

Universidade Estadual de Campinas  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

**RICARDO ALAGGIO RIBEIRO**  
**A ALIANÇA PARA O PROGRESSO E AS RELAÇÕES BRASIL-  
ESTADOS UNIDOS**

Tese de Doutorado apresentada ao  
Departamento de Ciência Política do  
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas  
da Universidade Estadual de Campinas,  
sob orientação Prof. Dr. Sebastião C.  
Velasco e Cruz

Este exemplar corresponde a versão final  
da tese defendida e aprovada pela Comissão  
Julgadora em 18.12.2006 .

Banca Examinadora:  
PROF. DR. SEBASTIÃO C. VELASCO E CRUZ  
PROF. DR. REGINALDO C. CORREA DE MORAES  
PROF. DR. JOÃO QUARTIM DE MORAIS  
PROF. DR. LUIS FERNANDO AYERBE  
PROF. DR. MILTON LAHUERTA

Suplentes:  
Prof. Dr. Armando Boito Junior

**Dezembro/2006**

**FICHA CATALOGRÁFICA ELABORADA PELA  
BIBLIOTECA DO IFCH - UNICAMP**

**R354a**      **Ribeiro, Ricardo Alaggio**  
**A Aliança para o Progresso e as relações Brasil-EUA / Ricardo**  
**Alaggio Ribeiro. - - Campinas, SP : [s. n.], 2006.**

**Orientador: Sebastião Carlos Velasco e Cruz.**  
**Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas,**  
**Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.**

**1. Aliança para o progresso. 2. Relações econômicas**  
**internacionais. 3. Brasil – Relações exteriores. 4. Brasil – Relações**  
**(gerais) com os Estados Unidos. 5. Brasil – História. I. Cruz,**  
**Sebastião Carlos Velasco e. II. Universidade Estadual de**  
**Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.**

(cc/ifch)

**Título em inglês: The Alliance for Progress and Brazil-U.S. relations**

**Palavras – chave em inglês (Keywords): Alliance for Progress**  
**International economic relations**  
**Brazil – Foreign relations**  
**Brazil – Relations (general) with the United States**  
**Brazil - History**

**Área de concentração : Ciência Política**

**Titulação : Doutor em Ciência Política**

**Banca examinadora : Sebastião Carlos Velasco e Cruz, Reginaldo C. Correa de**  
**Moraes, João Quartim de Moraes, Luís Fernando Ayerbe,**  
**César Augusto C. Guimarães**

**Data da defesa : 18-12-2006**

**Programa de Pós-Graduação :- Ciência Política**

Dedico este trabalho a meus filhos Denise, Augusto e Marcos. Fazê-lo foi ficar perto deles.

## AGRADECIMENTOS

Muitas pessoas e instituições me ajudaram a terminar este trabalho. Mencioná-los aqui é um agradecimento e, ao mesmo tempo, um reconhecimento da ajuda benévola e altruísta que recebemos das mais diferentes fontes.

O Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Unicamp providenciou os recursos e o apoio básico, sem os quais este trabalho não seria possível. Contamos, durante os anos do Mestrado e posteriormente, ao longo do Doutorado, com a melhor acolhida possível pelo corpo de professores e funcionários, todos sempre dispostos a colaborar, dentro da capacidade e das possibilidades existentes, tanto em meus estudos e em minha pesquisa, como quanto ao cumprimento das exigências legais, tantas vezes difíceis de serem realizadas.

Sou grato, especialmente, ao meu professor-orientador Prof. Sebastião Velasco por suas contribuições a esta tese. O apoio ao tema do trabalho, suas recomendações, os constantes encorajamentos, sua dedicação ao projeto e, principalmente, seu exemplo de erudição e rigor acadêmico, foram marcos importantes neste trajeto.

O professor Reginaldo Moraes, do Departamento de Ciência Política, foi o primeiro a me sugerir uma leitura da proposta de Rostow a respeito da ajuda externa americana. Partiu dele, também, a sugestão do estudo da teoria da modernização, elemento fundamental na construção da política da Aliança nos anos 60.

Devo também agradecer aos amigos do Curso e aqueles que, mais tarde, se aglutinaram em torno do CEIPOC, dos quais recebi as melhores atenções e provas de camaradagem. Em especial, minhas atenções voltam-se para Marcos Novelli, Luís Vitagliano, Luisa Carnicero, Edna Silva, Raimundo Júnior, Marco Acco, Ana Paula, Cristina Carvalho, Ana Beatriz Seraine e outros, porventura aqui não citados.

Minha gratidão estende-se, ainda, a todas as instituições que colaboraram de forma decisiva para a construção desta tese, dentre as quais gostaria de destacar: a Universidade de Brasília, com seu vasto acervo de obras sobre o tema; a Biblioteca do Senado Federal, onde fui muito bem recebido; a Biblioteca e o Acervo do Itamaraty, fonte de documentos imprescindíveis à pesquisa; a Biblioteca do Ministério do Planejamento onde encontrei inúmeras informações

sobre a Aliança para o Progresso, todos de grande valor histórico e documental, fartamente citados no texto.

Gostaria de expressar meu profundo reconhecimento e agradecimento à Universidade Federal do Piauí, pelo estímulo e confiança depositados em mim, permitindo o meu afastamento das atividades docentes e dando um decisivo apoio material, através de uma bolsa de estudo da CAPES.

Não poderia deixar de mencionar minha profunda gratidão ao apoio e incentivo que recebi de minha família, pais, irmãos, cunhados, tios e sobrinhos, naqueles momentos mais decisivos deste desafio. Especialmente à minha mãe, Ilna Ribeiro, a quem penalizei com o pedido de leitura e crítica dos originais. Ao meu pai, Joel Ribeiro, os agradecimentos por sempre acreditar que este trabalho seria possível

Por fim, agradeço a minha companheira de todas as horas, a Prof.<sup>a</sup> Janaína Vasconcelos, da UFPI, por suportar a minha demorada ausência, os dias sem fim perdidos em frente ao computador, e pela contribuição significativa nos últimos estágios do trabalho, lendo o texto, fazendo sugestões e usando de suas habilidades superiores de normatização.

A todos, o meu muito obrigado.

“A História nos ensina que os mais bem sucedidos tratamentos para a pobreza vêm de dentro. A ajuda externa pode ser útil, mas, como a fortuna inesperada, pode prejudicar. Como diz um aforismo africano: “a mão que recebe está sempre por baixo da mão que dá”

David S. Landes (1998, p.592)

## RESUMO

O tema desta pesquisa é a Aliança para o Progresso, programa de ajuda externa norte-americano direcionado para a América Latina, idealizado nos primórdios da administração Kennedy e implantado nos anos subsequentes. O interesse maior do trabalho é investigar o impacto político e econômico do programa no Brasil, dando ênfase às relações Brasil - Estados Unidos durante o período 1961-1968. Para este fim, assume-se uma perspectiva “burocrática”, cujos parâmetros estão descritos no trabalho. O braço operacional da Aliança foi a USAID (U.S. Agency for International Development) cujas operações brasileiras são estudadas, especificamente, privilegiando as relações entre os agentes americanos e os diferentes órgãos da burocracia brasileira que com eles trabalharam. Para uma melhor compreensão dos fatos, o trabalho foi dividido em duas etapas. A primeira, estuda a Aliança no período dos governos de Jânio Quadros e João Goulart, quando, por várias razões estudadas, o programa teve pouca aceitação no Brasil e desenvolveu-se um ciclo de cooperação e confronto que perdurou até a crise final que derrubou o regime. A segunda etapa analisa a ajuda externa americana durante o período do governo dos Generais Castello Branco e Costa e Silva. Durante o regime militar, especialmente nos seus primeiros anos, reuniram-se uma série de elementos que impulsionaram uma abordagem mais cooperativa, até então não alcançada. Um destes elementos foi a própria derrota dos grupos que se opunham à ajuda externa norte-americana. O programa atingiu um auge no Brasil durante o governo de Castello Branco. No decorrer do governo Costa e Silva, uma série de fatores, estudados na tese, levaram a um relativo distanciamento do Brasil em relação aos EUA sem, contudo, afetar significativamente o montante da assistência. A crise do AI-5, porém, vai suspender a ajuda. Posteriormente, o governo Nixon, com base no Relatório Rockefeller, muda a política americana para a região, acabando com a experiência de uma ajuda massiva destinada ao desenvolvimento econômico da América Latina.

Palavras-chave: Aliança para o Progresso; Relações Brasil - Estados Unidos; Relações Econômicas Internacionais.

## ABSTRACT

The target of this work is the Alliance for Progress, an American foreign aid program to the Latin America countries. It was devised in the beginning of Kennedy administration and introduced in the subsequent years. The principal goal is to investigate the political and economical influence of the program in Brazil, emphasizing the U.S. – Brazil relations, in 1961-1968 period. The operational branch of the American government, in this undertaking, was USAID (U.S. Agency for International Development). We analyze the actions among the American actor and the different Brazilian bureaucratic agencies. To understand better this work, we divided it in two parts. The first studies the Alliance in the Jânio Quadros and João Goulart governments. In this period, the program doesn't receive good acceptance, even though was established a confront and cooperation cycle which lasted until the crisis that overthrew the regime. The second part studies the American foreign assistance during the Generals Castello Branco and Costa e Silva governments. In the military regime first years, with the removal of the groups that doesn't accept the American foreign aid, a more effective partnership was developed by the Alliance with Brazil. The program reached the apex during Castello Branco government, but in the years of Costa e Silva administration, several factors brought to a relative distance between the two countries. With the arrival of the AI-5 crisis the American aid was suspended. The President Nixon proposed new directions for the Latin America policy based in the Rockefeller Report, finishing the experience of a massive aid for the continental economic development.

Key words: Alliance for Progress; U. S. – Brazil Relations; International Economic Relations.



**LISTA DE QUADROS E TABELAS**

QUADRO 1	Ajuda Externa para o ano de 1965.....	302
TABELA 1	Compromissos da ajuda Americana mundial. Total e por região.1949-1970.....	382
TABELA 2	Ajuda Americana aos países Latino-Americanos em ordem descendente. 1950-1972.....	383
TABELA 3	Assistência da “Aliança para o Progresso” ao Brasil – Ago./61 a Jun./68.....	384

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>CAPÍTULO 1 AS ORIGENS DA ALIANÇA PARA O PROGRESSO.....</b>	<b>25</b>
1.1 Introdução.....	25
1.2 Política Externa e Assistência Internacional Americana no Pós-Guerra.....	27
1.3 A Teoria da Modernização, o Pensamento de Rostow e a Emergência de uma nova Doutrina da Ajuda Externa.....	53
1.4 A Formação da Aliança para o Progresso.....	75
<b>CAPÍTULO 2 O DIFÍCIL COMPROMISSO: A RECEPÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA ALIANÇA PARA O PROGRESSO NOS GOVERNOS JÂNIO QUADROS E JOÃO GOULART.....</b>	<b>89</b>
2.1 Introdução.....	89
2.2 A Recepção do Programa.....	91
2.3 A Aliança e a Política Externa Independente de Jânio Quadros.....	108
2.4 O Governo João Goulart e a Ajuda Americana.....	130
<b>CAPÍTULO 3 UMA ALIANÇA DENTRO DA ALIANÇA: A AJUDA EXTERNA E O GOVERNO MILITAR.....</b>	<b>221</b>
3.1 Introdução.....	221
3.2 Da Modernização Liberal à Política da Ordem.....	225
3.3 Kennedy e a Política de Segurança Nacional.....	243
3.4 A Aliança para o Progresso e o Governo Castello Branco.....	263
3.5 A Aliança para o Progresso e o Governo Costa e Silva.....	333
<b>CONCLUSÃO.....</b>	<b>359</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>367</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>381</b>

## INTRODUÇÃO

Recentemente vimos ocorrer uma série de reavaliações da política externa norte-americana, provocadas pelas visíveis transformações na natureza e na substância desta. Em uma das mais influentes versões destas interpretações, defende-se a idéia de que a estratégia americana durante a guerra fria foi a de identificar os interesses de seus aliados ou do chamado “bloco ocidental”, no qual se incluía a América Latina, com os próprios interesses americanos, em uma política de “generosidade” econômica e estratégica. Os EUA teriam, assim, adotado a “convicção de que seu próprio bem-estar dependia do bem-estar de outros países, que a prosperidade americana não podia existir na ausência de uma prosperidade global”.<sup>1</sup> A segurança dependeria de uma visão mais abrangente do que poderia trazer esta segurança.

Esta política, que teria chegado perto de constituir-se um “idealismo esclarecido”, não seria mais viável no mundo pós-guerra fria, dentro de uma nova realidade objetiva, afirma esta visão. Hoje vemos os EUA recuar de seus compromissos multilaterais, evitar novos acordos deste tipo, e rejeitar aquilo que, de alguma forma, limite ou restrinja a sua soberania projetada sobre o palco mundial.

Este trabalho, entrando nesta discussão da política externa americana do pós-guerra, pretende recuperar um momento especial desta, quando a ajuda externa passou a trabalhar em uma base permanente, com a promulgação de uma série de programas e ações bilaterais e multilaterais, estabelecendo um mecanismo adequado para a ajuda, primeiro dos países europeus e do extremo-orientes, devastados pela grande guerra e afetados diretamente pela guerra fria e, posteriormente, estendida aos países do Terceiro Mundo e especialmente à América Latina.

Mais especificamente, o objetivo desta tese é o de estudar as relações Brasil-EUA, nos anos 60, do ponto de vista da Aliança para Progresso, um programa de ajuda externa norte-americano direcionado para a América Latina, lançado nos primórdios da administração Kennedy e implantado nos anos subsequentes. O presidente americano propôs um plano de ajuda e cooperação de dez anos, com o objetivo declarado de fomentar o desenvolvimento econômico, social e político inserindo-se numa tradição que remontava ao New Deal e aos programas do pós-guerra como o Point Four e o Plano Marshall.

---

<sup>1</sup> KAGAN (2002), p. 78

Procuramos, então, em primeiro lugar, estudar e compreender as diversas políticas e circunstâncias históricas que embasaram a idéia de uma ajuda externa ao continente, em um período que vai até agosto de 1961, quando a Aliança foi formalmente acordada, em uma conferência Pan-Americana, de onde surgiu um documento chamado “Carta de Punta Del Este”. O documento detalhava doze objetivos básicos programáticos, bem como os meios a serem usados para a execução do plano. Para dar substância e efetividade ao acordo, foi fundamental a criação, em novembro de 1961, da agência chamada United States Agency for International Development – USAID, vinculada ao Departamento de Estado, a qual veio dirigir toda a ajuda externa americana.

