

A AGENDA DO DESENVOLVIMENTO NACIONAL E SEU PAPEL NA REARTICULAÇÃO DA ATUAÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL NA EMERGÊNCIA DA GUERRA FRIA HEMISFÉRICA

DOI: 10.12957/synthesis.2022.70873

RAFAEL R. IORIS*

Resumo: O Brasil iniciou um complexo processo de modernização econômica, social e cultural em meados do século XX. Tais experiências se fundavam na reorganização da atuação do Estado, tanto no ambiente doméstico, como no cenário internacional. Embora a Guerra Fria hemisférica tenha impedido uma maior redefinição da inserção do país no mundo, projetos importantes nesse sentido foram encaminhados ao longo da década de 1950. O presente artigo revisa tais dinâmicas, sob uma perspectiva histórica e de um ponto de vista crítico, provendo assim uma melhor apreciação dos esforços, distantes e recentes, de se valer da política externa como instrumento na promoção do desenvolvimento.

Palavras-chave: desenvolvimento; política externa; Guerra Fria; Brasil; EUA; relações inter-americanas.

Fast-Paced National Development Promotion and the Reframing of Brazil's International Insertion in the Context of the Inter-American Cold War

Abstract: In the middle of the twentieth century, Brazil underwent a profound process of economic, social, and cultural transformations based on the reframing of the role of its government in both the domestic as well as the international contexts. And though Cold War dynamics curtailed a more fundamental reframing of Brazil's international insertion, important attempts at doing so were advanced throughout the 1950s. The present piece reassesses these historical experiences from a critical historical perspective as a way to provide a better understanding of the role played by foreign policy in the promotion of national development in the country.

Keywords: development; foreign policy; Cold War; Brazil; USA; inter-american relations.

* Doutor em História Latino-Americana pela Emory University. Mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Professor de História Latino-Americana e Política Comparada na Universidade de Denver. ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-1956-2698>. E-mail: rafael.ioris@du.edu

INTRODUÇÃO

O pós-guerra foi caracterizado por profundas transformações socioeconômicas, políticas, diplomáticas e culturais ocorrendo dentro de um contexto amplo de crescente polarização e disputas ideológicas, militares e geopolíticas. O Brasil foi umas economias que mais cresceram ao longo do terceiro quartel do século XX, experiência que ajudou a redefinir sua inserção na esfera internacional. Especialmente na transformativa década dos anos 50, o país testemunhou altas taxas de industrialização e um aprofundamento do seu processo de urbanização assentados na expansão do mercado de produção e consumo domésticos.

Mas ao mesmo tempo em que o emergente gigante latino-americano passava por ricas dinâmicas que buscavam redefinir seu curso histórico, a realidade interna continuava a ser definida, em grande parte, por uma continuada forte exclusão social, assim como por graves deficiências nas áreas de infraestrutura, educação e saúde pública. Ainda assim, seguindo a trajetória típica de uma nação em desenvolvimento tardio e descontinuado, o período foi marcado por profundas inovações nos campos intelectual e político inspiradas na busca de uma nova organização de sua economia e sociedade, assim como pela busca de uma maior e mais destacada presença no cenário global.

O presente artigo apresenta uma reflexão crítica sobre essas experiências históricas que ajudaram a pautar novas dinâmicas socioeconômicas e culturais, assim como projetos políticos associados do país, tanto no ambiente doméstico, como em sua atuação internacional. O texto é organizado em três seções analíticas, que seguem tanto uma lógica cronológica, como também temática, a partir do contexto mais geral, até centrar-se em políticas públicas específicas formuladas na busca da promoção do desenvolvimento nacional acelerado no campo da política externa. A primeira seção ocupa-se da consolidação de uma ideologia da promoção do desenvolvimento industrial acelerado centrado no papel coordenador do aparelho estatal. A segunda parte examina como tal ideologia ajuda a reorientar o debate e a projeção internacional do país no período, o que é seguida pela análise da principal iniciativa diplomática do governo JK: a Operação Pan-Americana.

A EMERGÊNCIA DO NACIONAL-DESENVOLVIMENTISMO

Políticas de desenvolvimento econômico acelerado lideradas pelo Estado certamente não foram exclusivas do contexto brasileiro durante um período largamente definido pela disseminação da meta da promoção industrial e de uma associada maior autonomia política.¹ Ainda assim, dentro do contexto latino-americano, o Brasil parecia oferecer um cenário encorajador já que parecia estar particularmente bem posicionado para atingir tais objetivos, especialmente quando da formulação do ambicioso plano de promoção industrial conhecido como Plano de Metas do governo de Juscelino Kubistchek (1956-1960), popularmente conhecido como JK. Em suas proposições centrais, tais políticas são frequentemente descritas na historiografia nacionalista do período sob o termo "nacional-desenvolvimentismo", uma agenda econômica fundamentada na noção de que industrialização é uma condição *sine qua non* para alcançar a autossuficiência econômica nacional e, em decorrência, a autonomia política.²

Embora consolidado nos anos 1950, o percurso desenvolvimentista brasileiro foi fundado nas transformações político-administrativas, socioeconômicas e culturais-ideológicas buscadas já em meados dos anos 1930, quando o governo federal aprofundava o processo de industrialização, expandia e profissionalizava sua estrutura burocrática e, gradualmente, abria as portas para uma maior participação política, especialmente no ambiente urbano. Da mesma forma, o aprofundamento do caminho da industrialização via substituição das importações no Brasil dos anos 1950 estava intimamente associado à necessidade de enfrentar persistentes déficits econômicos, e mesmo o governo conservador de Eurico Dutra (1946-1951) seria forçado a reintroduzir as regulações governamentais a fim de lidar com as deterioradas condições econômicas do contexto imediato do pós-Guerra (VIANNA; VILLELA, 2005). Embora não tenham sido direcionadas para tanto, as novas regulações ajudariam a aprofundar o processo de industrialização substitutiva na medida em que manter uma taxa de câmbio desvalorizada e impor restrições legais cada vez maiores sobre bens manufaturados importados seriam elementos-chave das políticas industriais buscadas nos anos que se seguiram (ABREU, 2000; SARETTA, 2002).

Tais esforços não se esgotavam nas inovações administrativas domésticas já que envolviam também o trabalho de comissões de estudo, criadas num esforço conjunto entre os governos brasileiro e norte-americano, a fim de encontrar possíveis caminhos para melhorar as perspectivas econômicas do Brasil. A mais importante destas iniciativas foi a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU), que avançava nos trabalhos anteriores (por exemplo da Missão Abbink, de 1948) ao não apenas examinar as deficiências estruturais da economia brasileira nacional, mas também ao propor soluções concretas, sob a forma de projetos viáveis de investimentos infraestruturais que poderiam potencialmente ser financiados pelas duas principais agências de financiamento do período: o Export-Import Bank, dos Estados Unidos, e o Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD, mais tarde chamado de Banco Mundial). Criada em dezembro de 1950, a CMBEU produziu um dos melhores diagnósticos da economia brasileira, embora suas metas audaciosas de crescimento econômico, em geral, via reformas de infraestrutura visando resolver gargalos (*bottlenecks*) estruturais nas cadeias de produção, foram apenas parcialmente cumpridas já que os Estados Unidos desembolsariam somente a metade de todos os recursos inicialmente comprometidos para apoiar os investimentos de infraestrutura no Brasil.³

