

KLEBER ANTONIO GALERANI¹

Política Externa do governo Juscelino Kubitschek: a Operação Pan-Americana

Resumo

O artigo aborda a Operação Pan-Americana (OPA) no contexto da política externa brasileira (PEB) do governo de Juscelino Kubitschek (JK). Inicialmente, faz-se um resumo dos antecedentes da OPA, de seu desenvolvimento e de seus resultados. Posteriormente, analisa-se a operação para apontar suas limitações e contribuições, mostrando como nesse período se deu o aprofundamento de um dos princípios norteadores da PEB contemporânea: o multilateralismo.

Palavras-chave: Operação Pan-Americana. Política Externa Brasileira. Multilateralismo.

Abstract

This article presents Operation Pan America (OPA) in the context of the Brazilian foreign policy of Juscelino Kubitschek's government. Initially, it is summarized the history, the development and the results of this operation. Subsequently, we analyze the operation to discuss their limitations and contributions, showing how was the deepening process of developing one of the guiding principles of Brazilian contemporary foreign policy: multilateralism.

Keywords: Operation Pan America. Brazilian Foreign Policy. Multilateralism.

1 Introdução

A política externa do governo Juscelino Kubitschek (1956-1961) pode ser dividida em dois períodos. De 1956 a 1958, no qual há a predominância do alinhamento automático aos EUA; e de 1958 a 1961, no qual, com o lançamento da OPA, há a revisão desse alinhamento (CALDAS, 1996:187). Nesse artigo será analisado o segundo período, mais especificamente a OPA e seus resultados.

No contexto da política externa brasileira (PEB), a OPA sinalizou o

“Dois temores
afligiam
os setores
internos que
resistiam à
OPA”.

¹ Mestrando em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS) e graduado na mesma área pela Universidade Estadual Paulista (UNESP) – klebergalerani@yahoo.com.br.

aprofundamento de um dos principais princípios que norteiam a atuação contemporânea do Brasil nas relações internacionais: o multilateralismo. Entretanto, apesar da importância histórica desse período constata-se que há uma parca bibliografia analítica sobre esse ele. Apesar da expansão da área de Relações Internacionais no Brasil, ocorrida nas duas últimas décadas, a política externa de JK e, mais especificamente, a OPA, foram pouco exploradas pela academia.

Para atingir o objetivo proposto o artigo está estruturado em três partes. No primeiro, serão abordados os antecedentes conjunturais e estruturais da OPA. No segundo, tratar-se-á do lançamento, dos princípios e da recepção interna da operação. Por fim, discorrer-se-á sobre o seu desenvolvimento, os obstáculos enfrentados e os seus resultados.

1.1 Os antecedentes da formação de uma conjuntura favorável

O lançamento da OPA em 1958 é resultado da criação de uma conjuntura interna e externa favorável. No âmbito interno, JK assumiu a presidência em 1956 e buscou acelerar o desenvolvimento do país por meio do Plano de Metas. Devido ao ambicioso objetivo de crescer economicamente “cinquenta anos em cinco”, a política externa de JK esteve a serviço do desenvolvimento interno. No âmbito externo, gestava-se a deterioração das relações entre EUA e América Latina. A situação chegou ao seu auge após a desgastante visita do vice-presidente norte americano Richard Nixon a região. Após esse acontecimento, JK propôs a revisão da relação EUA – América Latina.

Quando JK assumiu a presidência, em 1956, lançou uma política econômica conhecida como nacional-desenvolvimentista. Essa expressão sintetiza uma combinação entre Estado, empresa privada nacional e capital estrangeiro para a promoção do desenvolvimento (FAUSTO, 2009:427). Devido à forte influência das idéias dos teóricos da Comissão Econômica para América Latina (CEPAL), entendia-se que o desenvolvimento seria atingido após se completar o ciclo do processo de substituição de importações.

Juscelino utilizou-se da política externa para lograr o objetivo desenvolvimentista interno. Duas tendências foram marcantes desde o início da política externa de JK: a reformulação do ideal pan-americanista, dando-lhe uma conotação econômica; e a atuação preferencialmente pelos órgãos multilaterais (CALDAS, 1996:191), uma vez que as relações bilaterais com EUA não geravam os resultados esperados.