Deve-se salientar, contudo, que a política externa americana agia dentro do contexto da guerra fria e que os objetivos de longo prazo da segurança nacional americana, desenvolvidos em torno desta questão, estavam presentes. Este é um ponto fundamental, cujo impacto sobre o programa tentaremos avaliar ao longo do trabalho. A Aliança foi moldada, em grande parte, pelo medo de que os movimentos comunistas pudessem capturar, em seu favor, as aspirações de mudança na região. O ponto central de atenção da Casa Branca era o regime cubano, o qual parecia ser capaz de garantir estas aspirações por todo o continente. A novidade do programa foi, em parte, o fato de esperar que o desenvolvimento econômico e as reformas sociais, nunca antes propostas pelo governo americano na América Latina, criassem uma estabilidade política, uma legitimidade dos regimes democráticos da região, detendo o presumido avanço comunista.

Olhando para a substância dos problemas acima apresentados, a política de ajuda externa americana desenvolveu três distinguíveis abordagens incorporadas aos programas de assistência técnica e financeira. Primeiro, a abordagem econômica, a idéia de que a ajuda levaria ao desenvolvimento econômico e este aos sucessos políticos desejados pelos EUA. Esta abordagem foi especialmente forte durante todo o período de tempo aqui estudada, e hegemônica dentro das agências assistenciais do governo estadunidense. Segundo, a abordagem da segurança nacional ou o que ficou conhecido como “doutrina da guerra fria”. Nesta concepção, a ajuda deveria ser usada não para obter resultados econômicos e subsequentes resultados políticos, mas como um instrumento de segurança nacional aplicado de forma bem definida. Por último, a terceira, e menos influente destas abordagens, é a que explicita o crescimento e o fortalecimento de sistemas

políticos liberais e democráticos no terceiro mundo através da ajuda externa. Manifestou-se durante o período inicial da Aliança e foi influente na sua concepção.<sup>2</sup>

As abordagens acima resumidamente delineadas nos remetem às doutrinas que deram fundamento às diversas políticas que se sucederam. Levanta a questão da relação, que foi muitas vezes de aliança e compromisso, entre a academia, as ciências sociais americanas e a ajuda externa. De qualquer forma, esta não aconteceria, ou seria de outra natureza, caso não houvesse ocorrido um aumento da consciência dos problemas trazidos pelas desigualdades internacionais, percebidos como crescentes naquele momento, por setores governamentais e acadêmicos, em todo o hemisfério. Estes problemas ecoaram, dentro do debate da época, das mais diversas maneiras, conforme a escola de pensamento a que se filiava o autor. De uma forma geral, podemos destacar três campos delimitados, três disciplinas diferentes dentro do debate.

Em primeiro lugar a teoria econômica. A questão da ajuda foi pensada por todas as correntes principais da época: neoclássicos, keynesianos, desenvolvimentistas - um rótulo que abrigava um grande número de perspectivas. Em segundo, temos os teóricos das relações internacionais. Realistas e liberais tinham posições opostas quanto ao escopo e extensão da ajuda que seria mais consonante com os interesses americanos. Por fim, os teóricos da modernização, talvez o grupo mais influente na condução da política externa americana dos anos sessenta.

Os teóricos da modernização, trabalhando em diversos centros de pesquisa, “think tanks” e prestigiosos departamentos de importantes universidades americanas, criaram um coerente e muito influente “corpus” de idéias e doutrinas. Ao serem confrontados com a diversidade do terceiro mundo eles presumiram que estas sociedades estariam destinadas a passar pelas mesmas transformações pelas quais passaram as sociedades do ocidente industrializado. Criaram assim uma estrutura conceitual perpassada pela fé no progresso, na possibilidade de todos os povos alcançarem a modernidade. Entre estes pensadores, foi especialmente importante a perspectiva apresentada pelos professores Millikan e Rostow na obra: “A Proposal: Key to a Effective Foreign Policy”, a qual foi, certamente, o fundamento da política do presidente Kennedy para o hemisfério, ajudando a construir, viabilizar e tornar hegemônica uma nova retórica poderosa e influente. A doutrina rostoviana, como alguns a chamavam, notavelmente incorporou, de forma acabada, coerente e adequada aos fins da política externa americana as três abordagens citadas, conforme a classificação de Pakenham (1967).

---

<sup>2</sup> Estas três abordagens são definidas no livro de PACKENHAM (1967).

Medido pelos padrões da modernização, da civilização moderna, industrializada, o Brasil não se encontrava em um ranking muito alto, no limiar da década de 50. Contudo destacava-se dentre aqueles países que, colocados no abrangente e impreciso rótulo de Terceiro Mundo, despertavam para novas realidades sociais e econômicas.<sup>3</sup> O interesse americano no Brasil, particularmente dentro do esquema da Aliança para o Progresso, refletia a sua importante posição geopolítica e a relativa força de sua economia. Havia a consciência, dentro do governo americano e entre os teóricos da modernização, da crescente força de nosso aparelho produtivo e do valor do país como aliado na guerra fria, não só militarmente, mas também ideologicamente.

As elites americanas acreditavam, muitas vezes sem expressar claramente aos seus interlocutores locais, no perigo de que o Brasil, bem como outros países do Terceiro Mundo, estivesse susceptível aos apelos ideológicos do comunismo, e mesmo à subversão aberta. Era, portanto, essencial que a nação fosse conquistada pelos apelos diretos aos seus “hearts and minds”, que os brasileiros fossem convencidos de que o alinhamento com o “mundo livre” e o capitalismo era a rota mais vantajosa a ser seguida.

O fato é que a iniciativa americana sempre foi controversa dentro do Brasil, mesmo se considerarmos que, em boa parte, foi uma resposta às demandas da Operação Pan-Americana de Juscelino. Durante os conturbados governos de Jânio Quadros e João Goulart, a recepção da Aliança foi por demais problemática, agrupando inimigos dentro do Estado Brasileiro e entre partidos políticos e grupos sociais organizados. A esquerda e os grupos nacionalistas nunca aceitaram ou apoiaram o programa. Durante o governo militar, por algum tempo, reuniram-se uma série de elementos favoráveis que impulsionaram um viés mais cooperativo, até então não alcançado.

A partir do governo Costa e Silva, porém, uma guinada mais nacionalista da política militar, somada aos ditames da ideologia do “Brasil Potência” e ainda mudanças no regime internacional de investimentos, tornaram a Aliança menos sedutora para o regime, além dos óbvios custos políticos. O fim da Aliança veio junto com as mudanças na política externa americana no final dos anos sessenta. O pantanal de horrores do Vietnã sorveu os recursos financeiros, solapou a credibilidade dos EUA e criou uma enorme crise interna que absorveu as energias do país por um tempo. Ao mesmo tempo, o brilho revolucionário de Cuba apagou-se

---

<sup>3</sup> ROSTOW (1966) situa o Brasil entre aqueles que, no continente, estavam em marcha para a etapa do “take-off”.

lentamente, enquanto o continente via surgir a hora de um novo ciclo de ditaduras militares. O espectro de um comunismo militante e poderoso tomando de conta da América Latina já não era mais do que uma miragem para alguns. O programa saiu de cena no começo do governo Nixon, sem que fosse substituído por algo de sua magnitude.

Por outro lado, se olharmos em retrospectiva, e este é um ponto fundamental deste trabalho, havia poucas diferenças maiores entre a visão americana e a perspectiva de diversos grupos brasileiros, especialmente se pensarmos na política de Juscelino e naquela que se afirmou durante o governo militar. Modernização seja qual for a nuança que seja dada ao termo, já estava firmemente colocada no centro da agenda brasileira, e certamente permaneceria lá, mesmo sem ruidosos impulsos externos, os quais tiveram sua importância, e cujo estudo é o objeto da nossa tese de doutorado.

Penso que a Aliança para o Progresso foi mal estudada ou mesmo subestimada entre nós, ao contrário do que aconteceu nos Estados Unidos, onde uma enorme bibliografia existe sobre o assunto. A nossa pesquisa, em grande parte baseada em documentos americanos, mostra que não se pode falar da Aliança como mais um simples programa de ajuda econômica para a América Latina e, claro, para o Brasil.

Nosso trabalho entende a Aliança para o Progresso como sendo o resumo, a substância da política de Kennedy, e mesmo de Johnson, para o continente, o objeto que servia de parâmetro e instrumento principal das relações entre tão diversos parceiros. Foi, sem dúvida, desde sempre, o mais ambicioso programa de ajuda externa já planejado, mas certamente não o mais bem sucedido. Os recursos envolvidos, em termos de um projeto regional, só podem ser comparados aos do Plano Marshall, embora uma avaliação final ainda esteja por ser feita neste sentido. Penso que seu estudo é fundamental para o estudo das relações Brasil-Estados Unidos do período, sob o risco mesmo de perdermos absolutamente o sentido do que se passou.

Penso também que o estudo do programa tem muito a dizer sobre nós mesmos, sobre os processos políticos, sociais, econômicos e ideológicos, que ditaram o caminho do nosso país nos anos sessenta e que jogam sua sombra até hoje. Entendo também que não é possível entender perfeitamente a reação americana aos eventos de março-abril de 1964, sem procurar colocá-la no quadro geral da Aliança para o Progresso.

Embora o objetivo desta tese não seja o de fazer um estudo minucioso da implementação do programa no Brasil, para o qual teríamos de desenvolver toda uma metodologia de análise,

que aqui não está presente, esta pesquisa pretende fazer o relato da implementação e condução do programa da Aliança para o Progresso no Brasil, levando em conta as ações dos governos e das burocracias igualmente do Brasil e dos EUA, envolvidas neste empreendimento.

Para um melhor entendimento do que se passou, o trabalho foi dividido em três grandes capítulos, que supomos serem orgânicos entre si. O Capítulo I é desdobrado em torno de três temas principais. Faz-se, primeiro, uma descrição das experiências americanas de ajuda externa, até o governo Eisenhower, analisando a importância do Plano Marshall e do Point Four, e ainda, mostrando a evolução deste governo, quanto à idéia de uma política continental mais conforme os interesses latino-americanos. Tenta-se avaliar a importância que teve a Operação Pan-Americana de Juscelino, que foi um dos elementos catalisadores da profunda e vigorosa onda de iniciativas de ajuda externa, que marcam o começo dos anos 60. Este capítulo, também, estuda a emergência fundamental de uma nova doutrina de ajuda externa, baseada na “teoria da modernização”, e enunciada na obra de Rostow e Millikan “A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy”. Por último, o capítulo segue os momentos finais da criação do programa: a evolução do pensamento de Kennedy sobre a ajuda externa, a discussão do tema durante a campanha presidencial, a formação dos grupos-tarefas sobre a problemática regional e, finalmente, o lançamento da Carta de Punta del Este, documento definidor da Aliança para o Progresso.

O Capítulo II possui, também, três momentos diferentes. Inicialmente, é feita uma análise da recepção da Aliança no Brasil, sua aceitação no campo ideológico e como elemento fundamental da política americana para o Brasil. O próximo passo é o exame da chegada do plano ao Brasil e suas primeiras ações, no curto período presidencial de Jânio Quadros. A maior parte do capítulo é dedicada à implementação da Aliança no Brasil durante o governo de João Goulart, focando o misto de cooperação e confronto entre os dois governos em torno do empreendimento, que marca o período. O trabalho buscará mostrar os motivos que levaram à deterioração das relações entre os dois países, tendo como fio condutor a crise na ajuda externa, considerando que esta foi um dos principais fatores que levaram a um crescente descompasso na relação entre os dois países.

Por último, o Capítulo III estuda as relações da Aliança para o Progresso e o Governo Militar. O advento do novo regime nos leva a estudar dois fenômenos importantes: o primeiro é a inflexão sofrida pela teoria da modernização, quando esta passa a defender a idéia de que as forças armadas dos países subdesenvolvidos seriam instrumentos modernizantes, passíveis de



apoio dos EUA. O segundo, é a construção da política de ajuda militar do governo Kennedy. Este trabalho defende a tese de que estes desdobramentos foram importantes o bastante para influenciar os rumos da Aliança para o Progresso no continente, como será visto. Além disto, o capítulo estuda a vasta reestruturação e institucionalização que ocorreu, igualmente, com a Aliança e com os seus órgãos de apoio no Brasil, durante o governo Castello Branco. Será estudado, como, após 1964, a USAID irá integrar e controlar todas as agências de fomento ao desenvolvimento com atuação na América Latina e como, neste momento, o Brasil se torna o principal recebedor da ajuda americana continental. Ainda veremos que, durante o governo Costa e Silva, por uma série de razões, a Aliança perde relativamente o seu apelo e a cooperação, embora mantida em níveis altos, tende a ser menos importante em um momento de reestruturação da economia nacional. No final, uma atenção especial será dada á viagem de Nelson Rockefeller ao Brasil, de onde surgiu um relatório que vai balizar a nova política americana para o hemisfério.

## CAPÍTULO 1 - AS ORIGENS DA ALIANÇA PARA O PROGRESSO

### 1.1 INTRODUÇÃO

No sentido de plenamente entenderem-se as origens e a razão de ser da Aliança para o Progresso, é necessário compreender os fatos que a precederam. Isto será feito aqui, primeiro, através do estudo dos eventos internacionais e das políticas norte-americanas que se desdobraram durante o período que vai do final da segunda guerra mundial até ao início da década de 60. Fundamental neste trabalho, é a idéia de que a Aliança para o Progresso significou uma nova abordagem, baseada no pressuposto de que o desenvolvimento era não só inevitável como também necessário para os interesses econômicos e da segurança nacional dos EUA.

A Aliança, na sua concepção original, cuja gênese tentamos fazer aqui neste texto, não foi concebida para ser mais um programa convencional de ajuda estrangeira, utilizando os meios tradicionais desta ajuda – dinheiro, homens e materiais. Em que pesem as continuidades em relação às políticas do segundo mandato de Eisenhower ( que serão mostradas mais a frente), em que pesem as experiências fundantes do New Deal, do Plano Marshall e do Point Four, o que se propôs realizar, originalmente, não tinha precedentes ou paralelos na história, na experiência política dos programas de desenvolvimento. Em essência, o governo dos EUA propunha-se a reformar as estruturas sociais, políticas e econômicas latino-americanas. Um programa ambicioso e certamente carregado de idealismo, por levar muito pouco em conta a dificuldade desta tarefa. Como foi isto possível? Como se chegou a esta concepção?