Os trabalhos da CMBEU impactaram fortemente o chamado Segundo Governo Vargas (1951-1954), que se encontrava sobrecarregado por crescentes desafios na balança de pagamentos do país (LESSA, 1964). De fato, de volta ao poder em 1951, e dessa vez apoiado em uma expressiva votação popular, Vargas buscou acelerar o curso da industrialização, embora sendo constantemente forçado a lidar com as precárias condições da economia nacional. Sua atuação seria fortemente impactada pelo novo governo Republicano na Casa Branca, que impôs severos desafios à economia brasileira ao abandonar o programa de ajuda econômica, conhecido como Ponto IV, criado pelo governo Truman, e ao limitar recursos e, por fim, cancelar as atividades da Comissão. Coerentemente com seu ponto de vista fiscal conservador, Eisenhower promoveu a noção de que o financiamento público às nações da América Latina devia ser fornecido primordialmente pelo BIRD, e não pelo U.S. Export-Import Bank (Eximbank), a despeito do importante papel desempenhado por este último no apoio a projetos econômicos na região na década anterior. Considerando que as políticas de empréstimo do Banco Mundial eram baseadas em condições mais rigorosas do que as do Eximbank, e que a América Latina não era considerada uma área prioritária para investimentos dessa instituição financeira global, ao longo dos anos 1950 o Brasil enfrentou crescentes dificuldades para refinanciar velhos empréstimos e, especialmente, para contrair novos (VIANNA, 1990).⁴

Interessantemente, a despeito do potencial de dissensão de um curso de ação dessa natureza para um governo que chegara ao poder com base em uma plataforma nacionalista desenvolvimentista, o ex-ditador apelou contantemente aos setores empresariais a fim de grangear apoio para sua agenda econômica. De fato, embora fortalecendo o papel do Estado na economia nacional, Vargas também esperava atrair capital privado tanto de fontes domésticas quanto de fontes externas para apoiar seus planos industriais. Muitos de seus auxiliares ou conselheiros próximos incluíam empresários influentes, como Horácio Lafer, seu Ministro da Fazenda, e Euvaldo Lodi, presidente da Confederação Nacional da Indústria (CNI). Ainda assim, é certo que em seu segundo governo, Vargas buscou seguir uma abordagem mais nacionalista na promoção do desenvolvimento nacional acelerado, em grande parte centrada no estímulo à expansão industrial por meios de uma coordenação maior e mesmo da expansão da atuação do governo federal (esforços que incluíram a criação da Petrobrás e do BNDE).

Sob Kubitschek, seu herdeiro político informal, a associação entre atores econômicos governamentais e não-governamentais aprofundar-se-ia, e a busca de um curso de ação orientado para os investidores estrangeiros e centrado no mercado ganhou proeminência histórica. Às vezes, a cooperação entre atores estatais e privados assumiram a forma de *joint-ventures* em atividades específicas ou, mais comumente, envolvia formas diferentes de apoio financeiro do governo federal a projetos industriais privados específicos. O governo brasileiro também atuou como o fornecedor de capital nas áreas de suprimento de energia e de redes de transporte. Kubitschek mostrou-se, pois, extremamente inovador e bem sucedido em sua capacidade de articular recursos do Estado para apoiar investidores econômicos privados, incluindo os estrangeiros, com a condição de que esses investidores atingissem as metas

industriais por ele fixadas. Isso foi particularmente verdadeiro no caso da indústria automobilística, representando grande parte dos investimentos diretos estrangeiros que entraram no país no período (LESSA, 1964).

Comandadas, assim, por uma liderança política inclinada a aceitar e capaz de atrair investimentos estrangeiros para o país, as elites dirigentes brasileiras tornaram-se cada vez mais interessadas em encontrar formas alternativas de transferir o curso de desenvolvimento do Brasil a partir da expansão industrial horizontal da década de 1940 para uma diversificação vertical de produtos, em especial na área de bens intermediários na década seguinte. Tal caminho requeria um *know-how* tecnologicamente mais sofisticado e de capital intensivo do que o país poderia dispor e, portanto, a administração Kubitschek envolveu-se de forma mais assertiva com os investidores estrangeiros interessados em expandir suas atividades no país. Como resultado direto, a produção industrial do Brasil duplicou e em indústrias-chave, como a de aço, a mecânica, a elétrica e outros equipamentos de transporte, as taxas de crescimento foram ainda maiores (EVANS; GEREFFI, 1982). Além disso, apesar da ausência de qualquer alteração significativa em sua estrutura socioeconômica excludente, em toda a década desenvolvimentista, o Brasil deixou de ser essencialmente um produtor de *commodities* agrícolas para se tornar capaz de atender grande parte do seu mercado interno para bens intermediários e, em alguns casos, até mesmo para bens duráveis (EAKIN, 1998).

Os esforços desenvolvimentistas consolidaram-se, assim, ao longo dos anos 1950s, em um agressivo plano de promoção industrial. O projeto defendia a propriedade estatal das indústrias de infraestruturas básicas e a coordenação geral da economia nacional por meio de uma gama de diferentes incentivos financeiros. Em suas proposições centrais, tais políticas concertadas fundavam-se na noção de que industrialização é uma condição *sine qua non* para alcançar a autossuficiência econômica nacional e, em decorrência, a autonomia política. Esse argumento derivava diretamente das ideias de Raul Prebisch, Secretário-Executivo da Comissão Econômica para a América Latina (CEPAL), agência para a promoção do desenvolvimento econômico regional da região, criada pela Organização das Nações Unidas em 1948. O economista argentino, que mais talvez seria figura central da criação da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), afirmava, via a noção dos "termos de troca declinantes" que as economias baseadas na agricultura permaneceriam em um estado de subdesenvolvimento, a menos que um novo conjunto de políticas econômicas, em especial relacionadas à implementação de um programa industrial nacional, pudesse ser impulsionado por meio da liderança do Estado (PREBISCH, 1949).

Da mesma forma, embora criado por Vargas após prolongadas negociações políticas entre os membros do seu gabinete e os três principais partidos no Congresso Nacional, o BNDE não viria a cumprir plenamente a sua finalidade de financiamento de projetos de desenvolvimento industrial até a posse de JK na presidência. Seria somente a partir de então que "o Banco tornou-se a casa natural para um grupo de economistas que estavam convencidos de que o desenvolvimento econômico requeria várias mudanças estruturais e precisava ser firmemente guiado pelo Estado" (HIRSCHMAN, 1963, p. 73). Diplomata de carreira que serviu na CMBEU, mais tarde, durante a presidência de Kubitschek, Roberto Campos tornar-se-ia um nome de destaque no BNDE. Engenheiro de formação, Lucas Lopes, por sua vez, era politicamente próximo a JK desde longa data, e já havia trabalhado como secretário de Energia durante o período em que JK fora governador de Minas Gerais (1951-1955). Ele desempenhou um papel de liderança na definição das principais políticas, incluindo o Plano de Metas, tendo atuado como presidente do BNDE e secretário-geral do Conselho Nacional de Desenvolvimento (CD), a agência em nível de gabinete que coordenou a implementação de todos os planos de desenvolvimento do governo, especialmente os contidos no próprio Plano de Metas.⁵

Industriais reunidos na Confederação Nacional da Indústria (CNI) e, especialmente, na poderosa Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP) também foram muito receptivos às várias noções subjacentes às políticas econômicas referidas ao nacional-desenvolvimentismo. Já em 1950, a CNI havia lançado uma edição especial de uma das suas principais publicações, a revista *Estudos Econômicos*, endossando as principais teses de desenvolvimento avançadas pela CEPAL. E assim, aglutinando esforços domésticos, mas também regionais, e mesmo hemisféricos (como será demonstrado posteriormente), a noção da

promoção do crescimento econômico acelerado, especialmente por meio da expansão da base industrial do país, viria a se tornar a principal moeda conceitual comum presente em quase todos os debates políticos, econômicos, intelectuais e culturais mais relevantes ocorridos no Brasil nos anos 1950.

Evidentemente, nem todas as partes compartilhavam as mesmas noções sobre a forma de colocar em prática tal projeto, e diferentes propostas foram apresentadas por grupos políticos e econômicos distintos.⁶ Mas apesar de todas as diferenças existentes entre si, à medida que os anos desenvolvimentistas avançavam, os principais dirigentes políticos, econômicos e culturais do país atuaram de maneira efetiva na direção da busca pelo que entendiam ser a principal tarefa que o país teria que enfrentar.