Nos fóruns hemisféricos² de 1956 e 1957, o governo brasileiro atuou em defesa da tese de que era necessário o desenvolvimento econômico da América Latina para se atingir a segurança.

2 Tome-se como exemplo as reuniões do Conselho Interamericano de Representantes Presidenciais (CIRP), ocorridas em 1956 e 1957; e na Conferência Econômica de 1957.

Nesse sentido, reivindicou a criação de um organismo multilateral “para evitar as bruscas oscilações a que estavam submetidos preços das matérias-primas exportadas pela América Latina” (CALDAS, 1996:191)³ e de “uma agência latino-americana para financiar com capital público norte-americano a industrialização latino-americana” (IBIDEM). O governo norte-americano, entretanto, resistiu às propostas brasileiras.

Após o fim do Plano Marshall, em 1951, os governos latino-americanos esperavam por alguma forma de apoio norte-americano ao desenvolvimento da região, no entanto a prioridade dos EUA continuou a ser a Europa e a Ásia. A América Latina possuía um papel secundário na política externa estadunidense, tanto no campo estratégico, quanto no campo econômico (SILVA, 1992:212).

A partir do segundo mandato do presidente norte-americano Eisenhower (1957-1961), iniciou-se uma mudança de conjuntura. No contexto global, iniciou-se a política de coexistência pacífica entre a URSS e os EUA. A competição estratégico-militar foi gradualmente substituída pela econômico-tecnológica, contribuindo para enfraquecer a legitimidade da estratégia político-militar dos EUA entre os países da América Latina. No contexto interno, a rigidez política e econômica com que os EUA tratavam os Estados latino-americanos preocupava alguns setores da administração Eisenhower. Esses defendiam uma maior flexibilização e um maior compromisso do governo norte-americano com o desenvolvimento latino-americano, já que os incentivos da URSS aumentaram após a criação de um programa de ajuda econômica aos países subdesenvolvidos. No contexto latino-americano, o apoio norte-americano aos governos ditatoriais, que foram posteriormente derrubados pelo processo de redemocratização, contribuiu substancialmente para desgastar a imagem da administração Eisenhower. (SILVA, 1992:216-7)

Um acontecimento-chave contribuiu para formar a conjuntura propícia para Juscelino propor a revisão da relação EUA – América Latina. Em 1958, durante a viagem que o vice-presidente norte-americano Richard Nixon fez à América Latina, ficou claro o grau de deterioração da relação entre os EUA e os demais países da região. Nixon enfrentou contundentes manifestações populares no Peru e na Venezuela. O incidente gerou grande repercussão nos EUA, bem como nos demais países latino-americanos. A conjuntura favorável às demandas brasileiras estava formada. Criou-se a oportunidade para o governo Juscelino pleitear a revisão da relação com os EUA e da política interna de alinhamento automático a superpotência norte-americana, desenvolvida desde o fim da 2ª Guerra Mundial.

³ Destaca-se o trabalho dos teóricos cepalinos que demonstraram matematicamente o perverso mecanismo de deterioração dos termos de troca, que reduzia as receitas de exportação e, conseqüentemente, a capacidade dos Estados latino-americanos importarem máquinas e bens de capital, essenciais para uma perspectiva de desenvolvimento baseada na industrialização.

2 Desenvolvimento

2.1 O lançamento da operação, os princípios e a recepção interna

A OPA foi lançada após uma troca de cartas entre JK e Eisenhower. Em maio de 1958, aproveitando-se da conjuntura favorável, JK enviou uma carta à Eisenhower em que lamentou os acontecimentos ocorridos na visita de Nixon e sugeriu a revisão das relações interamericanas e do pan-americanismo. Na correspondência, JK disse que ainda não elaborara um “plano detalhado para esse objetivo, mas idéias que, posteriormente, pode[ria] expor”, se houvesse ocasião (CHDD, 2007:211). A resposta de Eisenhower, apesar de cautelosa, não desestimulou Juscelino a elaborar o detalhamento de suas idéias num discurso aos embaixadores de todos os Estados americanos em junho do mesmo ano. Nele JK lançava oficialmente a OPA (SILVA, 1992:219). O objetivo central da operação era o combate ao subdesenvolvimento econômico dos países latino-americanos, por isso a ênfase na necessidade de revisão das relações entre os EUA e a América Latina.