Não se pode negar que a Aliança foi, primariamente, uma resposta ao desafio soviético e particularmente à revolução cubana. Não se pode pensar nela sem levar em conta o contexto da guerra fria. Mas as respostas a este tipo de desafio podem ser muito diferentes, tal como a história nos mostra. É mesmo pertinente perguntar se, caso Cuba não tivesse se tornado o que se tornou, um grande golpe na hegemonia americana no Hemisfério e, durante algum tempo, uma real ameaça militar, teria havido a Aliança? Somos levados a pensar que não, mas isto não invalida o que se afirma no parágrafo acima. O programa foi único em sua concepção, o que torna a sua “arqueologia” bastante interessante. O texto a seguir é um pequeno passo nesta direção.

Inicialmente será feita uma descrição das primeiras experiências americanas de ajuda externa, enfocando o período que vai desde o New Deal até as iniciativas do governo Truman,

quando se implementaram o Plano Marshall, de recuperação da economia européia, e o Point Four, um programa de assistência técnica voltado para o Terceiro Mundo. Usualmente, a política externa e a política de ajuda, especialmente, são descritas em termos de um idealismo esclarecido ou da expansão capitalista. Mas muito do que se construiu foi derivado do conflito doméstico resolvido durante o New Deal que repercutiu fortemente nas iniciativas do pós-guerra como o Plano Marshall e o Point Four, daí a nossa inclusão.

O segundo foco de interesse do trabalho é mostrar a emergência de uma nova doutrina de ajuda externa. Um conjunto de políticas, durante o governo de Eisenhower, que dependiam primariamente de iniciativas do setor privado para promover os interesses dos EUA no Terceiro Mundo foram gradualmente consideradas como insuficientes a luz da crescente força e influência global do bloco comunista. Esta reavaliação desdobrou-se com uma lenta e contínua aceitação da nova doutrina, como que tentaremos mostrar. O foco da análise se direcionará para o trabalho de Walt Rostow e Max Millikan, “A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy”. O livro resultou de um projeto de pesquisa conduzido pelo Center for International Studies (CIS) do Massachusetts Institute of Technology (MIT), que buscava definir qual o papel que os EUA poderiam desempenhar na condução do desenvolvimento dos países subdesenvolvidos. Esta obra é importante porque influenciou o pensamento do futuro presidente quanto à política de ajuda adequada aos interesses americanos, e foi largamente representativa de uma nova perspectiva, mais liberal, característica da Aliança para o Progresso. Este novo “approach, por sua vez, tinha fundamento em um conjunto de trabalhos que começavam a ser escritos e debatidos por esta época, e que mais tarde configuraram o que se convencionou chamar de teoria da modernização. Por este motivo, apresentaremos esta escola, buscando mostrar sua importância para os fatos que nos interessam analisar.

Segue-se um estudo das políticas de ajuda do governo Eisenhower, mostrando a evolução destas a partir do seu segundo mandato, quando a ênfase na segurança nacional começa a diminuir. É dada atenção especial à Operação Pan-Americana – OPA, fruto das iniciativas de Juscelino, a qual, embora nunca implantada, mostrou o caminho desejado por muitos no continente. Tenta-se mostrar o processo de tomada de decisões que levou à criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, um divisor de águas no processo. Nosso interesse então se desloca para a descrição do que parece ser uma profunda e vigorosa onda que aproxima as últimas iniciativas de Eisenhower para a América Latina e a política do novo presidente.

Continuidade e mudança: tentamos medir estes elementos para aferir a novidade em sua substância. Seguimos então um percurso delimitado: a evolução do pensamento de Kennedy sobre a ajuda externa, os discursos de campanha, a formação dos grupos-tarefa sobre a região, o lançamento da Aliança e, finalmente, a Carta de Punta del Este, em agosto de 1961.

## 1.2 - POLÍTICA EXTERNA E ASSISTÊNCIA INTERNACIONAL AMERICANA NO PÓS-GUERRA

### 1.2.1 Ajuda Externa: Definições e primeiras iniciativas.

O termo “ajuda externa” é geralmente definido, grosso modo, como sendo o fluxo de recursos técnicos e financeiros do mundo desenvolvido para o mundo subdesenvolvido. Esta definição, sem dúvidas, apresenta problemas uma vez que o fluxo de recursos humanos, materiais pode ir à direção contrária, numa base cooperativa. Também se considera próprio da ajuda externa que o doador seja, pelo menos como idealizador, o governo de um eventual país. A assistência internacional, em sua forma básica, é um fluxo de recursos entre governos.

Internamente, nos EUA, esta sempre foi uma questão que levantou fortes controvérsias, mas apesar disto, durante todo o período que nos interessa, a ajuda consistentemente gozou do apoio de uma maioria bipartidária no Congresso<sup>4</sup> dos EUA e esteve firmemente inserida no orçamento público americano, refletindo o apoio que recebia de vastos segmentos sociais e políticos do país. Sua aparição de forma positiva e substancial no pós-guerra requer explicação. Antes de tudo, foi uma resposta a uma novidade. O planeta nunca tinha visto o aparecimento de tantos novos estados, os quais, ao lado de outros, de soberania mais antiga, eram em sua maioria, pobres e com sérios problemas sociais e econômicos. Essas fragilidades eram vistas dentro do quadro internacional da formação de dois grandes blocos políticos disputando o poder mundial, o que levou o olhar dos EUA para estas nações em construção. Surgia uma racionalidade para o emprego da ajuda.

---

<sup>4</sup> RANIS (1964). Introdução p. vii..

Esta racionalidade propunha um esquema, que em linhas gerais, foi a base de todo o processo. A ajuda externa americana teria dois maiores objetivos<sup>5</sup>: promover o desenvolvimento econômico dos países subdesenvolvidos e contribuir para o fortalecimento militar de certas nações no sentido de promover a segurança nacional americana contra inimigos externos. Estes objetivos apontavam para conjuntos diferentes de meios a serem usados, e a ênfase da política pendeu de um para o outro. Após algum tempo, mas não de forma duradoura, os objetivos foram unidos numa única, linear equação: o desenvolvimento dos países do Terceiro Mundo era importante para a segurança nacional americana.

Com o impulso da expansão da assistência internacional, novas justificativas foram surgindo na forma de textos que se propunham como doutrinas para guiar a ação governamental. Os trabalhos que se colocavam numa posição menos dogmática e mais afinada com os fatos defendiam a idéia de que um “mix” de motivos existiria para explicar a ajuda externa, especialmente os humanitários, os econômicos e os referentes à segurança nacional, com a predominância deste último, que em última instância seria o valor mais alto<sup>6</sup>. A ajuda humanitária teria suas fontes e fundamento na generosidade dos cidadãos americanos e das instituições privadas, as quais inegavelmente, possuem importância no plano internacional. Os fatores econômicos mais significativos seriam: crescente interdependência do comércio mundial, trazendo a consciência de que seria impossível a prosperidade crescente dos EUA em um mundo mal vestido e mal alimentado; crescente dependência de matéria primas de zonas subdesenvolvidas e a dificuldade de manter o pleno emprego americano, ao menos que novos mercados fossem criados para as exportações do país. A superioridade dos objetivos estratégicos era considerada quase sem discussões. Assim, maior parte da ajuda ia para países em torno da periferia comunista, enquanto era “vendida” para o Congresso norte-americano em termos de sua eficácia em prevenir a “infiltração” comunista. Nos primeiros anos, observava-se que havia uma coincidência entre flutuações no tamanho da ajuda e a severidade percebida da ameaça política.

Outra perspectiva sobre o tema, esta de grande aceitação entre os círculos mais conservadores americanos, deslocava-se da análise dos “motivos” e fundamentava-se na firme defesa dos benefícios do mercado livre<sup>7</sup>, acreditando que os empréstimos e doações de governo para governo levam inevitavelmente a uma economia controlada e centralizada, ineficiente, na

---

<sup>5</sup> SHEAFFER (1971).

<sup>6</sup> Típicos desta abordagem são os influentes ensaios de MASON (1964) e BANFIELD (1964).

<sup>7</sup> O texto paradigmático é o de FRIEDMAN (1964).

qual o capital externo desloca e não suplementa, as poupanças domésticas. O resultado é um desenvolvimento sufocado, uma economia à qual os limites são dados logo na partida.

Uma terceira perspectiva importante é aquela característica da burocracia esclarecida das agências de assistência, especialmente na época da Aliança, cujos pressupostos são perfeitamente opostos aos da perspectiva acima descrita. Seu fundamento básico é a defesa de um governo ativo, engajado vigorosamente na tarefa do crescimento econômico, através de medidas racionais e da planificação adequada. Este seria o tipo de administração ideal para receber a ajuda externa. Um governo deste tipo não iria fortalecer necessariamente o setor público às expensas do privado, como acreditam os fundamentalistas do mercado. Ao contrário, nestas sociedades, somente o governo pode ser capaz de implementar a necessária união de pessoas e recursos para criar os requisitos econômicos e sociais, sem os quais o crescimento do setor privado não pode acontecer<sup>8</sup>.

Deve-se lembrar que, embora a ajuda externa fosse uma novidade, um dos mais inovativos desdobramentos das relações Norte-Sul, ela não fazia parte, a princípio, da reestruturação do sistema comercial-financeiro mundial levado a cabo em Bretton Woods.<sup>9</sup> O então idealizado Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD) também conhecido como Banco Mundial, juntamente com o Fundo Monetário Internacional (FMI), tornaram-se as instituições públicas multilaterais disponíveis, em um primeiro momento para a reconstrução e estabilização das economias ocidentais. Logo após a guerra, quando os insuficientes recursos das duas instituições estavam plenamente dirigidos para a reconstrução européia, começaram a surgir demandas dos países subdesenvolvidos para assegurar o crescimento de suas economias.

Os países desenvolvidos que dominavam o Banco Mundial reafirmaram o compromisso deste com a reconstrução européia, enquanto defendiam a idéia de que, para a periferia, uma combinação de capital doméstico e fundos oriundos das trocas comerciais eram a rota certa. Capital externo, quando necessário, deveria ser privado e obtido pelo investimento direto. Pelos motivos que discutiremos adiante, os EUA foi o primeiro país a romper com este tipo de política, lançando programas como o Point Four e a ajuda aos países asiáticos no começo da década de 50. A mudança foi dramática. Nos “vinte cinco anos gloriosos” do pós-guerra, os fundos públicos

---

<sup>8</sup> Esta é a perspectiva daqueles que, tendo incorporado a doutrina keynesiana, lançaram-se na aventura da ajuda externa. Está presente nos trabalhos de Albert Hirschman, por exemplo. O texto padrão é o de WOLF JR (1964).

<sup>9</sup> Ver a respeito, SPERO e HART (1990).

para o desenvolvimento foram mais importantes que os fundos privados, nas relações financeiras entre o Norte e o Sul. A ajuda externa, conceito até então praticamente desconhecido, veio representar uma larga porção das transferências financeiras aos países em desenvolvimento nas décadas de 50 e 60.<sup>10</sup>

A Tabela I (Anexo I) mostra como se distribuiu a ajuda americana no período 1949-1970, levando em conta apenas a ação das agências americanas de desenvolvimento, sem considerar os programas bilaterais tipo Alimentos para a Paz, etc. No imediato pós-guerra a ajuda fluiu para a reconstrução da Europa. Com o fim do Plano Marshall, ao longo dos anos 50, a ênfase deslocou-se para as áreas de atrito da guerra fria, Extremo Oriente (Japão e Coréia), Oriente Próximo e a Índia. Neste período, a fração dos fundos dirigida à América Latina é muito pequena. Posteriormente, nos anos 60, vê-se que a ajuda ao continente se torna uma das principais, quando ele ganha uma maior importância estratégica.

Assim, a ajuda externa não era, na década de 60, um conceito novo. A assistência técnica dos EUA começou oficialmente em 1938, quando o Departamento de Estado deu início aos intercâmbios educacionais com a América Latina sob o patrocínio do Comitê Interdepartamental para a Cooperação Científica e Cultural, o qual, em alguns aspectos, foi precursor da Aliança<sup>11</sup>.

Contudo, se formos pensar na origem da ajuda externa, não é difícil imaginar que ela remonta, por várias razões, ao New Deal. O sucesso do plano de recuperação da economia americana implantado por Roosevelt e seu “brain trust” de certa forma assegurou o futuro da política liberal progressista hegemônica naquele momento no partido democrata americano. Como argumenta Lincoln Gordon<sup>12</sup>, os esforços daquela administração provaram que a expansão econômica pode ser conseguida através de um esforço de planejamento nacional, que corrija o mercado e suas disfunções.

O New Deal possibilitou que a economia americana superasse os abalos da grande depressão e permitiu maiores avanços sociais. Provou que a justiça social e o crescimento econômico poderiam andar passo a passo. Para o autor, além de o pacto mostrar que são possíveis reformas dentro de uma estrutura política liberal progressista, provou que um rigoroso e cientificamente bem planejado esforço de engenharia social pode produzir bons resultados. Este formidável “background” tornou-se assim um paradigma de um tipo de política pública

---

<sup>10</sup> SPERO e HART (1990), p. 167.

<sup>11</sup> Conforme BLACK (1968), p. 26.

<sup>12</sup> GORDON (1963).

americana, disponível para empreendimentos futuros. Além do mais, proporcionou a consolidação de toda uma geração de técnicos, burocratas afeiçoados ao planejamento público, que, durante um longo tempo, tiveram larga influência na política daquele país.

A ajuda internacional tornou-se muito mais efetiva durante a segunda guerra mundial. Após um período durante o qual os EUA relutavam, por razões de política interna, em romper o seu isolacionismo, foi aprovado pelo Congresso, em março de 1941, a Lei do Empréstimo e Arrendamento (Lend-Lease Act). Esta lei foi a forma encontrada pelo governo americano para financiar e apoiar o esforço de guerra das países aliados, através do arrendamento e da doação de equipamentos, armamento e todo tipo de recursos necessários. O Lend-Lease contribuiu decisivamente para a vitória final tendo sido disponibilizados cerca de 50 bilhões de dólares<sup>13</sup> para os países aliados, principalmente Inglaterra e União Soviética. O Brasil teve o seu quinhão através do equipamento que possibilitou o engajamento de tropas brasileiras na frente italiana e o envio de produtos e matérias primas que os EUA necessitavam. Como se sabe, após o fim das hostilidades, praticamente nada deste imenso programa foi pago, e o acordo paulatinamente perdeu importância.