De modo central, a principal liderança política da segunda metade da década, Jucelino Kubitschek buscou um caminho mais moderado, viável e essencialmente pragmático, a fim de atingir tal objetivo. Isso implicou que a industrialização se desse em um ritmo acelerado, em grande parte, embasada na estreita associação entre as fontes de capital estatal e privadas, quer nacionais, quer estrangeiras. JK entendia mesmo a questão do desenvolvimento nacional como um imperativo moral dada a ameaça à segurança nacional representada pela persistência da pobreza. Como resposta, cabia empreender esforços coordenados na promoção de um projeto de industrialização coordenado pelo Estado; ações que, por sua vez, demandavam também um reposicionamento da atuação internacional do país – como será examinado nas seções seguintes.

O NACIONAL-DESENVOLVIMENTO E A ARTICULAÇÃO DE UMA NOVA INSERÇÃO INTERNACIONAL DO BRASIL

O imediato pós-Segunda Guerra Mundial colocou novos desafios e novas oportunidades para a América Latina. As experiências da Política de Boa Vizinhança que definiram a década de 1930 e o período da guerra haviam promovido um sentimento de que padrões mais cooperativos de interação com o "Colosso do Norte" podiam ser estabelecidos. No entanto, esse cenário otimista seria rapidamente superado nos primeiros meses após o fim das operações militares no continente europeu. Na verdade, já na Conferência Interamericana de Chapultepec, no México, em fevereiro e março de 1945, antes, portanto, do encerramento formal da guerra, os EUA indicaram, para grande decepção dos representantes latino-americanos, que suas relações com o hemisfério ocidental seriam em grande parte redefinidas com base em novas preocupações de segurança e novos compromissos geopolíticos globais, que colocavam a América Latina, mais uma vez, no banco de trás das prioridades da política externa do país (LÓPEZ-MAYA, 1995).

Em contrapartida, na década de 1950, o Brasil experimentou altas taxas de crescimento econômico e vários setores da sociedade acreditavam que o país estaria prestes a embarcar em um novo caminho histórico, capaz de reposicionar sua inserção no cenário internacional.⁷ E assim, o tom desenvolvimentista embutido nas muitas iniciativas de política externa realizadas na segunda metade da década de 1950 refletiria, de maneira explícita, uma tendência histórica amplamente observada na América Latina e em outras partes do mundo hoje conhecido como Sul Global. Em sua essência, essas novas formulações postulavam que a própria estrutura do comércio internacional operava constantemente de forma prejudicial em relação às economias de base de exportação primária.

A promoção de tal visão foi amplamente influenciada pelo trabalho da Cepal, conforme mencionado, acima, e teve em Celso Furtado, um de seus maiores defensores. O importante economista paraibano postulava desde então que o desenvolvimento nacional eficaz só se efetivaria se tivesse lugar um planejamento governamental eficiente em favor de um novo tipo de inserção na economia mundial, ou seja, uma inserção menos dependente das receitas primárias advindas das exportações.⁸ E tendo tido um papel central nas atividades do Grupo de Trabalho Cepal-BNDE, em meados da década, Furtado ajudou a promover o que viria a ser tornar uma verdadeira lógica desenvolvimentista dentro da burocracia federal, atuando ao lado do também influente Roberto Campos.

A influência de Furtado e de seus esforços dificilmente pode ser exagerada, mas o próprio Kubitschek também foi importante na divulgação das propostas da CEPAL, e já em sua primeira mensagem presidencial ao Congresso Nacional, de fevereiro de 1956, expressou sua concordância com a ideia de uma progressiva deterioração nos termos de troca internacionais

para os produtos primários e salientou a importância da cooperação entre os países da América Latina. Essa visão já havia sido demonstrada em sua campanha presidencial, quando o candidato JK, mais de uma vez, teria argumentado que

o mundo de hoje está dividido na promoção de um projeto nacional de industrialização entre os países que fazem parte da era industrial e os que continuam a ser exportadores de produtos primários e importadores de bens industriais [e] [...] [t]endo em conta que os preços dos primeiros são cada vez mais baixos do que os preços dos últimos, há uma tendência persistente de contas correntes desequilibradas que só pode ser resolvida por uma firme ação por parte do Estado (KUBITSCHKE, 1955, p. 32).

Declarações desse tipo constituem uma evidência concreta da crença compartilhada de que o desenvolvimento nacional deveria se dar por meio de programas de industrialização patrocinados pelo governo. De fato, diversos representantes brasileiros que participaram de conferências internacionais durante esses anos propuseram igualmente projetos relacionados com os formulados pelos líderes de outras nações em desenvolvimento. Em um discurso proferido na reunião do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, em Genebra, em agosto de 1960, por exemplo, o vice-presidente João Goulart proclamou o inequívoco compromisso do Brasil com a causa da promoção da industrialização em ritmo acelerado.

De maneira concreta, Goulart afirmou que:

em um mundo cada vez mais interdependente, a luta contra o subdesenvolvimento tem que ser travada não só internamente, como também requer novos níveis de cooperação internacional, de modo que a tendência às crescentes disparidades entre países ricos e pobres possa ser interrompida. [...] [E] toda nação tem o direito fundamental de desenvolvimento, mesmo que esse direito seja suspenso pela falta de coordenação multilateral entre os países. Promover o desenvolvimento tem, portanto, de ser visto essencialmente como uma responsabilidade coletiva da comunidade internacional.⁹

Uma defesa análoga da existência de uma responsabilidade global da parte dos países industrializados na promoção de projetos industriais no mundo em desenvolvimento foi feita por Gustavo Capanema, um veterano membro da Câmara dos Deputados e ministro da Educação e Saúde durante o Estado Novo. Chefe da missão diplomática brasileira na segunda reunião preparatória para a Conferência sobre Desenvolvimento patrocinada pelas Nações Unidas, Capanema alegou, em discurso proferido em 21 de maio de 1956, que

apesar das promessas de promoção do desenvolvimento feitas no final da [Segunda] Guerra [Mundial], a dinâmica do comércio mundial continua a ser caracterizada por uma crescente deterioração dos termos de troca dos países subdesenvolvidos, em contraste direto com a fase de crescimento rápido das nações industrializadas.¹⁰

Em outro evento internacional – a Conferência sobre Educação para o Desenvolvimento, promovida pela Unesco e ocorrida em Nova Délhi, em novembro do mesmo ano –, Capanema avançou ainda mais a noção de que o Brasil deveria reforçar os laços com outros países em desenvolvimento, como forma de promover a agenda do desenvolvimento em escala mundial. Na condição de chefe da delegação brasileira, o influente deputado chegou ao ponto de declarar, parafraseando e citando o anfitrião, o primeiro-ministro indiano Nehru, que “a verdadeira divisão no mundo de hoje não é aquela entre o Oriente e o Ocidente, mas sim entre os países desenvolvidos e os subdesenvolvidos”. Além disso, apesar de sua tradicional moderação, este político experimentado desafiou todas as delegações participantes, ao afirmar que

se as nações prósperas do mundo estiverem efetivamente interessadas em promover a paz mundial, não devem levantar objeções à criação de um fundo global para a promoção de programas educacionais em prol do desenvolvimento nacional nos países pobres.¹¹