Em detrimento de um pan-americanismo que fora desde a Doutrina Monroe um instrumento de hegemonia dos EUA, por meio da OPA Juscelino advogava por um movimento pan-americanista que servisse de instrumento para superação do subdesenvolvimento pelos países sul-americanos. Segundo as palavras de JK era necessário “transformar o pan-americanismo em realidade viva, numa política de ardente fraternidade e de indestrutível unidade continental” (CHDD, 2007:215).

Para lutar contra o subdesenvolvimento, o governo JK buscou a vinculação entre desenvolvimento econômico e seguridade hemisférica. A tese do governo brasileiro era que o subdesenvolvimento latino-americano propiciava o avanço e o fortalecimento do socialismo. Dessa forma, era necessário, assim como foi feito na Europa, um investimento maciço de capitais para a superação do subdesenvolvimento.

Destaca-se que a OPA foi uma iniciativa pessoal de Juscelino e de sua equipe, sem consulta ao MRE (SILVA, 1992:221). Por essa característica enfrentou forte resistência de alguns setores do Itamaraty, principalmente do chanceler José Carlos Macedo Soares, que acabou sendo substituído por Francisco Negrão de Lima. A forma como a OPA foi gestada e lançada rompeu com o protocolo, ainda que a Presidência afirmasse não ter existido qualquer transgressão “dos procedimentos consagrados pela chancelaria brasileira”. Juscelino e sua equipe chegaram a afirmar que

“se algo foi violado... esse algo foi a rotina e a inércia, que se apoderam de qualquer organismo através da repetição dos mesmos esquemas, o conformismo na maneira de sentir, pensar e agir, que ocasionam a perda de contato com a realidade e dificultam uma pronta e adequada adaptação a contingências novas”. (CHDD, 2007:259)

Dois temores afligiam os setores internos que resistiam à OPA. Por um lado havia o receio de que as relações bilaterais com os EUA fossem prejudicadas e, por outro, o de que a operação fosse interpretada pelos demais Estados latino-americanos como um projeto de pretensão de liderança ou hegemonia do Brasil (SILVA, 1992:221). Percebe-se, então, que os setores tradicionalistas resistiam tanto à transição do bilateralismo para o multilateralismo, como à revisão da política de alinhamento automático aos EUA, vigente desde o pós-Segunda Guerra Mundial.

2.2 O desenvolvimento, os obstáculos e os resultados da OPA.

A OPA pode ser dividida em três fases. A primeira, que se inicia em maio e se encerra em setembro de 1958, é caracterizada pela direção pessoal de Juscelino e pela diligência do Brasil em comunicar aos embaixadores e aos presidentes dos demais países latino-americanos as motivações e os objetivos da operação, tanto bilateralmente quanto multilateralmente (SOUZA E SILVA, 1960:50). A segunda fase se inicia com a reunião em que ficou decidida a criação do Comitê dos 21 e se encerra com a Revolução Cubana. A terceira e última fase se inicia com a Revolução Cubana e se encerra com a Ata de Bogotá.

Na primeira fase, algumas mudanças de posicionamento dos EUA foram apresentadas pelo Brasil como conquistas da OPA. As principais delas foram o apoio à criação de uma instituição financeira para o desenvolvimento econômico; a não oposição à política de estabilização de preços dos produtos primários e à formação de mercados regionais latino-americanos; e o aumento do volume de empréstimos públicos, por meio de instituições como o Eximbank e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD) (SILVA, 1992:222).

A segunda fase se caracteriza pela transição da atuação individual brasileira para o multilateralismo do Comitê dos 21. No final do ano de 1958, o governo norte-americano convocou uma reunião informal com os chanceleres das repúblicas americanas. O Brasil utilizou essa oportunidade para propor aos EUA e aos demais países à criação da Comissão Especial do Conselho da OEA para a Formulação de Novas Medidas de Cooperação Econômica, mais conhecida como Comitê das 21 Repúblicas Americanas. A criação do organismo foi aceita pelos EUA, entretanto não da forma que o Brasil requisitou: desvinculado da OEA.⁴ Os demais países também apoiaram a ideia brasileira e a comissão foi constituída (SILVA, 1992:223)

