase 200 anos se iniciou, neste Hemisfério, a longa luta pela liberdade, fonte de inspiração para os povos do mundo. Alentados pela esperança que dimana das revoluções ocorridas nestas jovens nações, muitos homens hoje batem-se pela liberdade, em terras de antiga tradição. É chegado o momento de imprimir novo sentido a esta vocação revolucionária. Encontra-se a América nos umbrais de nova era histórica. Homens e mulheres de todo o Continente procuram conquistar a vida mais plena que as técnicas modernas põem ao seu alcance. Estão resolvidos a conseguir uma existência mais digna e cada vez mais abundante, para si e para os seus filhos; a obter acesso à cultura e iguais oportunidades para todos; e a eliminar condições que beneficiam a poucos, em detrimento das necessidades e da dignidade de muitos. É dever inadiável satisfazer essas justas aspirações, demonstrando aos pobres e desamparados, deste e dos demais continentes, que o poder criador do homem livre é a força que move o seu progresso e o das futuras gerações.