Com o fim da guerra, os esforços de ajuda continuaram através de uma outra agência, criada em 1943. Tratava-se da United States Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA. O seu propósito era coletivo: reunir as nações para ajudar os povos pobres e subalimentados que tinham sido vitimados pela guerra. Desenhado por Dexter White, a sugestão inicial era a de que os EUA, o Reino Unido e o Canadá alocassem cerca de 1% da renda nacional para o programa.<sup>14</sup>

Em pouco tempo, os planos de reconstrução da Europa logo se tornaram parte do trabalho da UNRRA, que praticamente controlou toda a ajuda externa até o advento do Plano Marshall em 1947. O Brasil contribuiu especialmente com café e carne bovina. O principal administrador foi Fiorello La Guardia, ex-prefeito de Nova Iorque. A agência teve o seu fim precipitado por denúncias de má administração e porque os EUA queriam ter um maior controle sobre o destino dos seus recursos. Mas de fato, era toda a política que tinha que sofrer uma revisão, diante de novas realidades que surgiam. Na Europa, a drástica redução dos exércitos ocidentais mostrou o tamanho da ameaça vindo do novo bloco comunista. Ao mesmo tempo, surgiam graves ameaças

---

13 WHITE, D. W. *The American Century – The Rise and Decline of the United States as a World Power*. New Haven: Yale University Press. Os dólares estão em valores de 1947, mas é apenas uma soma do que foi gasto e registrado no orçamento americano do período.

14 Um bom relato desse programa e de toda a ajuda externa americana está em RUBIN (1965).



ao status quo da Grécia, da Turquia e da Itália. A recuperação europeia era pouco mais que uma visagem, não permitindo que os sofisticados mecanismos de Bretton Woods funcionassem. Foi delineado então o Plano Marshall, cuja finalidade era conter a expansão soviética por meio do fortalecimento econômico da Europa, resolvendo assim dois problemas de uma forma articulada basicamente pelos EUA.

### 1.2.2 - A Doutrina Truman, o Plano Marshall e o “Ponto Quatro”.

A discussão sobre qual seria a mais efetiva forma de ajuda externa, tomou forma neste momento, dentro do debate político americano. Embora existissem vários opositores contra a idéia de uma maior ajuda unilateral a determinados países, o governo americano começou a pensar em um esforço mais amplo, ranqueando os países europeus e asiáticos conforme a sua importância para a segurança nacional dos EUA e a urgência da ajuda que se fazia necessária. Assim, pela primeira vez, houve o reconhecimento oficial dos dois propósitos primordiais da ajuda externa, que seriam as demandas econômicas de outras nações e os interesses nacionais americanos.

Os fatos se encarregaram de precipitar as decisões. No começo do ano de 1947, o Reino Unido comunicou oficialmente os Estados Unidos que não poderia mais manter suas obrigações com a defesa dos interesses ocidentais na Grécia e na Turquia, ameaçados de cair na órbita russa, sendo que a situação da Grécia, abalada por uma guerra civil, era a mais preocupante. O único país da Europa Ocidental com algum poder remanescente jogava a toalha. Em 12 de março, em um histórico discurso, logo intitulado de “Doutrina Truman”, o presidente publicamente compromissou os EUA com a proteção dos dois países, implicitamente deixando claro que estava lançada uma nova estratégia de contenção do poder soviético, pela qual os americanos responderiam também por toda a Europa Ocidental. Nascia, naquele momento, o novo mundo bipolar e a guerra fria.<sup>15</sup>

Os motivos racionais para a decisão não eram certamente os do puro humanitarismo. No discurso o presidente afirmou que “ I believe that we must assist free peoples to work out their

---

<sup>15</sup> Ver a boa análise do tema em SPANIER (1975).

own destinies in their own way. I believe that our help should be primarily through economic and financial aid which is essential to economic stability and orderly political processes”<sup>16</sup>. Quase certamente, este foi o primeiro discurso oficial americano a defender explicitamente a abordagem que unia contenção política e ajuda econômica. O objetivo preponderante da Doutrina Truman era manter e fortalecer governos anticomunistas e pró-americanos na Grécia e na Turquia, enquanto os principais instrumentos seriam econômicos. Assistência técnica, envio imediato de bens de consumo, fundos financeiros para fins civis e militares, além do reaparelhamento das forças militares das nações alinhadas do “lado certo”.

Em maio de 1947, George Kennan e sua equipe de estrategistas do Departamento de Estado<sup>17</sup> chegaram a um ponto de vista que seria importante em relação aos eventos que se seguiram. Ele acreditava que a estabilidade internacional dependia da recriação de uma ordem multipolar, que havia sido destruída. Os EUA deviam usar seu imenso poderio econômico para restaurar os grandes poderes da Europa e do Japão. A segurança americana não estava diretamente em risco, mas o bem estar de outras sociedades estava. A ajuda americana devia combater não o comunismo, argumentava Kennan, mas sim, os desajustes econômicos que tornavam os países europeus vulneráveis à exploração ideológica soviética. O esforço para restaurar a economia européia deveria ser feito mesmo que não houvesse qualquer ameaça maior.

Mesmo que estas considerações não fossem plenamente condizentes com o que o secretário de estado pensava ou o próprio presidente, ficou claro que algo devia ser feito, na medida em que a situação econômica e política européia se deteriorava. A idéia de uma ajuda massiva unilateral tornou-se a linha de pensamento dominante.

Em 05 de julho de 1947, o Secretário de Estado George Marshall, proferindo uma aula inaugural em Harvard, propôs um vasto programa de ajuda econômica para a Europa. No texto, ele delineou os principais princípios da ajuda externa americana conforme a sua visão: ela combinaria motivos fiscais, sociais, políticos, militares e humanitários dentro de uma visão liberal do mundo, precursora das iniciativas desdobradas por Kennedy vários anos depois. Afirmou que “ao lado do efeito desmoralizante e dos distúrbios políticos que aparecem como resultado do desespero das pessoas, as conseqüências para a economia americana são aparentes

---

<sup>16</sup> Citado por PACKHENHAM (1973). p. 26.

<sup>17</sup> A narrativa aqui segue WHITE, D. op.cit. p. 200.

para todos.. nossa política é dirigida não contra algum país ou doutrina, mas contra a pobreza, a fome, o desespero e caos.”<sup>18</sup>

Os dilemas desta ajuda são mais bem entendidos, caso se dirija um olhar para o que estava em jogo, que era nada menos do que tornar viáveis as instituições e o pacto firmado em Bretton Woods. A política econômica americana procurava viabilizar e, no limite, maximizar a estabilidade do câmbio e o comércio internacional.<sup>19</sup> Nas circunstâncias existentes então, o preço de manter o acordo funcionando era a assistência externa. A princípio, era esperado que um fluxo de recursos e materiais apoliticamente conduzidos, dentro de uma programação científica, resolvesse o problema, mas, uma vez reconhecida a grandeza da ameaça soviética, isto não era mais possível. Averell Harriman e outros criticaram a UNRRA e o tímido tipo de ajuda realizado. Por outro lado, entendeu-se que a ajuda não podia ser totalmente politizada, e foi dentro destas restrições que ela se deu.

Evidentemente, embora o plano Marshall fizesse parte da mesma estratégia contida na Doutrina Truman, haviam algumas diferenças sensíveis que são importantes de se ressaltar. A escala do problema era muito maior e a solução pedia um esforço muito mais concentrado. É importante notar que, no novo plano, os fatores humanitários e motivos econômicos tiveram um papel muito mais acentuado. Em verdade, o Plano Marshall é tão notável para os propósitos deste trabalho que merece uma análise mais acurada. Esta excepcionalidade provém do fato de que vemos, pela primeira vez, a nova república imperial tentar reestruturar em termos políticos e econômicos uma vasta área de essencial interesse. E o vai fazer, em larga extensão, à sua própria imagem e semelhança.

Uma leitura básica do plano é aquela que o entende como a evidência da assunção dos EUA à liderança mundial após a Segunda Guerra Mundial. O Plano Marshall, juntamente com os outros instrumentos criados para lutar a guerra fria, teria marcado o fim do isolacionismo americano e dado início a um novo período da história das relações internacionais. Este tipo de relato, que em linhas amplas não é incorreto, foi desafiado recentemente por novos trabalhos que deslocam essa visão puramente “externa”, para uma outra muito mais abrangente, a qual vai ter como foco a transferência de políticas, valores, e procedimentos domésticos americanos para a cena mundial.<sup>20</sup>

---

<sup>18</sup> WHITE, D. op.cit. p. 201.

<sup>19</sup> Ver, MAIER (1978).

<sup>20</sup> Este é, basicamente, o ponto de partida da monumental obra de HOGAN (1987) sobre o tema.

O propósito destes trabalhos, e especialmente o de Michael Hogan (1987) é lançar o Plano Marshall no contexto da busca americana por uma nova ordem doméstica e externa, o que o autor faz incluindo as três décadas após a primeira guerra mundial, em um quadro interpretativo que é o da construção de um “estado associativo”, ou melhor, um “capitalismo corporativo”, um conceito próximo do que conhecemos hoje como capitalismo organizado. Por estado associativo Hogan quer dizer “uma economia política americana fundada em grupos econômicos autogovernados, integradas por uma coordenação institucional e mecanismos normais de mercado, liderados por uma elite pública e privada cooperante entre si, alimentada por um poder governamental limitado, porém positivo, legitimada por um crescimento econômico por todos compartilhado”<sup>21</sup>.

Esta tendência teria alterado os rumos da diplomacia americana, a qual buscou reestruturar a economia mundial em linhas similares a da ordem corporativa emergente nos EUA. Os líderes daquele país adicionaram, aos velhos preceitos do liberalismo econômico, novos mecanismos de planejamento, novas instituições de coordenação e controle, bem como parcerias efetivas entre elites privadas e públicas, na administração coletiva do comércio mundial e da ajuda externa. Esta ampla reestruturação buscava pôr um fim aos problemas percebidos durante os anos que se seguiram à grande depressão, quando o nacionalismo, o protecionismo e políticas autárquicas predominaram, aprofundando os problemas que afligiam o comércio mundial, com reflexos para todos os países.

Na construção do Plano Marshall, o papel do governo americano e de seus congêneres europeus foi cuidadosamente pensado. Os idealizadores evitaram que fosse criada uma corporação governamental de ajuda vinculada ao Departamento de Estado e, ao invés, foi criada a Administração da Cooperação Econômica (ECA), um órgão autônomo, respondendo diretamente ao presidente, que estabeleceu sua sede em Washington e um escritório em Paris, com missões especiais em cada país participante. Dentro da abordagem corporativa dominante, buscaram-se talentos fora do setor governamental e criaram-se laços entre a ECA e grupos privados, através de uma série de comitês consultivos. Significativamente, para administrador da agência foi escolhido o nome de Paul Hoffman, oriundo do universo da representação empresarial americana. Para lidar com a ajuda, os países europeus do Plano Marshall formaram entre si a Organização para a Cooperação Econômica Européia (OEEC). Ao mesmo tempo, os idealizadores do plano

---

<sup>21</sup> HOGAN (1987). p 3.

insistiram que os países participantes replicassem o sistema administrativo criado. O resultado foi uma série de parcerias e iniciativas corporativas com linhas de união público-privado e capital-trabalho, usando de controles administrativos e incentivos de mercado, consubstanciados em órgãos como a European Payments Union (EPU) e o Mercado Comum Europeu (MCE).

O resultado final foi um tipo de estratégia de integração, de reestruturação, que confiava na regulação automática do mercado e também na administração positiva, substantiva pelos poderes públicos envolvidos, enquanto se tentava implantar a visão de um capitalismo europeu similar ao que tinha crescido nos EUA. Incorporado a esta visão estava o compromisso com as técnicas keynesianas de gerência macroeconômica, uma vontade de aprofundar as redes nacionais e transnacionais de colaboração corporativa, e uma ênfase primordial em implementar os métodos americanos de alta produtividade. Toda esta abordagem, com foco na condução econômica, é por alguns conhecida como “política da produtividade”.<sup>22</sup> De resto, o aumento da produtividade era, ela própria um componente desta síntese levada a cabo pelos policy-makers americanos. Esperava-se que ela poderia evitar as lutas redistributivas que estimulavam o estabelecimento e fortalecimento de partidos extremistas na Europa Ocidental. Ela também poderia colocar os países participantes no caminho de um crescimento em bases auto-sustentáveis.

A política da produtividade significava, para o velho continente, liberalizar o comércio intra-europeu, usar instituições para coordenar políticas nacionais, abolir os velhos hábitos do bilateralismo e protecionismo, e eliminar preocupações arcaicas sobre auto-suficiência nacional e autonomia. Estes elementos eram vistos como barreiras à produtividade máxima e era necessário dar espaço para uma economia maior, racionalmente ordenada e organicamente integrada, como se a Europa fosse os EUA. Do lado americano, política da produtividade significava também um olhar para os mercados europeus, as fontes de suprimentos europeus, os vastos recursos humanos e a capacidade industrial como ativos estratégicos que deviam permanecer no “mundo livre”. Conforme Averell Harriman, o todo poderoso embaixador americano, chefe da missão americana junto ao programa “os planos de produção eram o coração do programa”. Os países participantes deveriam pôr o máximo de seus esforços na expansão da produção.

Assim, a agenda básica era a de um compromisso compartilhado em direção ao crescimento econômico, um desenvolvimento que apontava para uma Europa mais autônoma, integrada, perfeitamente inserida dentro da estrutura de Bretton Woods. Porém, novos eventos mudaram o

---

<sup>22</sup> Ver, por exemplo, MAIER (1978).

andamento normal do programa. Quando a China invadiu a Coreia, em novembro de 1950, a intervenção teve grande impacto na política americana e precipitou o fim do Plano Marshall. A guerra da Coreia fortaleceu uma coalizão conservadora no Capitólio e a crise ecoou no programa de ajuda externa, levando rapidamente ao triunfo de uma abordagem mais militarizada sobre a diplomacia econômica. O princípio da paridade entre reconstrução e rearmamento que predominava no panorama europeu deu lugar a uma política que subordinava o econômico aos requisitos do esforço militar.

Além da crise militar, uma crise econômica erodiu o já abalado apoio interno da opinião pública e congressional ao plano. Falta de matérias-primas, altas taxas de juros, déficits crescentes, o problema do “dolar gap”, e pressões inflacionárias contribuíram para que fosse declarado um amplo assalto ao Plano Marshall no verão e outono de 1951. Embora o governo tenha, declaradamente, colocado a ajuda no sentido dos interesses imediatos da segurança nacional, o Congresso resolveu acabar com a ECA e liquidar de vez com o com o programa de recuperação europeia.<sup>23</sup> Criou-se uma nova agência, a Mutual Security Agency, também desligada da estrutura do Departamento de Estado, respondendo ao presidente. O novo órgão tinha a responsabilidade de dirigir todos os programas de ajuda externa, que se deslocaram preferencialmente para a zona problemática do Extremo Oriente, e como a própria denominação já indicava, dando ênfase às prioridades da segurança nacional.