De uma forma muito semelhante, mesmo o conservador ex-governador de Minas Gerais e então senador Benedito Valadares, na condição de chefe da missão diplomática brasileira no Comitê Econômico e Social das Nações Unidas, durante a Décima-Primeira Sessão da Assembleia Geral da organização, sobre o problema da assistência técnica aos países subdesenvolvidos criticou as dificuldades que esses países enfrentavam para a obtenção dos recursos financeiros necessários para promover suas metas industriais. Em seu discurso, proferido em novembro de 1956, o senador brasileiro afirmou que as instituições financeiras multilaterais intergovernamentais, como o Banco Mundial, ainda tinham que comprovar se seu interesse em apoiar o objetivo legítimo de industrialização por parte das nações emergentes do mundo era verdadeiro. Em uma das suas declarações mais radicais, Valadares afirmou também acreditar "firmemente que a industrialização é a única solução eficiente para o velho problema causado pelas repentinas rupturas causadas por variações de preço e de demanda por parte das potências industriais". Nesse mesmo discurso, ele defenderia mesmo a ambiciosa proposição de que

apenas experimentando o processo de se tornar uma sociedade industrializada podemos esperar dar uma resposta eficaz à persistente e angustiante condição enfrentada por nossas economias fundadas na agricultura [...] Baseado em tal compreensão é que defendemos apaixonadamente o direito de nos industrializar, e a noção de que os países já industrializados são os principais responsáveis por tornar isso possível.¹²

Formulações similares foram reproduzidas em várias das mais influentes proposições intelectuais do período, que defendiam igualmente a necessidade de se promover um caminho autônomo de desenvolvimento nacional. Em nenhum lugar essa lógica ficou mais evidente do que nas obras produzidas no Instituto Superior de Estudos Brasileiros, no qual uma nova geração de autoproclamados "intelectuais preocupados" propunha a base do que chamavam de uma verdadeira "ideologia do desenvolvimento nacional." Membros do ISEB defendiam a promoção de um projeto autônomo de desenvolvimento nacional, fundado na industrialização acelerada, sob a orientação do Estado, tido como o único agente capaz de colocar tal tarefa em prática e esses ambiciosos conceitos de desenvolvimento incentivaram também a busca de inovadores projetos diplomáticos de desenvolvimento na segunda metade da década,¹³ em especial a Operação Pan-Americana, projeto mais relevante de política externa realizado no Brasil durante o governo de JK.

A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO E SEUS IMPACTOS NA POLÍTICA EXTERNA: O CASO DA OPERAÇÃO PAN-AMERICANA

Dado o que ocorreu com Vargas em 1954, Kubitschek sabia, desde o início de seu governo, que não seria capaz de cumprir suas promessas de campanha de desenvolvimento econômico, a menos que introduzisse inovações no âmbito da política externa do país em relação aos Estados Unidos, seu mais importante parceiro comercial (CONNELL-SMITH, 1977; HAINES, 1989). Algumas das novas iniciativas diplomáticas que apoiaram a meta de desenvolvimento incluíram o objetivo politicamente polarizador de fortalecer os laços comerciais com os países do Leste europeu, promovendo preços internacionais mais favoráveis para as exportações de *commodities* e defendendo um curso de ação mais independente das diferentes agências multilaterais (PENNA FILHO, 1999). Ainda assim, a busca de JK pela autonomia econômica e, em consequência, pela esperada autonomia política, era, em sua essência, restrita ao âmbito interamericano e orientava-se predominantemente para a reorganização da tradicional aliança do

Brasil com os Estados Unidos a fim de obter condições de tratamento mais favoráveis, sobretudo levando-se em conta a continuada negligência de Washington para com a América Latina (MOURA, 1991).

De fato, na tentativa de promover uma rota de desenvolvimento mais autônoma para o curso tradicional da política externa do país, JK passou a maior parte do seu primeiro dia no cargo (1º de fevereiro de 1956), em reuniões com o vice-presidente dos EUA, Richard Nixon. Seu intuito era assegurar que os empréstimos já aprovados pela CMBEU para apoiar a expansão das atividades da principal siderúrgica brasileira seriam efetivamente desembolsados. Ele já havia tentado convencer Eisenhower para apoiar seus ambiciosos planos de desenvolvimento em uma reunião em Key West, em janeiro de 1956. O encontro ocorreu durante uma viagem de boa vontade anterior à posse, destinada a atrair investidores americanos privados e a demonstrar às autoridades norte-americanas que o novo governo brasileiro prestes a ser empossado estava alinhado com as posições dos Estados Unidos no hemisfério. Um segundo encontro entre os dois presidentes ocorreu no Panamá, em julho de 1956, durante a celebração do 130º aniversário do Congresso do Panamá, que fora promovido por Simon Bolívar em 1826. Embora continuasse a acreditar que os EUA tinham um papel importante a desempenhar no desenvolvimento do Brasil, JK expressou seu desapontamento em relação ao fato de que os investidores norte-americanos tinham se mostrado mais relutantes em investir no Brasil do que ele previra. A viagem de Juscelino para o Panamá só viria a ocorrer depois que o Departamento de Estado pressionou a embaixada brasileira em Washington sobre a importância da reunião. Ao fim e ao cabo, Kubitschek só concordou em comparecer à conferência depois que Eximbank liberou US\$152 milhões para apoiar três projetos previamente aprovados pela CMBEU (SILVA; CARNEIRO, 1983, p. 89).

Nesse sentido, dada sua lógica, centrada na busca de concessões maiores do principal ator hemisférico, Kubitschek vai, ao longo dos seus mandatos, buscando criativamente demover os Estados Unidos da sua visão privatista de desenvolvimento regional. Para atingir esse fim, em meados de 1958 o presidente brasileiro encontrou um terreno potencialmente acolhedor para encetar uma nova abordagem diplomática bilateral e regional. Foi então, depois que Henry Holland deixou o Departamento de Estado, que seu sucessor imediato, Richard Rubottom, começou a voltar as atenções do governo norte-americano para a deterioração das condições econômicas na América Latina. Esses apelos eram tão insistentes que, por fim, o diplomata conseguiu convencer Nixon a realizar um novo *tour* diplomático pela região. A viagem – que deveria coincidir com a posse do novo presidente argentino, Arturo Frondizi –, acabou sendo um grande desastre político para os EUA. Depois de visitar Buenos Aires, Nixon foi hostilizado por protestos estudantis em Lima, e quase foi agredido em Caracas por uma multidão que responsabilizava os EUA pelos males sociais da América Latina. Os estudantes que protestavam tinham, sem dúvida, as suas razões. Afinal, a administração Eisenhower apoiava ditadores na Guatemala e na República Dominicana, não tinha oferecido qualquer ajuda econômica substancial para a América Latina, e impusera novas barreiras tarifárias contra as exportações de café, o produto mais importante da região.

A viagem de Nixon revelou-se importante precisamente por seus aspectos embaraçosos, e sobretudo por ter dado as condições para que o presidente brasileiro pudesse propor o estabelecimento de um novo diálogo sobre o tema das relações EUA-América Latina. O mandatário brasileiro acreditava firmemente que seus esforços diplomáticos deveriam se concentrar no apoio ao desenvolvimento econômico brasileiro, e a orientação de política externa que propunha para o hemisfério estava incluída nesse entendimento. E em sua mensagem presidencial ao Congresso Nacional, de janeiro de 1958, já havia afirmado que "o principal novo princípio orientador que guia a nossa política externa é a promoção de um programa de desenvolvimento através da intensificação da assistência técnica e financeira internacional entre as nações do hemisfério" (KUBITSCHECK, 1958a, p. 54).

De maneira concreta, e aproveitando-se do trauma recém ocorrido, em carta enviada ao presidente Eisenhower em 28 de maio de 1958, transmitindo a sua solidariedade e simpatia pessoal contra a agressão que o vice-presidente norte-americano tinha sofrido, Kubitschek declarou:

Chegou a hora de nossos países reverem os padrões segundo os quais nosso hemisfério interagiu e prosseguirem no sentido mais pleno para com os nossos históricos ideais pan-americanos de cooperação. É hora de estabelecer ligações sentimentais e práticas indestrutíveis entre nós. Vossa Excelência está na posição de liderar este processo como ninguém mais, e o senhor entenderá imediatamente que a vaga impressão de que vivemos em fraternidade nas Américas deve ser fundamentada numa espécie única de operação regional, que, para ser duradoura, deve ser capaz de preservar os valores da nossa visão pan-americana (KUBITSCHECK, 1958b, p. 33).