Nas reuniões do Comitê dos 21 realizadas em Washington, entre novembro e dezembro de 1958, e em Buenos Aires, em maio de 1959, as divergências entre a delegação brasileira e norte-

4 No entendimento do governo brasileiro, a desvinculação traria maior flexibilidade e autonomia ao órgão, já que ele não estaria sob a tutela direta da burocracia institucional da OEA, cuja liderança era norte-americana.

americana se acirraram. O Brasil, assim como fizera desde o lançamento da OPA, lutava por um programa de desenvolvimento de longo prazo, com a fixação de uma agenda mínima para as reuniões e o estabelecimento de metas quantitativas. Entretanto, os EUA minavam a iniciativa multilateralista brasileira por meio da proposição de soluções bilaterais e imediatistas, considerando cada problema individualmente (Idem, 224).

Além da intransigência norte-americana, a falta de unidade dos países latino-americanos contribuiu para a escassez de resultados no período. Conforme aponta o relatório elaborado pelo Brasil sobre as reuniões, os países latino-americanos pareciam não compreender os “verdadeiros objetivos da Operação Pan-Americana e o seu alcance; [tinham] receio de que o Brasil estivesse, no fundo, em busca de prestígio internacional, sob o pretexto de consolidar o pan-americanismo” (SILVA, 1992:224). A despeito das divergências entre Brasil e EUA, havia a suspeita de que a OPA “fosse, na realidade, um conchavo entre os dois maiores países do continente, para atenuar as conseqüências do incidente Nixon e salvar a face do pan-americanismo” (Ibidem). Assim, diante de todos esses obstáculos, o único resultado tangível do período foi a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

A Revolução Cubana marca o início da terceira fase, pois foi um ponto de inflexão no relacionamento entre os EUA e os países latino-americanos. Cuba representava a ameaça socialista dentro do continente. Assim, a tese brasileira era coerente: o subdesenvolvimento poderia levar à penetração das idéias socialistas na América Latina. Como bem observou um analista da época “a voz do ‘fidelismo’ e o que ele representa[va] em reformas sociais e na instigação à revolução social apresenta[va] aos povos uma alternativa atraente àquilo que eles não possu[íam]” (UPTON, 1961:50). Dessa forma, urgia a necessidade de mudança da política norte-americana para a América Latina.

Diante da nova conjuntura favorável, o Brasil conseguiu que as reuniões do Comitê dos 21 fossem retomadas. O governo brasileiro aproveitou a visita de Eisenhower ao país, no início de 1960, para propor a retomada dos trabalhos. Os EUA não só aceitaram prontamente a proposta brasileira, como também trabalharam para diminuir os antagonismos na relação bilateral entre os dois países.

Em face da nova conjuntura e da ascensão do candidato John Kennedy nas pesquisas à presidência dos EUA,⁵ os sinais de flexibilização do governo Eisenhower eram crescentes. No mesmo ano, em uma reunião da OEA, os EUA anunciaram a intenção de criação de um fundo de US\$ 600 milhões para projetos de desenvolvimento social na América Latina.

⁵ A revisão do relacionamento entre EUA e América Latina era uma das propostas da campanha de Kennedy.

A reunião do Comitê dos 21 na cidade de Bogotá, em setembro de 1960, foi marcada pela expressiva atuação reivindicatória das delegações brasileira e cubana. O governo brasileiro levou uma pauta ampla, com objetivo de vincular os EUA a se comprometerem com o desenvolvimento latino-americano. A delegação cubana exerceu uma forte pressão discursiva na reunião. Schmidt, o chefe da delegação brasileira, apesar das diferenças ideológicas, agradeceu o ministro das relações exteriores cubano pela atuação de seu país (ALVES, 1960:4).

Na ata final da reunião, conhecida como Ata de Bogotá, as principais propostas brasileiras foram aprovadas, contemplando os objetivos de desenvolvimento econômico numa perspectiva de longo prazo e o estabelecimento de metas quantitativas. A ata também compreendeu as iniciativas norte-americanas de inclusão do tema do desenvolvimento social na agenda latino-americana (SILVA, 1992:228).