A recuperação europeia mostrou-se rapidamente ser um completo sucesso e um exemplo para empreendimentos futuros. Os treze bilhões de dólares<sup>24</sup> dirigidos pelo programa mostraram-se mais do que suficientes para alcançar os resultados esperados. Para Charles Maier<sup>25</sup>, os recursos locais foram responsáveis por 80 a 90% da formação de capital nas principais economias europeias, durante os dois primeiros anos do plano. A contribuição americana teria sido marginal, medida em termos quantitativos e realmente declinou nos últimos anos. Contudo, pode-se pensar, tal como faz Hogan, que a ajuda americana providenciou a “margem crucial” que tornou viável a auto-ajuda europeia. Não há dúvidas de que o Plano Marshall ajudou a “modernizar os sistemas orçamentários, a encorajar a difusão do planejamento, a racionalizar a

---

<sup>23</sup> Conforme HOGAN (1987). p. 391.

<sup>24</sup> RUBIN (1965). p. 64. Os dólares estão em valores de 1951, conforme os orçamentos votados pelo Congresso americano.

<sup>25</sup> Citado por HOGAN(1987). p. 431.

produção, a desenvolver padrões corporativos de poder público-privado e ainda difundiu a convicção de que o crescimento econômico era a forma de combater as divisões sociais.”<sup>26</sup>

Pode-se afirmar, também, que os objetivos políticos foram alcançados: o enfoque anticomunista foi um sucesso, os sentimentos pró-americanos aumentaram, a estabilidade e a democracia firmaram-se em meio a afirmação das lideranças européias de centro e centro-esquerda. Tudo isto foi possível, é bom lembrar, devido à existência de certos fatores que ali se apresentavam: habilidades técnicas e financeiras, partidos políticos relativamente bem institucionalizados, políticos capazes e visionários, populações com alto grau de instrução, fortes identidades nacionais e tradições democráticas.<sup>27</sup> Esta lição não foi bem captada na época, mas posteriormente foi sentida, quando se tentou, ambiciosamente, transformar o Terceiro Mundo.

Todos estes sucessos significaram um fluxo de recursos que impediu, em parte, que eles fossem usados em outras áreas do planeta, o que incluiu a América Latina. Vejamos então o que se passava por aqui. Durante o período da segunda grande guerra, a política da “Boa Vizinhaça” de Roosevelt encontrou acolhida em toda a América Latina e criou largas expectativas de uma ampliação da cooperação nos anos seguintes. Na Conferência Interamericana da Cidade do México em 1945, os países latino-americanos concordaram em apoiar a criação das Nações Unidas, enquanto continuava a insistência regional em se criar organismos hemisféricos e novas iniciativas de apoio financeiro. Foi emitida uma declaração conjunta de que os problemas sociais e econômicos, que afetavam conjuntamente todos os países, seriam atacados através de uma coordenação de todos os interessados, para se construir um novo ambiente econômico. Antes que os objetivos declarados na Cidade do México pudessem ser equacionados, as realidades da guerra fria levaram os esforços diplomáticos noutra direção, o da segurança continental.

A influência política americana expandiu-se enormemente nos anos que se seguiram à segunda guerra mundial. Um Sistema Interamericano (Inter-American System) foi criado, institucionalizando a hegemonia de fato existente. A Organização dos Estados Americanos (OEA) foi fundada em 1948, ficando sediada em Washington, com a intenção de facilitar a liderança regional dos EUA.<sup>28</sup> Os novos laços foram estreitados no Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) do Rio de Janeiro, em 1947, o qual lançou o novo conceito de

---

<sup>26</sup> HOGAN(1987). p 432.

<sup>27</sup> PACKHENHAM (1973). p. 34.

<sup>28</sup> Análise de LOWENTHAL (1990).

“segurança coletiva”: um compromisso entre os signatários de agirem coletivamente se qualquer um dos estados-membros sofresse uma agressão “extracontinental”.<sup>29</sup> Era o esteio regional de um esquema global, que seria composto também pelo Tratado do Atlântico Norte – OTAN, o Tratado do Sudeste Asiático – SEATO, e outros acordos bilaterais.<sup>30</sup> Contudo, as esperanças de assistência técnica e financeira continuaram a não serem atendidas.

Como as vozes, cada vez mais altas, se fizessem ouvir, o próprio Marshall esteve presente na Nona Conferência Interamericana de Bogotá, em 1948, cujo objetivo primeiro era acordar uma carta que formalizasse, reorganizasse e consolidasse o sistema interamericano.<sup>31</sup> O Secretário de Estado ponderou que os EUA não poderiam simultaneamente empreender a recuperação econômica da Europa e providenciar ajuda substancial ao mundo subdesenvolvido. A América Latina teria que esperar até que os europeus se reerguessem. Mas logo depois, inspirado pela idéia de que os EUA tinham uma enorme capacidade técnica disponível e que a tecnologia, não somente o capital, também era importante, por aumentar os níveis de produtividade e padrões de vida, o Presidente Truman lançou, em 1949, o programa de assistência técnica intitulado “Ponto Quatro” ( Point Four).

O título remetia ao discurso de posse de Truman de janeiro daquele ano, no qual o presidente delineou a política externa de seu mandato em torno de quatro pontos. Em relação ao quarto ponto, ele afirmava que: “Devemos pôr em execução um novo programa audaz, para que os benefícios de nossos avanços científicos e progresso industrial sejam colocados à disposição do melhoramento e crescimento das regiões subdesenvolvidas... Acredito que temos de colocar à disposição dos povos amantes da paz os benefícios de nosso acervo de conhecimento técnico, a fim de ajudá-los a realizar suas aspirações de uma vida melhor”.<sup>32</sup>

Este discurso marcou o fim da quase exclusiva ênfase americana na reconstrução européia e asiática no âmbito da política de assistência ao estrangeiro. A iniciativa de Truman foi bem recebida pelos países do Terceiro Mundo como uma indicativa de que os EUA estavam dando corpo às obrigações antes declaradas em uma série de documentos. No verão de 1949, o executivo americano enviou dois projetos de lei ao Congresso, um tratando do incentivo ao investimento externo e outro da questão da assistência técnica. Em relação à questão do

<sup>29</sup> Conforme relatado em LEVINSON e ONIS (1970). p 37.

<sup>30</sup> “ A América Latina enquadrava-se na geopolítica americana sem ter barganhado por isto” é o ponto de vista de CERVO e BUENO (2002). p 271.

<sup>31</sup> Foi a reunião que criou a OEA, ver LIEUWEN (1966).

<sup>32</sup> Discurso citado em BLACK (1968). p. 28.



investimento, era esperado que o fluxo de capital privado fosse suficiente para cobrir todas as necessidades dos países em desenvolvimento, exceto aquelas que diziam respeito a provisão de “capital social”. Para tais projetos, os recursos do Export-Import Bank – EXIMBANK e do Banco Mundial estariam disponíveis. Este enfoque foi, por muito tempo, dominante na política externa americana, perdurando durante as administrações Truman e Eisenhower.

A lei que cuidava da assistência técnica, mais tarde conhecida como “Act for International Development”, dirigiu, por longo tempo também, os esforços nessa área.<sup>33</sup> Considerava que um esforço cooperativo para assistir regiões subdesenvolvidas iria promover os interesses da política externa americana. O escopo do programa era limitado ao intercâmbio de conhecimento técnico e especializado que poderia contribuir para o desenvolvimento balanceado e integrado dos recursos econômicos e das capacidades produtivas das regiões em questão. Esperava-se, também, que o programa criasse um clima favorável ao investimento privado.

O governo americano criou, dentro do Departamento de Estado, o Technical Cooperation Administration – TCA, que ficou encarregado de levar a frente o projeto. O pessoal técnico foi recrutado em diversas agências daquele país. Na América Latina, todos os países receberam esta ajuda, com exceção da Argentina.<sup>34</sup> No Brasil, criou-se uma comissão conjunta, composta de representantes americanos e brasileiros, denominada Comissão Mista Brasil-Estados Unidos – CMBEU. A comissão começou os seus trabalhos em julho de 1951, ficando subordinada ao ministro da Fazenda, Horácio Lafer. O governo brasileiro providenciou a maior parte do “staff” e entrou com uma parte dos custos.

O começo destas novas relações não se deu de forma automática. No final de março de 1951, por solicitação do governo americano, preocupado com a ameaça comunista mundial e suas repercussões para o hemisfério, ocorreu em Washington, a IV Reunião de Consulta da OEA. A equipe brasileira que preparou nossa participação era formada por Valentim Bouças, Luís Dodsworth, San Tiago Dantas, Otávio Bulhões e Roberto Campos, uma equipe de peso, que produziu um documento com um grande número de reivindicações relacionadas com as necessidades percebidas como importantes em relação ao desenvolvimento econômico brasileiro.<sup>35</sup>

---

<sup>33</sup> Nos baseamos aqui no texto de BROWN JR e OPIE (1960).

<sup>34</sup> Ibidem. p. 397.

<sup>35</sup> Nos guiamos aqui pelo relato de BUENO (2000).

A orientação geral era a de que o governo brasileiro não desejava que os novos influxos benéficos fossem transitórios e, desta forma, solicitava o “apoio positivo do governo norte-americano para que as encomendas de material necessário à implantação de indústrias básicas, e à execução de serviços públicos, tenham andamento rápido e prioridades de entrega, e para que sejam processados com rapidez e deferidos os pedidos de crédito a estabelecimentos como o EXIMBANK e o International Bank, relacionados com aquelas encomendas”.<sup>36</sup> O tom era forte, veemente e mostra como a idéia de ajuda já recebia uma forte acolhida no Brasil. Esta nova postura manteve-se em encontros posteriores e pode-se considerar que precedeu as iniciativas de Juscelino, que veremos adiante. De forma bilateral, o Brasil negociou, durante a conferência, a cooperação nos termos do Point Four, sobre a qual já havia conversações.

A equipe brasileira na Comissão Mista era chefiada por Ari Torres e entre seus principais membros encontravam-se Roberto Campos, como assessor econômico - começando uma longa carreira como interlocutor da política de ajuda americana para o Brasil -, Glycon Paiva e Lucas Lopes, entre outros.<sup>37</sup> O principal objetivo da Comissão Mista foi construir um diagnóstico da realidade econômica do país, contido no Relatório Final de dezembro de 1953. Era um levantamento abrangente que seguia linhas já delineadas na reunião em Washington. Também foram apresentados projetos que poderiam ser financiados pelo Banco Mundial e o EXIMBANK. Do lado americano, porém, não havia espaço para algo mais do que a ajuda técnica. Além de tudo, o governo Truman via com receios e desconfiança os laivos nacionalistas de Getúlio e a posição brasileira contra o capital privado em áreas estratégicas.<sup>38</sup>

O resultado desta ação de cooperação pode ser assim resumido: a) ajudou a criar um ambiente intelectual no qual era defensável a idéia do papel decisivo do setor público no investimento infra-estrutural e no crescimento econômico em geral. b) contribuiu para a acumulação de experiência técnica e científica do país na área do planejamento setorial. c) influenciou decisivamente na criação, em 1952, do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE. Cerca de 40 projetos foram aprovados e um total de US\$ 387 milhões foram comprometidos com financiamento a estas iniciativas. Críticas se fizeram ouvir,

---

<sup>36</sup> BUENO (2000). p. 27.

<sup>37</sup> Existe um bom relato das ações da Comissão Mista, dentro da ótica mais geral da política pública brasileira e, especificamente da política de Vargas, no seu segundo governo, visando o apoio dos EUA para viabilizar uma série de propósitos, que compatibilizassem um projeto nacionalista com uma nova inserção internacional. É o ponto de vista de SOLA (1998).

<sup>38</sup> Quem afirma isto é GORDON (2002).

denunciando um possível privilegiamento na alocação dos recursos para subsidiárias de empresas norte-americanas, e cláusulas obrigando a compras de insumos e bens de capital destas mesmas empresas, o que, aliás, era normal neste tipo de negociação. A eleição de Eisenhower levou ao desinteresse pela comissão, que foi extinta em junho de 1953.<sup>39</sup>

### 1.2.3 - A política de ajuda do governo Eisenhower.

Nesta seção, vamos examinar a política externa da administração Eisenhower (1953-1961), enfocando, principalmente, suas ações para o hemisfério sul do continente e apresentando as principais políticas de ajuda desdobradas no período. De uma forma geral, pode-se dizer que, no espaço de oito anos, a perspectiva americana para o Terceiro Mundo mudou, de uma relativa negligência, para uma mais ativa tentativa de trazer estas nações para o lado do bloco ocidental.

No começo dos anos 50, depois de um período de intensas atividades americanas após o final da segunda guerra mundial, (Plano Marshall, Point Four, Guerra da Coréia p, ex.), seguiu-se uma fase de relativa tranqüilidade, a qual, contudo, escondia um crescente fermento de questões que só iriam ganhar atenção mais tarde. O final da guerra deu um golpe fatal ao colonialismo, mudando o balanço de poder mundial. O nacionalismo militante que surgiu por toda parte, tornou-se uma força que por muito tempo iria influenciar a política internacional e garantir a independência de um grande número de estados. Estas novas nações, bem como outras de soberania mais antiga, como as da América Latina, em sua maioria caracterizavam-se pela pobreza esmagadora, analfabetismo, má nutrição e todo tipo de problemas sociais e econômicos. Criou-se um desejo quase universal de superação destes parâmetros. Nas aspirações dos povos da Ásia, África e América Latina, a busca por modernização, industrialização e mesmo ocidentalização entrou na ordem do dia.

Mas este é apenas um lado da moeda. A ascensão da União Soviética e a conseqüente difusão da influência comunista proporcionou aos países menos desenvolvidos a condição, o status de um Terceiro Mundo progressivamente capaz de tomar vantagem da guerra fria entre os

---

<sup>39</sup> BUENO (2000). p. 30.

dois superpoderes para fazer presentes suas demandas. Mais ainda: a doutrina comunista e o nacionalismo (os quais, os americanos tinham grande dificuldade em distinguir) tornaram-se alternativas viáveis e promissoras para crescentes segmentos de populações nacionais sujeitas a padrões de vida crescentemente percebidos como pobres e desesperançados.