Em seu tom moderado, com inspiração e as linhas gerais de política externa que se encaixavam bem dentro das técnicas de negociação semelhantes, utilizadas por governos anteriores, JK procurou, pois, uma abordagem conciliatória, cooperativa e multilateral a fim de obter o apoio estrangeiro necessário para implementar seus planos. No documento, o presidente brasileiro não só propôs uma revisão do curso tradicional de ação que os Estados Unidos conduziam na América Latina, mas também manifestou simpatia com o constrangimento que Nixon havia sofrido. Da mesma forma, Kubitschek optou por não mencionar, em seus pronunciamentos iniciais sobre o tema, o formato institucional do que uma política regional de desenvolvimento deveria assumir, tendo optado por ser vago o suficiente sobre o programa proposto para que pudesse angariar um amplo apoio político, especialmente de um governo norte-americano como o presidido por Eisenhower.

Nesse sentido, dentro do contexto polarizado da Guerra Fria, a abordagem supostamente não política do presidente brasileiro mostrou-se útil para convencer Eisenhower da necessidade de enviar um representante pessoal ao Rio de Janeiro para ouvir, do próprio Kubitschek, o que implicava seus planos para o que viria a ser a Operação Pan-Americana. JK buscou também obter o apoio de outros países latino-americanos para a sua nova agenda diplomática. E, em um famoso memorando enviado a todos os presidentes americanos em agosto do mesmo ano, propôs que as relações hemisféricas fossem guiadas pelo objetivo de aumentar o crédito multilateral para fomentar o desenvolvimento industrial na região. O documento defendia a noção de que suas iniciativas diplomáticas deviam ser vistas como a medida mais eficaz no sentido de modificar os termos de troca que historicamente beneficiavam as nações já industrializadas.

Particularmente no domínio dos assuntos interamericanos, a esperança era de que as relações passassem de posições de cunho ideológico para uma nova postura, orientada pelo objetivo global de promoção do desenvolvimento nacional.¹⁴ Na mesma direção, as próprias reflexões pessoais do presidente sobre sua iniciativa de política externa expressavam as mesmas interconexões conceituais existentes entre as necessidades internas do país e as políticas internacionais que o Brasil perseguiu na década de 1950. Por exemplo, de forma clara e sintética, em uma de suas memórias, o então já ex-presidente afirmava que:

Minha principal intenção com a carta ao presidente Eisenhower foi instá-lo a agir para salvar o estado tenso das relações interamericanas antes que fosse tarde demais. O momento de fato requeria medidas imediatas, como a percepção de que os Estados Unidos eram os culpados por nossos problemas estava se tornando uma noção aceita. [...] Todo o sistema pan-americano estava sendo desafiado em sua eficácia, além das estruturas jurídicas formais dentro das quais se encontrava. O espírito da minha carta poderia ser resumido em uma ideia coerente que norteou toda a minha administração, a da soberania através do desenvolvimento de soberania (KUBITSCHECK, 1962, p. 172).

Seguindo assim padrões conciliatórios de diplomacia presidencial, Kubitschek conseguiu habilmente promover uma defesa do desenvolvimento nacional que pudesse ser aceita nos

Estados Unidos pela administração republicana “linha dura” no poder. Pessoalmente, o presidente brasileiro acreditava que era essencial ser visto como um aliado de confiança da cruzada anticomunista dos EUA.¹⁵ De fato, tentando também garantir apoio interno entre as Forças Armadas, cada vez mais conservadoras e pró-EUA, Kubitschek fez questão de defender sua nova iniciativa de política externa perante oficiais das três forças, antes de entrar em contato com o corpo diplomático latino-americano, descreveu sua posição nos seguintes termos:

Embora não procuremos desafiar nossos laços tradicionais com os nossos vizinhos, em particular com os Estados Unidos, está se tornando cada vez mais claro que, se não abordarmos o espectro da miséria e da fome, nossa segurança interna estará em jogo. [...] A existência de subdesenvolvimento em casa é o mesmo que ter um inimigo interno [...], que só pode ser combatido em um esforço cooperativo continental, que vise garantir a nossa própria segurança nacional, enfrentando as raízes do nosso subdesenvolvimento (KUBITSCHKEK, 1958, p. 419).

Avaliar o impacto da Operação Pan-Americana requer lembrar, em primeiro lugar, perceber que almejada maior colaboração do Brasil com a superpotência ocidental não implicava necessariamente uma posição de alinhamento ideológico automático. De fato, a despeito da reação inicialmente positiva por parte de Eisenhower à carta de Kubitschek quando o secretário de Estado John Foster Dulles visitou o Rio de Janeiro, em agosto de 1958, e de pronunciamentos genéricos alusivos à histórica parceria estratégica entre os dois países, algumas das diferenças emergentes entre o Brasil e os Estados Unidos tornaram-se ainda mais evidentes. Embora Dulles tenha pressionado pela emissão de um pronunciamento conjunto exclusivamente focado na necessidade de combater a infiltração comunista no hemisfério, o presidente brasileiro manteve-se firme na demanda por um reconhecimento formal da importância de seu novo projeto diplomático e recusou-se a assinar qualquer documento que não fizesse referência ao seu programa de promoção do desenvolvimento na América Latina. De modo concreto, sua postura mostrou-se fundamental, na medida em que muitas das ações posteriores dos Estados Unidos em relação à América Latina vieram ao encontro das ideias que deram origem à Operação Pan-Americana.¹⁶

Mesmo que os objetivos específicos estabelecidos na nova iniciativa diplomática brasileira não tenham conseguido ganhar impulso no Comitê das 21 Repúblicas Americanas – que fora criado em novembro de 1958, sob os auspícios da Organização dos Estados Americanos (OEA) para examinar a proposta inicial de Kubitschek –, o novo projeto diplomático de JK não foi totalmente abandonado, e durante a maior parte de 1959 o Departamento de Estado apresentou repetidos memorandos de análise, pedindo um enfoque mais concentrado na assistência ao desenvolvimento na região. De fato, a busca brasileira pela promoção do desenvolvimento também ecoou em diversos debates que ocorreram na OEA, em Washington.¹⁷ E mesmo que o apoio econômico à América Latina tivesse sido essencialmente centrado na ajuda militar e a região tivesse recebido apenas cerca de 2% do total de desembolsos da ajuda global dos EUA em toda a década de 1950, em seu último ano de mandato, Eisenhower, pressionado por funcionários do Departamento de Estado que tinham chamado a atenção para as necessidades econômicas da América Latina, mudou suas posições em relação às demandas regionais (TAFET, 2007). Por fim, em meados de 1960, durante uma visita oficial à América do Sul, que incluiu paradas no Brasil, na Argentina, no Chile e no Uruguai, Eisenhower pôde verificar em primeira mão que mesmo nos países considerados mais desenvolvidos da região havia uma desigualdade econômica abissal. Assim, ao regressar a Washington, aprovou a criação do Fundo Fiduciário de Progresso Social, programa de assistência econômica governamental focado em políticas sociais e destinado a governos dispostos a implementar políticas reformistas (RABE, 1988).

Essa compreensão, extremamente necessária, embora tardia, da parte dos Estados Unidos constituiu uma grande mudança na postura econômica tradicional do país para com a região e deve ser interpretada como resultante, pelo menos em parte, da difusão das políticas orientadas

para o desenvolvimento por parte dos dirigentes políticos e diplomáticos brasileiros. A estratégia de JK para abordar o problema do subdesenvolvimento da região introduzira, nos domínios das relações interamericanas, o conceito de cooperação regional afirmativa em favor da promoção do desenvolvimento. Concretamente, em uma reunião especial da OEA em Buenos Aires, em maio de 1959, a ideia há muito buscada de criar uma instituição de financiamento regional, voltada para atender às necessidades de desenvolvimento das nações latino-americanas recebeu, finalmente, o apoio necessário dos Estados Unidos e levaria à criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), no ano seguinte.