A Ata de Bogotá é considerada o ponto de máximo alcance da OPA. Ante a posição norte-americana de expandir a agenda brasileira ao conjugar o tema do desenvolvimento econômico ao desenvolvimento social, as relações entre EUA e a América Latina chegaram a um novo estágio. A Ata era um prelúdio da Aliança para o Progresso, que seria lançada após a vitória de Kennedy nas eleições presidenciais (SILVA, 1992:229).

Além de ter aberto caminho para o lançamento da Aliança para o Progresso, a criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) também é um resultado indireto da OPA. O novo enfoque multilateralista da política externa do governo Juscelino possibilitou a aproximação dos três maiores países latino-americanos: a Argentina, o Brasil e o México. Dessa aproximação nasceram iniciativas para estudar a possibilidade de criação de um organismo econômico multilateral para superar as limitações impostas pelos reduzidos mercados nacionais. Assim, em fevereiro de 1960 foi criada a ALALC, cujo objetivo principal era avançar no processo de substituição de importações, estimulado por um mercado regional ampliado (CALDAS, 1996:193).

3 Considerações finais

A política externa de JK alterou significativamente a inserção internacional do Brasil. Afirmou o multilateralismo como uma importante forma de atuação internacional do país; rompeu, após o lançamento da OPA, com o alinhamento automático aos EUA, vigente desde o fim da 2ª Guerra Mundial (CALDAS, 1996:200); e consagrou JK como o estadista que soube aproveitar a conjuntura favorável para propor a revisão da relação EUA – América Latina.

Ao formular e implantar a OPA, o governo de JK trouxe uma nova perspectiva de inserção para o Brasil. Num contexto de Guerra Fria em que o conflito Leste-Oeste dominava a agenda, o

governo de Juscelino chamou a atenção para uma situação que prejudicava diretamente os países subdesenvolvidos: o conflito Norte-Sul. Nesse sentido a política externa de JK foi a precursora da Política Externa Independente.⁶ Apesar de muito criticado pelos poucos resultados práticos da OPA, o governo de JK teve o mérito de rever o alinhamento com EUA e consolidar o multilateralismo como uma nova forma de atuação da política externa brasileira.

⁶ Desenvolvida entre 1961 e 1964, nos governos de Jânio Quadros e João Goulart, a PEI possuía um caráter pragmatista, pois buscava os interesses do país sem preconceitos ideológicos, ou seja, afirmava que o Brasil não estava preso ao conflito Leste-Oeste (CERVO & BUENO, 1992:278-320).

Referências Bibliográficas

- ALVES, Hermano (09.07.1960). “Ata de Bogotá será aprovada hoje pelo Comitê dos 21: Schmidt inicia sondagens para reaproximar Cuba do sistema pan-americano”. In: *Jornal do Brasil*.
- CALDAS, Ricardo Wahrendorff (1996). *A Política Externa do Governo Kubitschek*. Brasília: Thesaurus.
- CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo (1992). *História da Política Exterior do Brasil*. São Paulo: Editora Ática.
- FAUSTO, Boris (2009). *História do Brasil*. São Paulo: Editora da USP.
- HERMANN, Charles (1990). “When governments Choose to Redirect Foreign Policy” In: *International Studies Quarterly*, vol. 34, nº 1, pp.3-21.
- Cadernos do Centro de História e Documentação Diplomática (CHDD). *Operação Pan-Americana: Documentos selecionados (2007)*. Ano 6, nº. 10, Primeiro Semestre, Brasília, FUNAG/MRE, pp. 203-299.
- RAMPINELLI, Waldir José (2007). “A política internacional de JK e suas relações perigosas com o colonialismo português”. In: *Revista Lutas Sociais*, v.17/18, pp.3-98.
- SILVA, Alexandra de Mello (1992). “Desenvolvimento e Multilateralismo: Um Estudo sobre a Operação Pan-Americana no Contexto da Política Externa de JK”. In: *Contexto Internacional*, vol. 14, nº 2.
- SOUZA E SILVA, Celso A. de (1960). “Operação Pan-Americana: antecedentes e perspectivas”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 3, nº 10, pp.1-58.
- TORRES, Garrido (1960). “Operação Pan-Americana: uma política a formular”. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 3, nº 10, pp.3-50.
- UPTON, T. Graydon (1961). “Operação Pan-americana – o catalisador oculto?” In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, ano 4, nº 14, pp.8-69.