Esta percepção, é preciso dizer, foi muito importante. Relatos desta época costumam falar, através de um discurso um tanto conservador, do surgimento da “revolução das expectativas crescentes”, que colocavam um desafio ao status quo econômico e político internacional. Mas isto não está longe da verdade. Deve-se, também, observar o fenômeno cultural da difusão do “american way of life” e do consumo ostensivo que o acompanhava. O fato é que a mudança estrutural entrou na ordem do dia à medida que estas sociedades foram tomando consciência crescente de seus problemas e possibilidades.

Enquanto decorria a década de 50, os prospectos de mudança começaram a acelerar-se e as instabilidades política e econômica tornaram-se cada vez mais prevaletentes. Era geralmente aceito nos EUA, que a instabilidade criava não só um ambiente ideal para a infiltração e exploração comunista, como também que estas forças tinham escolhido este ambiente como palco da batalha que se travava a nível mundial.

Todos estes acontecimentos colocaram uma séria ameaça ao interesses nacionais americanos. Dado o problema, não havia muitas dúvidas quanto aos objetivos maiores, que seriam evitar a probabilidade de uma guerra mundial devido a conflitos regionais e assegurar que os países em questão não caíssem sob domínio ou controle comunista. Este passou a ser o enfoque principal da política externa americana para o Terceiro Mundo durante o governo de Eisenhower. Lentamente, mas de forma gradual, a maioria dos analistas acadêmicos e aqueles posicionados dentro da administração concordaram que, para garantir os interesses nacionais mais importantes, os Estados Unidos deveriam proporcionar aos países em desenvolvimento uma assistência econômica substancialmente maior do que no passado.

Quando os republicanos voltaram ao poder com Eisenhower, em 1953, substituindo vinte anos de governo democrata, eles tentaram ressuscitar uma política de expansão do capitalismo americano e mundial, dirigida pelo capital privado em vez do capital estatal, como tinha sido a tônica nos governos Roosevelt e Truman. O governo, inicialmente, tentou restringir os recursos dos programas de desenvolvimento e, embora, tenha mantido em funcionamento muitas das

agências criadas anteriormente, no ímpeto das políticas anteriores, buscou substituir as doações por empréstimos.<sup>40</sup> Os compromissos acenados por Marshall em Bogotá foram esquecidos.

Na Décima Reunião Interamericana de Caracas em março de 1954, o primeiro encontro hemisférico dentro do primeiro mandato do novo presidente, o principal propósito do Secretário de Estado John Foster Dulles era obter uma declaração conjunta dos governos ali representados, afirmando que, qualquer governo dominado por comunistas era uma ameaça ao sistema de segurança pan-americano, nos termos do tratado do Rio de Janeiro de 1947. O alvo de tais deliberações era o governo da Guatemala, que ameaçava interesses americanos longamente estabelecidos. A resolução que ali foi acordada serviu para dar um semblante de legitimidade à queda do Jacob Arbenz,<sup>41</sup> tramada e apoiada secretamente pela CIA e o Departamento de Estado. Esta era a política de então.

O tema do desenvolvimento emergiu no debate, mas resolveu-se que o assunto seria mais detalhadamente debatido em novembro, na reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social - CIES da Organização dos Estados Americanos, a se reunir no Hotel Quitandinha em Petrópolis, Rio de Janeiro. Durante esta reunião foi criado um “Committee of Experts”, formado, entre outros, por Eduardo Frei, Carlos Restrepo, George Humphrey ( Secretário do Tesouro), Roberto Campos, Felipe Herrera e Raul Prebisch.<sup>42</sup> Este último tinha preparado um texto para o encontro onde resumia suas idéias, anteriormente discutidas por ele e sua equipe na CEPAL. O relatório final do Comitê, fortemente influenciado pelos pontos-chave do pensamento de Prebisch, pode ser considerado, também, um precursor do programa da Aliança para o Progresso, contendo as seguintes propostas: 1. Investimento anual de 1 bilhão de dólares, a serem disponibilizados pelo Banco Mundial, Eximbank, Inter-American Fund e pelo investimento privado direto; 2. Criação de um fundo para financiar o desenvolvimento latino-americano (era o germe do futuro BID); 3. Planificação Nacional para estabelecer prioridades e alocar investimentos; 4. Acordo para estabilizar os preços dos principais produtos de exportação do subcontinente.<sup>43</sup> A proposta substantiva de criação de um banco interamericano, porém, não foi, neste momento, absorvida pela delegação americana, que lamentou o fato de seu país não poder apoiar aquele tipo de instituição. A posição oficial era a de que deveria haver um mínimo de

---

<sup>40</sup> Conforme, BERGER (1995). p 68.

<sup>41</sup> Conforme LOWENTHAL (1990). p. 29.

<sup>42</sup> Uma boa narração do encontro está em LEVINSON e ONIS (1970). p. 39 e 40.

<sup>43</sup> LEVINSON e ONIS (1970). p. 40.

envolvimento público nos esforços hemisféricos de desenvolvimento. Esta abordagem passou a ser vista, crescentemente, com insatisfação em toda a América Latina.

A administração de Eisenhower falhava em não reconhecer as grandes desigualdades existentes nas sociedades latino-americanas e seu potencial disruptivo. Esta incapacidade e a tendência dos EUA a apoiar regimes militares causou um permanente ressentimento na região. Como um novo fenômeno, grupos de intelectuais, de conotações ideológicas muitas vezes contrastantes, começavam em cada país, a liderar movimentos antiamericanos. Eles focaram seu criticismo no investimento do capital privado americano, o qual era percebido como ajudando a fortalecer os sistemas opressivos que ajudavam a perpetuar as injustiças na América Latina. O estado de espírito prevalecente na região era o de que a ameaça comunista não era algo tão terrível ou imediato assim, como queriam os americanos. A prioridade deveria ser a cooperação nas áreas sociais e econômicas.<sup>44</sup>

Um pouco antes da reunião do Hotel Quitandinha acontecer, nas palavras precisas de Schlesinger, o irmão do presidente, Milton Eisenhower, surgia “como uma influência benéfica na política do hemisfério.”<sup>45</sup> Enviado a uma viagem ao sul, em 1953, tornou-se um defensor de políticas heterodoxas para a região, acreditando que os EUA poderiam ajudar a modificar a estrutura sócio-econômica regional. Após retornar a Washington, Milton Eisenhower submeteu um relatório ao Presidente, mostrando suas impressões e sugerindo alternativas. Ele alertou para o fermento social em movimento e o espectro do ultranacionalismo fomentado por grupos comunistas. Sua recomendação básica foi a de aumentar a cooperação econômica que estava então, em seu ponto mais baixo do pós-guerra.<sup>46</sup>

Outro partidário de novas políticas dentro da burocracia do estado americano, veio a ser Douglas Dillon, um banqueiro de Wall Street, que assumiu o cargo de Subsecretário de Estado para Assuntos Econômicos em 1957. Dillon, precisamente, foi o chefe, neste mesmo ano, da delegação estadunidense que se dirigiu à Conferência Interamericana de Buenos Aires. O encontro se deu em um ambiente de mudança quanto à posição americana em relação ao Terceiro Mundo e, especialmente, quanto à América Latina. Ainda que as diretrizes básicas continuassem a se apoiar no fluxo de capital privado, havia sinais de que a administração estava-se tornando menos dogmática e mais flexível em relação à ajuda.

---

<sup>44</sup> TOWNSEND (1980).

<sup>45</sup> SCHLESINGER (1965). p 192.

<sup>46</sup> EISENHOWER (1962). p 199.

Alguns meses antes, tinha sido enviado ao Congresso, a proposta de criação do Development Loan Fund – DLF, o qual tinha como objetivo providenciar capital adicional aos países em desenvolvimento, direcionado para projetos específicos. Na prática, significava um aprofundamento da abordagem do “projeto de ajuda”, comum nas ações do Banco Mundial, do Point Four etc. Este “approach” veio a mudar futuramente, com a difusão e ascendência, no governo Kennedy, da abordagem do “programa de ajuda” típico da Aliança para o Progresso e das ações da USAID – United States Agency for International Development. A idéia geral do “programa de ajuda” consistia em dispor o campo de trabalho para um substancial e contínuo fluxo de ajuda através de um acordo de vontades entre o país doador e o país recipiente sobre programas e políticas internas deste último.<sup>47</sup>

Em Buenos Aires, a delegação americana, sempre colocada na defensiva durante o período, por falta de uma política mais positiva, deu destaque aos esforços de criação do DLP, ao aumento das exportações da América Latina para os EUA no período de 1954-1956, e ainda ao incremento dos investimentos na região. No Brasil, o Plano de Metas já se fazia sentir, como condutor do desenvolvimento econômico. Contudo a demanda de maior peso, a criação de um banco interamericano de fomento ao desenvolvimento, foi novamente postergada. A questão, para a delegação estadunidense, não era criar novas instituições, mas usar melhor as já existentes.<sup>48</sup>

Este parece ter sido um momento de transição. No intervalo de tempo que vai do encontro de Buenos Aires até a campanha presidencial americana de 1960, certo número de fatos e incidentes vieram a acontecer, aumentando o sentimento de tensão e suspeita entre os superpoderes. Por causa destes eventos, a confiança e complacência que caracterizavam as declarações e a política de Eisenhower cessaram paulatinamente e um novo senso de urgência se fez sentir. Dentre estes fatos, um especial, foi o espetacular e bem propagandeado lançamento do Sputnik em outubro de 1957. Como é sabido, isto chocou o povo americano, pois apontava para o fim da declarada supremacia militar e tecnológica americana. Criou-se uma ampla preocupação sobre a capacidade competitiva do país em diversas áreas, em relação ao principal adversário, o que repercutiu vivamente na vida norte-americana.

---

<sup>47</sup> Uma avaliação dos prós e contras de cada abordagem encontra-se em: HIRSCHMAN e BIRD (1973).

<sup>48</sup> LEVINSON e ONIS (1970). p. 43.

Entretanto, em relação aos negócios latino-americanos, poucos acontecimentos daquela época foram tão marcantes quanto a malfadada viagem do vice-presidente Nixon à região. A razão oficial, ostensiva do “tour”, era representar os Estados Unidos na posse do presidente argentino Arturo Frondizi. Existiam, também, razões diplomáticas em jogo: tratava-se de, com um ato de boa vontade, demonstrar o interesse dos EUA na região e apoiar os regimes democráticos da Colômbia e Venezuela que, recentemente, tinham substituído regimes ditatoriais legitimados pela Casa Branca e o Departamento de Estado. Ao contrário das expectativas iniciais, o vice-presidente recebeu uma recepção alarmantemente hostil em todas as etapas do roteiro. O sentimento antiamericano, subestimado até então, apareceu com toda força. Em Caracas, um forte tumulto colocou parte das forças armadas americanas posicionadas no Caribe em estado de prontidão. Em Lima, Nixon sofreu cusparadas da multidão, fato largamente explorado pela imprensa hemisférica. Era uma rude manifestação do estado das instáveis relações dos EUA com a América Latina. A linha de defesa do lado ofendido seguiu pelo argumento de que se tratava de uma evidência cabal da difusão do comunismo regional, demonstrada pelo padrão e extensão, possivelmente orquestrada, das manifestações. O fato é que o alarme tinha sido disparado. Tornou-se cada vez mais percebida a necessidade de uma resposta mais efetiva e articulada.

Alguns problemas eram facilmente percebidos, outros nem tanto. Mas criava-se um consenso sobre a inviabilidade de algumas posições, em relação a política externa americana. Estes traços negativos podem ser assim resumidos: a) excessiva ênfase nas questões políticas continentais, embutidas em um formalismo diplomático, em detrimento do problema do desenvolvimento; b) ressentimentos latino-americanos quanto ao tratamento residual dado pelos EUA à questão do desenvolvimento; c) ressentimento este ativado, em parte, pela consciência regional de sua importância no que tangia aos temas mundiais, especialmente a guerra fria. A América Latina merecia mais consideração do que vinha recebendo.<sup>49</sup>

#### 1.2.4 - A Operação Pan-Americana e seus desdobramentos.

Não era outra a posição de um personagem que, então, entra de forma marcante no debate. Logo após a viagem de Nixon, o presidente Juscelino Kubitschek enviou, com grande senso de

---

<sup>49</sup> Ver CAMPOS (1967).



ocasião, uma famosa carta a Eisenhower, na qual propunha uma mudança nas relações pan-americanas em vigor. Nesta carta Juscelino é veemente:

Permita-me Vossa Excelência que lhe adiante, porém, que a hora soou de revermos fundamentalmente a política de entendimento deste hemisfério e procedermos a um exame do que se está fazendo em favor dos ideais pan-americanos, em todas as suas implicações. Estaremos todos nós – é a hora de perguntar - agindo no sentido de se estabelecer a ligação indestrutível de sentimentos e interesses que a conjuntura grave aconselha e recomenda? ... as contrariedades suportadas pelo Vice-Presidente Nixon devem ser utilizadas em favor de uma nobre tarefa, no sentido de criarmos algo de mais profundo e duradouro em prol de nosso destino comum.<sup>50</sup>

A retórica do presidente não disfarçava sua preocupação, ou anseios de que os EUA proporcionassem uma contribuição maior ao desenvolvimento da região. O enfoque pan-americano no combate ao comunismo deveria sofrer uma reviravolta. Juscelino tinha suas atenções focadas no crescimento econômico brasileiro, e na conjuntura de então estava a lidar com uma crise econômica que levava a um acordo recente com o FMI. Ele via naquele momento, uma janela, uma oportunidade de mobilizar forças externas nesta direção. Ademais havia o objetivo de o Brasil tomar a frente de uma liderança regional, o que interessava a Juscelino.

A iniciativa tinha tanta pertinência que prontamente Eisenhower respondeu em termos promissores: “... Em minha opinião, Vossa Excelência caracterizou de maneira exata tanto a situação atual como a conveniência de medidas corretivas. Estou, por isso mesmo, encantado de que Vossa Excelência haja tomado a iniciativa neste assunto. Como Vossa Excelência não adiantou um programa específico para fortalecer a compreensão pan-americana, parece-nos que nossos dois governos devam entrar em entendimentos no mais breve prazo possível, no tocante às consultas a serem dirigidas... e um melhor planejamento na promoção dos interesses comuns e do bem-estar de nossos diferentes países”.<sup>51</sup>

Embora o texto da carta não seja claro a este respeito, Juscelino tinha chegado à conclusão de que um ataque decisivo aos problemas do subdesenvolvimento seria a melhor forma de trazer estabilidade política para a região, garantindo os regimes democráticos e os próprios interesses americanos, em última instância.<sup>52</sup> Esta era a tese depois sustentada pelos “policy-makers” de Kennedy ao planejarem a Aliança para o Progresso. Embora Juscelino, nunca tenha enunciado

<sup>50</sup> Citado em CALDAS (1996).