Ainda assim, a despeito do aumento da importância da promoção do desenvolvimento como tema legítimo de debate no interior da OEA, o embaixador do Brasil nos Estados Unidos, João Carlos Muniz, continuava pessimista sobre até que ponto os EUA iriam realmente comprometer-se com a promoção do desenvolvimento na região. Em nota pessoal ao ministro Negrão de Lima, Muniz afirmou que as autoridades norte-americanas tendiam a considerar a tarefa de promoção do desenvolvimento sob um rótulo comum que incluía a África e a Ásia, o que, em sua opinião, tornava difícil convencer os funcionários do Departamento de Estado das necessidades específicas da América Latina. De modo semelhante, imerso nos trabalhos do Comitê dos 21, grupo de países regionais que examinavam como encaminhar as propostas do governo brasileiro, o influente diplomata Roberto Campos expressou preocupações semelhantes, afirmando que:

Embora existam sinais de otimismo, uma vez que o problema do subdesenvolvimento e das desigualdades econômicas entre os países industrializados e subdesenvolvidos está sendo debatido com mais frequência nos Estados Unidos, também vemos elementos decepcionantes, já que ninguém nos EUA tem uma noção clara de como tratar das necessidades específicas da América Latina e não foram capazes de diferenciar nossas reivindicações daquelas dos países africanos e asiáticos.¹⁸

Cabe ressaltar também que preocupações semelhantes foram expressas por outros diplomatas brasileiros, mesmo depois de os EUA terem demonstrado um grau muito maior de compromisso com a meta da promoção do desenvolvimento na América Latina. De fato, na própria conferência que lançou o mais ambicioso programa de desenvolvimento regional, a Aliança para o Progresso, no balneário uruguaio de Punta del Este, em agosto de 1961, a delegação brasileira manifestou uma visão negativa, afirmando que "não obstante a recepção de boas-vindas manifesta pela maioria das nações latino-americanas à proposta da Operação Pan-Americana, é lamentável ver que os EUA têm sistematicamente se recusado a definir os objetivos de desenvolvimento mensuráveis no nosso continente".¹⁹ Observadores norte-americanos também pareciam perceber a relação cada vez mais tensa entre as duas nações com a década do desenvolvimento chegando ao fim, como relatórios secretos da embaixada norte-americana no Brasil prontamente apontaram. Segundo essa visão,

a harmonia quase automática dos interesses entre nossos países tem sido objeto de crescente tensão [...] [U]m sentimento despertado de nacionalismo manifestava um crescente descontentamento com a situação de subdesenvolvimento do país, que tem sido dirigido contra os Estados Unidos, que se acredita, popularmente, ter negligenciado o Brasil [e] retardado sua emergência como potência mundial (UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE, 1959, p. v).

Corroborando o crescente distanciamento entre as duas nações, Campos, um dos maiores aliados dos Estados Unidos na burocracia estatal brasileira já na década de 50 e especialmente nos anos seguintes, ao refletir sobre essas dinâmicas, afirmou que

a despeito de sua retórica, não houve até hoje qualquer transferência de recursos efetivos dos EUA para a América Latina. Na verdade, o que a nossa região tem recebido sob a forma de recursos financeiros através de empréstimos e doações é quase equivalente aos recursos que rendeu à economia americana, cujos contribuintes e consumidores se aproveitaram dos preços mais baixos das matérias-primas e dos produtos alimentares.²⁰

Essa crescente e generalizada decepção com as limitações encontradas para uma cooperação de desenvolvimento regional mais inovadora foi partilhada pelo próprio JK. Sua frustração para com os compromissos ideológicos e as preocupações de segurança, assim como para com a ortodoxia econômica da administração Eisenhower, inspirou as autoridades brasileiras a buscar uma agenda multilateral de desenvolvimento econômico e a apoiar a criação de uma Associação Latino-Americana de Livre Comércio, em 1960, bem como a reforçar os laços econômicos com os países do bloco socialista. Da mesma forma, cada vez mais desiludido com a morna recepção por parte dos EUA em relação a essa iniciativa diplomática tão valorizada, JK viria a declarar que

embora a maioria tenha expressado apoio para com um renovado e revigorado pan-americanismo, manifesto na Operação Pan-Americana, torna-se evidente que, a menos que resultados urgentes possam ser alcançados, nossa região corre o risco de perder a luta contra os males do subdesenvolvimento (KUBITSCHKE, 1960, p. 33-34).

Interessantemente, a frustração pessoal de Kubitschek continuaria mesmo depois que os Estados Unidos finalmente se comprometeram a apoiar financeiramente os programas de desenvolvimento na América Latina. De modo concreto, a avaliação do ex-presidente sobre a Aliança para o Progresso, encomendada pela OEA, expressava seu desalento com o fato de que as promessas dos EUA contidas no discurso do presidente John Kennedy, de março de 1961, não estariam sendo cumpridas.²¹ Parece mesmo irônico que uma das abordagens mais inovadoras e ambiciosas que o Brasil perseguiria na segunda metade do século XX com relação ao seu maior aliado tenha se dado sob a liderança do moderado e conciliador JK.

De todo modo, dada a persistente relutância dos Estados Unidos em colaborar com o Brasil em sua busca cada vez mais assertiva por um caminho de desenvolvimento econômico acelerado, não é de se surpreender que esses eventos tenham acontecido nesses mesmos anos, já que foi quando os EUA insistiam fortemente na ideia de que tudo o que o Brasil e a América Latina precisavam era assegurar um "clima favorável" para o investimento privado. Como sabemos, essa posição viria gradativamente a colidir com a noção, expressa pelas autoridades brasileiras, de que a menos que as deficiências de infraestrutura fossem corrigidas por meio da assistência intergovernamental, os esperados investimentos privados, especialmente estrangeiros, continuariam a ser feitos de forma escassa e relutante.

CONSIDERAÇÕES FINAIS: A PROMOÇÃO DO DESENVOLVIMENTO ACELERADO NA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM PERSPECTIVA HISTÓRICA

Ao longo da transformadora década de 1950, uma agenda de desenvolvimento nacional em ritmo acelerado consolidou-se junto às principais lideranças políticas brasileiras. Essa nova e importante tendência histórica não se limitou, no entanto, aos eventos então ocorrendo no contexto doméstico. Esse ambicioso objetivo acabou sendo traduzido em ações políticas, econômicas e diplomáticas inovadoras, empreendidas pelas autoridades brasileiras em um cenário internacional cada vez mais interdependente. E mesmo que se reconheça que uma diplomacia externa desenvolvimentista abertamente mais autônoma só seria levada a efeito pelo Brasil na primeira metade da década de 1960, particularmente com a Política Externa Independente dos governos Jânio Quadros e João Goulart, as evidências aqui examinadas

sugerem que os fundamentos intelectuais e políticos envolvidos nessa *démarche* histórica já estavam presentes no período anterior.

Por outro lado, embora inovadora, a Operação Pan-Americana não representou um afastamento radical do alinhamento que o Brasil manteve com os EUA, mas refletiu uma nova tentativa de direcionar a atenção de Washington para as necessidades de desenvolvimento da América Latina. E apesar dessa iniciativa não ter correspondido a uma mudança radical de princípios diplomáticos fundamentais do Brasil (por exemplo, a não intervenção, solução pacífica de conflitos etc.) – e de o *establishment* do Itamaraty não ter apoiado abertamente as ideias propostas pelo próprio presidente –, ainda é necessário se proceder a um reexame das interpretações tradicionais a respeito da história diplomática do Brasil. Isso é particularmente verdadeiro considerando que a historiografia reconhecida sobre o período argumenta que foi necessária a chegada ao poder, em 1961, de um novo e idiossincrático presidente, para que a política externa do país assumisse uma inspiração mais autônoma e mesmo desenvolvimentista (BUENO; CERVO, 1986; CALDAS, 1996; PINHEIRO, 1988; SILVA, 1992; VIZENTINI, 2004).

Ampliando a análise sob um ponto de vista mais comparativo, com base na documentação analisada aqui, é certo que os principais elementos das políticas de desenvolvimento que estavam sendo buscados pelas autoridades brasileiras encontraram eco entre grupos semelhantes em outras partes do mundo, especialmente em nações também buscando promover suas próprias trajetórias de desenvolvimento acelerado no Sul Global. Mas embora existissem convergências conceituais entre as proposições avançadas por intelectuais brasileiros e de outros países, em particular no que diz respeito à busca da superação do que é comumente chamado de "condição colonial", a natureza conservadora da abordagem do Brasil para com o desenvolvimento também é evidente.

Este parece ser o caso, em primeiro lugar, quando se compara os projetos diplomáticos realizados pelas autoridades brasileiras no período com os defendidos pelas lideranças políticas e intelectuais de países que acabariam por se reunir sob os auspícios do Movimento dos Países Não Alinhados no início dos anos 60 – organização que o Brasil nunca participou de maneira efetiva. Mas não obstante as diferenças insuperáveis entre essas duas trajetórias multilaterais de política externa, a Operação Pan-Americana mostrou-se bem-sucedida na promoção de uma visão de desenvolvimento moderada assumida pelo Brasil, inicialmente em termos de reforço da posição do país no contexto interamericano, e, posteriormente, oferecendo propostas alternativas para a busca de projetos mais pragmáticos de política externa de desenvolvimento. De forma explícita, a maior influência da Operação Pan-Americana pode ser encontrada na própria *Carta de Punta del Este*, que formalizou o apoio regional e institucionalizou os meios e os objetivos da Aliança para o Progresso, o mais ambicioso e coordenado esforço diplomático do governo dos Estados Unidos para com a região latino-americana, que reconheceu explicitamente a OPA como sua inspiração principal e mais direta.²²

Nesse sentido, embora derivada de ameaças percebidas aos seus próprios interesses nacionais, a clara mudança da posição dos Estados Unidos em relação à América Latina no início da década de 1960 foi, pelo menos parcialmente, motivada pelas novas iniciativas diplomáticas que se originaram da região, especialmente do Brasil. E muito embora as peripécias dos irmãos Castro e de seu carismático colega argentino pelas montanhas de Cuba tenham certamente exercido um papel mais evidente e imperativo no aprofundamento das políticas norte-americanas regionais, raízes dessa significativa mudança histórica devem ser buscadas nas inovadoras e ambiciosas iniciativas diplomáticas brasileiras, embora ainda politicamente moderadas, se não mesmo conservadoras, da experiência dos anos desenvolvimentistas brasileiros.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABREU, Marcelo de Paiva. *The Brazilian Economy, 1945-1964*. Departamento de Economia. Pontifícia Universidade Católica. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2000. (Texto para Discussão, n. 414).

- BUENO, Clodoaldo; CERVO; Amado. *A política externa brasileira, 1822-1985*. São Paulo: Ática, 1986.
- D'ARAÚJO, Maria Celina. *O segundo governo Vargas 1951-1954: democracia, partidos e crise política*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1982.
- CALDAS, Ricardo W. *A política externa do governo Kubitscheck*. Brasília: Thesaurus, 1996.
- COMMITTEE ON FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES SENATE. *Inter-American Relations Report: A Collection of Documents, Legislation, Descriptions of Inter-American Organization, and Other Material Pertaining to Inter-American Affairs*. Washington, D.C.: Government Printing Office, December 1988.
- CONNELL-SMITH, Gordon. *Los Estados Unidos y la América Latina*. Ciudad del México: Fondo de Cultura Económica, 1977.
- DARNTON, Christopher. Asymmetry and Agenda-Setting in US-Latin American Relations: Rethinking the Origins of the Alliance for Progress. *Journal of Cold War Studies*, v. 14, n. 4, p. 55-92, 2012.
- EAKIN, Marshal C. *Brazil: The Once and Future Country*. Nova York: St Martin's Griffin, 1998.
- EVANS, Peter; GEREFFI, Gary. Foreign Investment and Dependent Development: Comparing Brazil and Mexico. In: HEWLETT, Sylvia Ann; WEINERT, Richard S. (Org.). *Brazil and Mexico: Patterns in Late Development*. Philadelphia: Institute for the Study of Human Issues, 1982. p. 116-168.
- FURTADO, Celso. *Desenvolvimento e subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.
- GERSCHENKRON, Alexander. *Economic Backwardness in Historical Perspective*. Cambridge, Mass: Belknap, 1962.
- GORDON, Lincoln. *A New Deal for Latin America: The Alliance for Progress*. Cambridge: Harvard University Press, 1963.
- HAINES, Gerald K. *The Americanization of Brazil: A Study of U.S. Cold War Diplomacy in the Third World 1945-1954*. Wilmington: SR Books, 1989.
- HIRSCHMAN, Albert O. Ideologies of Economic Development in Latin America. In: *Latin American Issues: Essays e Comments*. Nova York: The Twentieth Century Fund, 1961.
- _____. *Journeys Towards Progress: Studies of Economic Policy-Making in Latin America*. Nova York: W. W. Norton, 1963.
- _____. *The Strategy of Economic Development*. New Haven: Yale University Press, 1965.
- IORIS, Rafael R. Qual Desenvolvimento? Os Debates, Sentidos e Lições da Era Desenvolvimentista. São Paulo: Paco Editorial, 2017.
- INSTITUTE OF INTER-AMERICAN AFFAIRS, FOREIGN OPERATIONS ADMINISTRATION. *The Development of Brazil: Report of the Joint Brazil-United States Economic Development Commission*. Washington, D.C., 1953.
- INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Estatísticas Históricas do Brasil: Séries Socioeconômicas, Demográficas e Sociais, 1950-1988*. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.
- KUBITSCHKE [de Oliveira], Juscelino. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1956.
- _____. *Mensagem ao Congresso Nacional*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1958a.
- _____. *Discursos proferidos no ISEB no ano de 1956*. Rio de Janeiro: ISEB, 1958b.
- _____. *Metodologia da Operação Pan-Americana*. Rio de Janeiro: Departamento Político e Cultural Ministério das Relações Exteriores, 1958.
- _____. Entrevista ao Jornal do Brasil, 17 de julho de 1959. In: *Artigos e Entrevistas Sobre a Operação Pan-Americana*. Rio de Janeiro: Ministério das Relações Exteriores, Seção de Publicações, 1960.
- LESSA, Carlos. Fifteen Years of Economic Policy in Brazil. *Economic Bulletin for Latin America*, v. 9, n. 2, p. 153-214, nov. 1964.