<sup>51</sup> Discurso citado em COSTA (1960).

<sup>52</sup> Este é também o pensamento de BANDEIRA (1973).

sua doutrina de forma plena e sistematizada, ela pode ser muito bem buscada nos inúmeros discursos, declarações, conferências por ele proferidas. Gerou-se uma mobilização diplomática que foi, realmente, um movimento continental importante, hoje esquecido. A atividade diplomática, em sua direção foi intensa.

Um bom exemplo do conteúdo da doutrina pode ser encontrado na seguinte fala do presidente: “Nossa idéia é de propor que se imprima novo ímpeto e novo alento aos programas de cooperação interamericana mediante uma melhor adequação de órgãos e entidades às necessidades da luta contra o subdesenvolvimento. A América Latina é o elo mais fraco e mais vulnerável de toda a grande coligação ocidental e não está em condições de prestar uma ajuda efetiva ao Ocidente. ...”<sup>53</sup> Mais notável, por ser totalmente coerente com as novas doutrinas que emergiam então nos EUA (e que veremos na próxima seção), é o seguinte trecho de discurso:

No quadro da OPA, a luta pela democracia identifica-se com a luta contra a estagnação e o subdesenvolvimento. O subdesenvolvimento reinante neste Hemisfério compromete moral e materialmente a causa que defendemos. Zonas subdesenvolvidas são zonas abertas à penetração de ideologia antidemocrática. A batalha do Ocidente é, sob muitos aspectos e em todas as suas implicações, a luta pelo desenvolvimento... Onde houver miséria a nossa causa estará em perigo.<sup>54</sup>

Em agosto de 1958, o Secretário de Estado John Foster Dulles chegou ao Brasil para discutir a proposta de Juscelino, que ficou conhecida como Operação Pan-americana – OPA. As negociações não foram fáceis, devido a intransigência do secretário americano, o qual, certamente, não era a melhor pessoa para tratar do assunto. Sua agenda era a da adoção de maiores medidas de segurança e coordenação dos serviços secretos, oficializando a ação da CIA no Brasil.<sup>55</sup> Em um momento crucial, Juscelino, que em vão tentava convencer o interlocutor de que o problema não era de segurança, mas sim, repousava na pobreza e na falta de perspectivas gerais, coerentemente com princípios defendidos pela OPA, recusou-se a comparecer a uma

---

<sup>53</sup> Entrevista ao New York Times, em 6 de julho de 1958. Citado em COSTA (1960). p. 350.

<sup>54</sup> Conferência na Escola Superior de Guerra, em 26 de novembro de 1958. COSTA (1960). p. 356.

<sup>55</sup> BANDEIRA (1973). p. 382.

conferência de imprensa conjunta, para anunciar uma minuta defendendo maiores medidas de repressão ao comunismo no continente.<sup>56</sup>

Verificando que não havia espaço para suas propostas, Dulles abrandou o tom e concordou em apoiar uma conferência regional para discutir as propostas de Juscelino que eram basicamente as seguintes: a) definição do desenvolvimento como a obtenção de um nível de renda per capita que permitisse um crescimento autônomo e auto-sustentado; b) definição de uma taxa de crescimento do PNB compatível com este desenvolvimento; c) determinação das fontes de recursos públicos que seriam necessárias; d) identificação dos estrangulamentos presentes na estrutura econômica regional.<sup>57</sup> Como se vê, as propostas eram programáticas e faltava detalhá-las. Foi decidido que seria estabelecido um comitê especial diretamente subordinado ao Conselho da OEA, denominado Comitê dos 21, para programar a execução do plano.

Um mês depois, em um encontro de ministros das relações exteriores americanos, foi veiculada a notícia de que os EUA estavam considerando o estabelecimento de um banco de desenvolvimento interamericano, caracterizando um ponto de virada nas relações continentais. Mas, nos encontros subsequentes do Comitê, notava-se que havia uma grande diferença entre os pontos de vista latino-americanos – à frente dos quais o Brasil - e os do Estados Unidos. Nenhum avanço substancial foi atingido na direção das propostas da OPA. Havia uma firme posição da administração Eisenhower contra um projeto de ajuda massivo voltado diretamente para o continente.

Isto não impediu que o “Comitê dos 21” se reunisse em Washington, no final de 1958, para um total de vinte e cinco sessões, enfrentando uma pauta de questões propostas pela delegação brasileira. O comportamento da delegação americana era o ponto crucial. Douglas Dillon, numa das reuniões afirmou um compromisso com o aumento do fluxo de capitais para “objetivos sólidos de desenvolvimento na América Latina”, com a aceleração da assistência técnica, e com medidas para melhorar os comércio intraregional. Por outro lado, Thomas Mann, Sub-Secretario de Estado para Assuntos Interamericanos, fez objeções a um plano de ajuda multilateral em larga

---

<sup>56</sup> Existem muitas estórias contadas no folclore político brasileiro sobre este encontro. A mais conhecida é a foto de Juscelino postado como se estivesse pedindo um dinheiro a Dulles, o que, certamente, não aconteceu. O fato narrado no texto está em LEVINSON e ONIS (1970). p. 4

<sup>57</sup> CAMPOS (1967). p. 126.

escala, argumentando que seu país nunca tivera um plano para um período determinado “fosse de três, quatro ou dez anos”.<sup>58</sup> Esquecia, pelo menos, que seu país tinha projetado o Plano Marshall.

O estabelecimento, em abril de 1959, durante reunião do “Comitê dos 21” em Buenos Aires, do Banco Interamericano de Desenvolvimento Econômico – BID, para o qual pesaram as propostas brasileiras, como também, as diligências dos setores do governo americano mais abertos às demandas regionais, significou uma concessão americana e uma vitória dos interesses hemisféricos. A criação do banco foi acompanhada por outras medidas, anunciadas anteriormente na mesma reunião que lançou a idéia do BID, tais como um aumento dos recursos do Development Loan Fund para a América Latina, e uma promessa de estabilização dos preços do commodities, inclusive o café. Eisenhower sentiu-se confortável com a boa acolhida destas iniciativas e pessoalmente visitou a região. Esteve no Brasil, Argentina, Chile e Uruguai e nenhum incidente maior foi registrado.

O estado geral das coisas estava assim disposto, quando as forças de Fidel Castro entraram em Havana, no dia do ano novo de 1959. O novo regime foi prontamente reconhecido por Eisenhower, mas as relações deterioraram-se rapidamente. Depois de uma visita aos Estados Unidos, durante a qual Fidel desdenhou uma oferta de ajuda, o dirigente cubano participou da reunião de Buenos Aires, na qual, afinado com as propostas da OPA,<sup>59</sup> propôs que os EUA disponibilizassem 30 bilhões de dólares, em um programa de dez anos, para apoiar o esforço de desenvolvimento latino-americano, algo bastante parecido com o que foi posteriormente afirmado nas intenções da Aliança para o Progresso. É claro que a sugestão não foi aceita pela delegação americana, que trabalhava dentro de parâmetros bastante diferentes. A resolução cubana foi derrotada e Castro nunca mais participou de eventos como este.

A crescente associação de Fidel com a União Soviética aprofundou a crise e os EUA romperam relações econômicas com Cuba, em junho de 1960 (a ruptura diplomática final se deu em 03 de janeiro de 1961, no apagar das luzes do governo Eisenhower). As pressões regionais aumentaram e ficou claro que os EUA não podiam comparecer a uma reunião hemisférica sem ter nada a oferecer. Douglas Dillon convenceu o presidente de que seria bem recebida a criação de um fundo especial para ações de curto prazo na área social. O Congresso, em regime de

---

<sup>58</sup> COSTA (1960). p. 433.

<sup>59</sup> O representante brasileiro à reunião era Augusto Frederico Schmidt. Não há relatos de confabulações entre a equipe brasileira e a cubana, mas Schmidt teria declarado ao ouvir Fidel: Muito bem! Este homem entendeu o espírito da OPA! LEVINSON e ONIS (1970). p. 46.

emergência, estudou a questão e autorizou a contribuição de 500 milhões de dólares, para o assim criado Fundo de Progresso Social, a ser dirigido pelo BID.<sup>60</sup>

Bogotá foi o palco do encontro do Comitê dos 21, em setembro de 1960. A delegação brasileira defendeu, novamente, as teses da Operação Pan-Americana, declarando a necessidade de ser adotado um programa de cooperação, um programa de ajuda que permitisse aos países latino-americanos complementar a sua poupança interna com recursos suficientes para permitir o desenvolvimento. Dillon anunciou o seu trunfo, enquanto rechaçava uma proposta cubana similar a que Fidel tinha enunciado anteriormente.

A Carta de Bogotá, resultado final do encontro, consolidou os ganhos da OPA, com a evidente evolução do pensamento oficial americano em relação às novas teses, firmando que deveria ser instituído um programa interamericano de desenvolvimento para executar ações nas áreas da educação, habitação, reforma agrária, saúde e assistência técnica. Seria criado um fundo administrado pelo BID que garantiria o fluxo de capital necessário, juntamente com recursos extras providos para o investimento infra-estrutural.

Contudo, não havia tempo para mais nada. Pode-se dizer que a administração Eisenhower teve uma estratégia coerente e consistente para a América Latina, fundada no investimento privado, no livre comércio e no anticomunismo.<sup>61</sup> Houve uma clara mudança de perspectiva que ocorreu lentamente em resposta às pressões da conjuntura em transformação. Gradualmente os “policy-makers” reconheceram que os EUA não poderiam mais se dar ao luxo de uma política omissa em relação ao tema do desenvolvimento econômico, tal como pensado então. Deve-se olhar com atenção para as iniciativas do governo de Kennedy, para avaliar o quanto de mudança ou continuidade ele representou em relação ao seu predecessor.

Quanto à Operação Pan-Americana, esta foi uma ambiciosa iniciativa de Juscelino, jogada com uma boa dose de racionalidade e expectativas dentro do quadro externo que se apresentava. Sem grandes laivos nacionalistas, superou o antiamericanismo reinante e assim abriu um espaço maior para a cooperação intracontinental. Não se pode negar que tenha dado destaque a política externa brasileira. Certamente foi um marco na história contemporânea desta política e assentou as bases, por um bom número de razões, da política mais independente que se seguiu.<sup>62</sup> Embora tenha realmente sensibilizado os termos da cooperação continental, careceu sempre de uma

---

<sup>60</sup> Ver SCHLESINGER (1966), p. 193.

<sup>61</sup> Uma boa análise da política de Eisenhower está em RABE (1998).

<sup>62</sup> Esta é a posição de CERVO e BUENO (2002).

implementação em bases mais específicas. Fica claro que um amplo programa de ajuda só seria viável com uma plena aceitação dos EUA dos princípios da OPA.

Na próxima seção, veremos como, paralelamente aos fatos aqui narrados, desenvolveu-se em uma série de instituições acadêmicas e centros de pesquisa americanos, uma nova doutrina que modificou por completo a compreensão do problema da ajuda naquele país. Influenciando, durante as administrações Kennedy e Johnson, não somente a assistência internacional, mas a própria política externa americana.

### 1.3 - A TEORIA DA MODERNIZAÇÃO, O PENSAMENTO DE ROSTOW E A EMERGÊNCIA DE UMA NOVA DOCTRINA DE AJUDA EXTERNA.

A seção anterior nos mostrou que, lá pelos meados da década de 50, começou a crescer a preocupação, no âmbito da política externa americana, com a presumida ameaça do bloco comunista, e a cada vez mais flagrante ineficácia da assistência então levada a cabo. Uma reavaliação de todo o processo tomou forma e, aos poucos uma nova doutrina foi ganhando corpo. Trataremos aqui das origens, evolução e consolidação deste novo pensamento, que em linhas gerais é conhecido como “teoria da modernização”. É necessário dizer, que não seguiremos a tendência, muitas vezes verificada, mesmo em meios acadêmicos, de minimizar ou marginalizar a importância das idéias, de um movimento doutrinário, de uma cultura, em modelar os objetivos de uma política nacional. Principalmente, quando a importância é tão notável como é o caso.

Também, não iremos tratar idéias e retórica como separadas dos interesses. Uma dada política, não pode ter a sua análise afastada dos conceitos, valores e discursos através dos quais ela é pensada, articulada e comunicada.<sup>63</sup> A retórica não é um discurso vazio, e nessa crença, assim acreditando, nos apoiaremos muitas vezes nos discursos proferidos pelas mais diversas pessoas que participaram dos fatos aqui estudados.

---

<sup>63</sup> Como pensa LATHAM (2000).

Aconteceu que, à luz das transformações do ambiente político internacional, que em parte já descrevemos, o qual tinha como característica mais proeminente, a emergência da guerra fria entre os dois grandes blocos de poder que foram estabelecidos após a Segunda Guerra Mundial, cientistas políticos e economistas, tentaram explicar e conceitualizar as grandes mudanças sociais e políticas que varreram os países do Terceiro Mundo, durante o período. Mais ainda, tentaram construir teorias para o entendimento e predição do que pudesse acontecer no sistema político destas mesmas sociedades.

Cientistas sociais americanos, baseando-se na teoria econômica, e nos avanços da teoria social e da psicologia comportamental, criaram a área de estudos conhecida como “teoria da modernização”, dentro da qual desenvolveram-se abordagens que dividiam entre si, um conjunto de pressupostos e premissas. Uma delas, a que deu o nome à escola, era a que acreditava, de forma não-problemática, que o Terceiro Mundo iria experimentar a mesma seqüência de crescimento econômico, estabilidade social e democratização, pela qual haviam passado as sociedades do ocidente industrializado, tornando-se, por sua vez, modernas. O fato é que no final dos anos 50 e no começo dos anos 60, essa teoria pontificou sobre a ciência social americana. Seus principais pensadores chegaram aos mais altos degraus da profissão e aos cobiçados cargos dentro da burocracia estatal.