- LOPEZ-MAYA, Margarita. The Change in the Discourse of US-Latin American Relations from the End of the Second World War to the Beginning of the Cold War. *Review of International Political Economy*, v. 2, n. 1, p. 135-149, winter 1995.
- MYRDAL, Gunnar. *Economic Theory and Underdeveloped Regions*. Londres: Duckworth, 1964.
- PENNA FILHO, Pio. A política externa brasileira do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961). *Cena Internacional*, Brasília, v. 1, n. 1, p. 121-140, 1999.
- PINHEIRO, Letícia. *Ação e omissão: a ambiguidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Departamento de Direito e Relações Internacionais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1988.
- PREBISCH, Raul. *Interpretación del proceso de desarrollo latinoamericano*. Santiago: Comisión Económica para América Latina, 1949.
- RABE, Stephen G. *Eisenhower and Latin America: The Foreign Policy of Anticommunism*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1988.
- SARETTA, Fausto. O Governo Dutra na transição capitalista no Brasil. In: SZMRECSANYI, Tamas; SUZIGANC, Wilson (Org.). *História econômica do Brasil contemporâneo*. São Paulo: Edusp, 2002. p. 99-120.
- SILVA, Alexandra Mello e. *A política externa de JK: a Operação Pan-Americana*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 1992.
- SILVA, Hélio; CARNEIRO Maria Cecília Ribas. *Os presidentes: Juscelino e o desenvolvimentismo 1956-1961*. Rio de Janeiro: Grupo de Comunicação Três, 1983.
- SKIDMORE, Thomas E. *Politics in Brazil, 1930-1964: An Experiment in Democracy*. Oxford: Oxford University Press, 1967.
- TAFFET, Jeffrey F. *Foreign Aid as Foreign Policy: The Alliance for Progress in Latin America*. Nova York: Routledge, 2007.
- UNITED STATES DEPARTMENT OF STATE. Nationalism in Brazil. *Intelligence Report*, n. 8002. Washington, D.C., Bureau of Intelligence and Research, July 24, 1959.
- VIANNA, Sérgio Besserman. *A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDE, 1987.
- _____. Duas tentativas de estabilização: 1951-1954. In: ABREU, Marcelo de Paiva (Org.). *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana, 1889-1989*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 123-150.
- VIANNA, Sérgio Besserman; VILLELA, André. O pós-guerra. In: GIAMBIAGI, Fábio et al. (Org.). *Economia brasileira contemporânea (1945-2004)*. Rio de Janeiro: Campus, 2005. p. 21-59.
- VIZENTINI, Paulo G. F. *As relações exteriores do Brasil: 1945-1964*. Petrópolis: Vozes, 2004.

NOTAS EXPLICATIVAS

¹ Uma lista não exaustiva dos trabalhos clássicos mais importantes sobre a promoção da industrialização sob os auspícios do Estado em economias de industrialização tardia inclui Gerschenkron (1962); Hirschman (1961, 1963, 1965); Myrdal (1964).

² Embora repetidamente descrito como um conjunto de políticas econômicas, o nacional-desenvolvimentismo também abrangeu um conjunto de proposições ideológicas. Deve-se também notar que uma das narrativas mais influentes desses eventos rotula essa agenda de desenvolvimento, alternativamente, de “nacionalismo desenvolvimentista” (SKIDMORE, 1967). Decidi usar aqui “nacional-desenvolvimentismo” devido ao seu emprego mais recorrente no Brasil e a fim de enfatizar os elementos desenvolvimentistas das políticas mais do que as nacionalistas, que, na realidade, foram tema de um aceso debate no período.

³ Menos da metade (US\$186 milhões) dos recursos prometidos de US\$400 milhões seriam de fato oferecidos ao Brasil durante os três anos seguintes. Ver: *Institute of Inter-American Affairs*, 1953.

⁴ Ver também Vianna (1987); D’Araújo (1982).

-
- ⁵ Ver Fundo RC e bnde 1952.09.29/e/bnde, Arquivo CPDOC.
- ⁶ Para maiores informações sobre as diferentes opiniões e os grupos políticos envolvidos nos debates relativos à elaboração e à implementação dos projetos de desenvolvimento nacional nos anos 1950. Para detalhes sobre estas ricas experiências históricas, ver Ioris (2017).
- ⁷ Ao longo da década de 1950, a taxa de crescimento anual do PIB foi de aproximadamente 7%, sendo que na segunda metade do decênio essa taxa foi superior a 8%. Dados mais detalhados podem ser encontrados em Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (1990).
- ⁸ Para algumas das suas principais ideias, ver Furtado (1961).
- ⁹ Ver Fundo João Goulart, JG.vpr.1960.08.05, rolo 2, fotograma 1221, Arquivo CPDOC.
- ¹⁰ Ver Fundo Gustavo Capanema, GC L 1956.11.14, Arquivo CPDOC.
- ¹¹ Ver Fundo Gustavo Capanema, GC L 1956.05.23, Arquivo CPDOC. As duas citações foram retiradas, respectivamente, das páginas 2 e 9 do documento.
- ¹² Ver Fundo Benedito Valadares, BVa cs 1956.10.17, p. 8, fotograma 856, Arquivo CPDOC. Uma defesa correlata, tratando da persistente necessidade de recursos públicos para financiar projetos de desenvolvimento nacional em países emergentes foi apresentada por um dos principais conselheiros de Vargas, Rômulo de Almeida, em discurso proferido na conferência anual das Nações Unidas, em 1953. Informações mais detalhadas podem ser encontradas no Fundo Benedito Valadares, Bva.ig 1946.05.28, Arquivo CPDOC.
- ¹³ Ver Ioris (2017), em especial capítulo quatro.
- ¹⁴ Ver Juscelino Kubitschek. *Aide-Memoire for the First Preparatory Meeting of Pan-American Operation*. In: Fundo Negrão de Lima, NL adm 1958.05.28, Arquivo CPDOC.
- ¹⁵ Ver Ministério das Relações Exteriores, Metodologia da Operação Pan-Americana. Departamento Político e Cultural (Rio de Janeiro, julho de 1958) e Documento Secreto do Ministro sobre a Gênese da Operação Pan-Americana. In: Fundo Negrão de Lima, NL ad m 1958.05.28, Arquivo CPDOC.
- ¹⁶ Ver Roteiro da declaração feita por Lucas Lopes ao Secretário de Estado John F. Dulles em reunião no Palácio do Itamaraty, em agosto de 1958. In: Fundo Lucas Lopes, LL pi Lopes, L. 1958.08.06, Arquivo CPDOC.
- ¹⁷ Ver *Minutes of the meeting of the General Council of the Organization of the American States called to discuss the formulation of new measures for promoting economic cooperation in the region*. In: Fundo Ernani do Amaral Peixoto, EAP emb 1958.05.27, Arquivo CPDOC.
- ¹⁸ Ver Grupo de Trabalho do Comitê dos 21- Resumo do Relatório da Delegação do Brasil, apresentado em D.C. entre 15 e 30 de janeiro, de 1959. In: Fundo Roberto Campos, RC d.md.1959.01.02, Arquivo CPDOC. Preocupações relacionadas, dessa vez a uma pressão supostamente excessiva colocada pelos negociadores brasileiros sobre a delegação norte-americana no mesmo comitê, foram apresentadas pelo corpo diplomático dos Estados Unidos no Rio de Janeiro no início de 1959. Ver *New Look in Brazil's Conduct of Inter-American Affairs, Foreign Service Dispatch from the U.S. Embassy in Rio de Janeiro to the State Department on January 30, 1959*. In: NARA Archives Microfilm Publications M1511. Records of the Department of State Relating to International Political and National Defense Affairs of Brazil, 1955-1959, Arquivo decimal 732, rolo 1.
- ¹⁹ Ver Relatório da Delegação do Brasil à Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social, em Punta del Este, agosto de 1961. In: Fundo Cma.mf.d.1956.11.28, Arquivo CPDOC.
- ²⁰ Ver Roberto Campos, Discurso proferido na Conferência Nacional sobre Desenvolvimento Econômico e Social Internacional, na Palmer House, Chicago, em 19 de julho de 1962. In: Fundo RC d/emb 1961.10.19, pasta II, p. 8, Arquivo CPDOC.
- ²¹ Ver Relatório sobre a Aliança para o Progresso, apresentado pelo senador Juscelino Kubitschek, ex-presidente do Brasil em 15 de junho de 1963, em reunião da Organização dos Estados Americanos. In: Fundo Hermes Lima, HL pi Oliveira, JK. 1963.04.00, p. 13, Arquivo CPDOC.
- ²² Ver *Committee on Foreign Relations of the United States Senate* (1988), assim como Gordon (1963). É importante salientar que pelo menos um estudo recente (DARNTON, 2012) finalmente corroborou o argumento apresentado aqui de que a OPA desempenhara um papel

mais destacado na definição das principais linhas da Aliança para o Progresso do que foi tradicionalmente reconhecido em grande parte da literatura existente.

Recebido em janeiro de 2022.

Aprovado em maio de 2022.