O percurso aqui adotado será o de, primeiro, investigar os primórdios da teoria, com o aparecimento da teoria da mudança social de Talcott Parsons e outros, trabalhando no Department of Social Relations – DSR de Harvard. Depois será visto o avanço da escola do ‘political development’, ramo importante da teoria da modernização, levado à frente por Gabriel Almond, Lucian Pye e outros no Comitee on Comparative Politics (CCP) do Social Science Research Council (SSRC). Por último, e mais importante, será analisado o trabalho de Walt Rostow e Max Millikan: “A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy”<sup>64</sup>, verdadeira chave para o entendimento da política externa de Kennedy e seus “new frontiers”.

### 1.3.1 - A Teoria da Modernização: primeiros desenvolvimentos.

---

<sup>64</sup> MILLIKAN e ROSTOW (1957).

Autores que recentemente pensaram a teoria da modernização, a colocam dentro de um vasto arco de pensadores e influências, que remontam ao iluminismo europeu.<sup>65</sup> O iluminismo teria trazido uma visão positiva do progresso da humanidade e um novo senso de racionalidade e eficiência, aos quais somou-se uma nova concepção de identidade nacional norte-americana forjada no século XIX, nomeadamente, a doutrina do “Destino Manifesto”, que defendia a idéia de que o mundo inteiro poderia ser transformado e melhorado com a disseminação das idéias e valores americanos. Quando a aventura colonial européia começou a fracassar, em meio às dúvidas quanto o valor da missão civilizadora, os EUA fortaleceram a sua convicção de que eles sabiam melhor como reformar sociedades abaladas pela pobreza e a penúria de recursos.<sup>66</sup> No período entreguerras, o exemplo de uma América industrializada, democrática, próspera e estável, foi visto como sendo o ideal que sociedades menos afortunadas deveriam seguir.

Além do formidável espelho da afluência americana e do aparente sucesso do país em criar uma sociedade onde os conflitos pelo menos estariam sob controle, o iluminismo progressista foi auxiliado pela assunção de um novo conceito antropológico de cultura nos anos 30, que ajudou a ver os povos “atrasados” de uma nova perspectiva. Depois da II Guerra Mundial, a modernização e seus teóricos rejeitaram a antiga e duradoura (e até hoje presente) convicção de que raça ou inatas deficiências eram responsáveis pela condição dos subdesenvolvidos. O novo paradigma considerava que todos os povos poderiam passar pelo teste, poderiam desenvolver-se segundo as linhas do Ocidente. Este esquema, uma vez vitorioso, superou a “missão civilizatória” como a mais proeminente ideologia ocidental.<sup>67</sup>

Outros fatores se formaram para tornar a modernização algo visto como possível e desejado. Um deles foi a evolução dos estudos sobre o desenvolvimento econômico, tema ao qual os economistas tinham chegado primeiro e erigido estudos de alta legitimidade, por se tratar de coisas tangíveis e mensuráveis e remeter a processos históricos observáveis nos quais o progresso material era visível. Exemplos, então recentes, da cena doméstica americana mostravam que o planejamento econômico era viável e o papel do Estado fundamental.<sup>68</sup> A arquitetura da segunda fase do New Deal e os poderosos resultados do Tennessee Valley Authority (TVA) mostraram a existência de um modelo americano aparentemente universalizável. O Plano Marshall também

---

<sup>65</sup> O melhor relato recente sobre a teoria é, sem dúvida, o de GILMAN (2003 b). Sobre as influências ver LATHAM (2003).

<sup>66</sup> ADAS (2003). p. 26.

<sup>67</sup> ADAS (2003). p 35.

<sup>68</sup> GILMAN (2003 b). p 40.



foi um importante exemplo na construção de um consenso sobre a idéia do desenvolvimento econômico, demonstrando que a ajuda externa podia influenciar decisivamente na construção de economias mais prósperas e politicamente alinhadas com os EUA, constituindo-se no mais valioso precedente para os programas de ajuda posteriores.

No contexto do pós-guerra, a concorrência soviética tornou a questão da ajuda mais crucial. O exemplo da rápida industrialização da URSS estava na mente de todos e, no que tange ao mundo em rápida descolonização, sua posição anticolonial parecia mais efetiva e verdadeira. Assim, a posição americana não poderia ser considerada como bem consolidada neste campo de batalha. Os teóricos da modernização e toda a burocracia do Estado americano perceberam esta farsa e, durante a guerra da Coreia, entendeu-se que agora o Terceiro Mundo, ou uma parte dele, era a principal frente da guerra fria. Em síntese, a percepção de uma escalada do comunismo e do nacionalismo, o medo de perder credibilidade, a necessidade de uma nova resposta aos problemas da periferia, abriu um novo campo para a produção intelectual e acadêmica, em compasso com as novas realidades estratégicas, que envolviam a questão da modernização das sociedades em desenvolvimento.

O dinheiro então fluiu para uma série de instituições que focaram no Terceiro Mundo como o seu principal objeto de pesquisa. Os pesquisadores dentro da emergente área de conhecimento souberam aproveitar bem a nova onda e se firmaram dentro do debate em torno dos rumos que a política externa americana deveria tomar. Passou a haver uma próxima relação entre o Estado e uma série de centros de pesquisa, departamentos de universidades, fundações e “think tanks”, relação esta que, deliberadamente, selecionou os campos de pesquisa que deveriam florescer e aqueles que deixariam de ter apoio.<sup>69</sup>

Em relação aos precursores da teoria da modernização, todos os relatos contemporâneos são unânimes em afirmar a importância de Talcott Parsons e do seu grupo de colaboradores, trabalhando no DSR de Harvard<sup>70</sup>, instituto criado em 1946, logo após o interregno da guerra, que tinha recrutado muitos de seus futuros membros. Decisivamente influenciado por Weber, de quem fez uma leitura peculiar, Pareto, e tomando a economia neoclássica como modelo interpretativo, Parsons procurou, naqueles anos no departamento, construir uma teoria geral das ciências sociais, fundamentada em cima da idéia de um “sistema social”, no qual a ação humana

---

<sup>69</sup> GILMAN (2003 b). p. 47.

<sup>70</sup> As fontes principais que seguiremos aqui são: GILMAN (2003 b) e LATHAM (2000). Importante fonte subsidiária é GILMAN (2003 a).

se dá através de “padrões” e “papéis”. Existe, na teoria, o duvidoso pressuposto de que a sociedade tenderia ao equilíbrio e à adaptação, permitindo uma análise metodológica tal qual a da teoria neoclássica da economia.

Uma obra coletiva do departamento, “Toward a General Theory of Action”<sup>71</sup>, estabeleceu os parâmetros para o estudo do mundo pós-colonial. Os autores introduziram na parte teórica que está na introdução do texto, as famosas variáveis-padrões, que constituem pares dicotômicos de valores culturais que coletivamente constituem um sistema que permite os atores, ou um observador esclarecido pela teoria, a determinar o significado de uma dada situação. Foi apresentada uma divisão dos valores na categoria de modernos (universalism, achievement, specificity) ou tradicionais (particularism, ascription, diffuseness), mostrando o progressivo deslocamento histórico dos últimos em favor dos primeiros. Ao fazê-lo, Parsons e seus colaboradores criaram uma vasta agenda de trabalho, que influenciou todo o curso das pesquisas na área. É importante notar que esta caracterização mostra a adoção de uma perspectiva cultural para explicar os pontos críticos da história humana. As ações sociais são mediadas por um conjunto de valores regulativos, transmitidos através de instituições que asseguram a ordem e o equilíbrio social. Este tipo de culturalismo deitou raízes na teoria da modernização, embora alguns, como Rostow, evitassem fazer este tipo de abordagem.

Através do trabalho de outros colaboradores do DSR, permanentes ou temporários, tal como Edward Shils, outros importantes pressupostos forjaram-se dentro da teoria. Um deles foi o consenso de que o desenvolvimento e a mudança social levavam a um só destino: a modernidade. O processo de modernização acarretava uma transformação do tradicional, visto como um monólito de baixa produtividade, estagnação tecnológica e superstição etc, na direção do moderno, em um movimento inelutável, sem considerações de tempo e espaço. Era a famosa tese da “convergência”.<sup>72</sup> Neste caminho, pelo menos dois fatores seriam fundamentais: o papel das elites modernas, que diligentes, dirigiriam suas nações ao Graal da modernidade e a difusão tecnológica, a qual operaria como um grande nivelador cultural e político.

Outro pressuposto, desenvolvido no ambiente do DSR, foi o de que os Estados Unidos já haviam completado o processo de modernização, desta forma transformando-se no padrão a ser alcançado. Para muitos autores da escola, ou influenciados por ela, modernização tornou-se

---

<sup>71</sup> GILMAN (2003 b). p. 84.

<sup>72</sup> GILMAN (2003 b). p. 91.

sinônimo de ocidentalização, ou mesmo de americanização. Por fim, pode-se dizer que o estruturalismo funcionalista de Parsons apresentava os seguintes aspectos que interessam a este trabalho: a) estabeleceu a importância de ver a sociedade como um sistema integrado, no qual o social, o econômico e o político estão inter-relacionados; b) permitiu uma análise comparativa universal c) estabeleceu uma visão de sociedades ordenadas em uma escala lógica, seqüencial e linear do desenvolvimento, a qual se tornou o ponto-chave das teorias da modernização<sup>73</sup>. Ao mesmo tempo afirmou a validade da ação voluntária e a importância dos valores na análise.

### 1.3.2 - A Escola do “Political Development”

Outro ambiente no qual fermentaram as idéias que constituíram e modelaram o campo de pesquisa da teoria da modernização, foi o Committee on Comparative Politics (CCP) do Social Science Research Council (SSRC), um “Think Tank” criado em 1954, com recursos das Fundações Ford, Rockefeller e Carnegie. Seu objetivo básico era redirecionar o curso da política comparativa, que até então tinha um forte viés eurocêntrico, e transformá-la em um campo dedicado a entender as razões de o desenvolvimento político ocidental ser diferente daquele observado nas regiões subdesenvolvidas, incluídos neste rótulo, os novos países pós-coloniais e aqueles de soberania mais antiga, porém periféricos ao sistema econômico mundial, tal como a América Latina.

O CCP abrigou, por um longo tempo,<sup>74</sup> os cientistas políticos que mais se identificaram, ao longo de sua carreira acadêmica, com a teoria da modernização. Gabriel Almond, Lucian Pye, Marion Levy, James Coleman, com eventuais colaborações de Edward Shils, David Lerner, David Apter, Cyril Black e outros, construíram um impressionante conjunto de trabalhos que marcaram e dominaram as Ciências Sociais americana, especialmente a Ciência Política. Estes autores adotaram, em sua maioria, a perspectiva da teoria da mudança social de Parsons, com o intuito explícito de tornar a ciência política mais “científica”, mais teoricamente embasada do que o que vinha sendo feito até então nos estudos comparativos. A dívida destes pensadores com

---

<sup>73</sup> LATHAM (2000). p. 34.

<sup>74</sup> As principais obras desta escola só vieram a aparecer na primeira metade dos anos 60. Ver O'BRIEN (1972).

Max Weber é, pelo menos tão grande quanto a com Parsons, a começar pelo próprio objetivo geral do inquérito. Esta herança weberiana-parsoniana permitiu: a) uma narrativa abrangente do processo de desenvolvimento; b) uma visão compreensiva de um ponto ideal de desenvolvimento a ser alcançado; c) um discurso para unificar uma série de trabalhos sobre política pós-colonial.<sup>75</sup>

O ponto de partida dos estudos do Comitê foi deliberadamente enviesado para o estudo do governo e da política nas áreas não-industrializadas do planeta. O SSRC estava, desde 1953, dando-se conta da necessidade de trabalhar estas áreas através da polaridade tradicional-moderno. Esta urgência estava incrustada no código fundador do instituto, que como os outros aqui citados, nasceu para a pesquisa empírica voltada para resultados práticos. Como os outros centros de pesquisa, foi moldado pelos acontecimentos externos e internos aos EUA. Tratava-se de construir uma teoria e uma política que pudesse ser aplicada aos problemas do desenvolvimento e da instabilidade política do Terceiro Mundo, em um ambiente no qual a configuração da arena política mundial mudava rapidamente. Tão rápida quanto a ascensão dos EUA ao primeiro plano mundial foi a explosão da demanda do bloco Ásia-Africa-América Latina por recursos e ajuda. Isto significava, na cena polarizada de então, resolver o seguinte dilema: EUA ou URSS? Capitalismo ou comunismo? Assim as coisas eram percebidas.

Como era de se esperar de um centro de pesquisa realizando uma investigação tão ampla, o CCP apresentou nuances bem matizadas de enfoque entre seus principais membros. Um destes foi Marion Levy, que participou de uma das primeiras conferências do Comitê, a que teve lugar em Princeton, em dezembro de 1953.<sup>76</sup> Levy, um aluno-discípulo de Parsons, já tinha escrito um livro sobre a China, em 1949, intitulado “The Family Revolution in Modern China”<sup>77</sup>, sendo praticamente um pioneiro da nova abordagem comparativa. Naquele momento, estava construindo um modelo teórico que permitisse uma análise comparada dos EUA, China, Japão, Rússia, Inglaterra, França e Alemanha, dentro do paralelismo moderno-tradicional.

Sua comparação entre o Japão e a China é paradigmática: no Japão, normas de respeito social pela nobreza e um forte papel da família nas relações sociais foram incorporados ao Estado, delegado desta nobreza, sustentando a ordem e o controle. A passagem para os valores parsonianos do “universalismo” e “achievement-oriented” foi possível. Na China, um Estado fraco e sem legitimidade, não foi capaz de deter a decadência das velhas normas familiares e

---

<sup>75</sup> GILMAN (2003). p. 114.

<sup>76</sup> A fonte principal aqui é GILMAN (2003). p. 124-5.

<sup>77</sup> LATHAM (2000). p. 35.

religiosas. Na Japão, essencialmente, um Estado autoritário assegurou uma pacífica transição para a modernidade.

Para Levy, o Estado seria a única instituição capaz de coordenar e conduzir a tarefa da industrialização no Terceiro Mundo. O Japão, mesmo antes da “revolução Meiji”, já possuía este estado e uma liderança disposta a fazer valer esta capacidade de controle para os fins econômicos. O Estado japonês impôs duramente a industrialização “from above”. Na China, a desintegração do Estado central, não permitiu a modernização. A industrialização, além de um estado forte, nesta versão conservadora da teoria, requer uma “engenharia social”, caminhos políticos diferentes dos ocidentais. A democracia nem sempre seria possível, devido o fato da modernização ser um solvente que abala as estruturas sociais e as formas tradicionais de controle social. A centralização e a estabilidade seriam a chave do enigma.

Outro momento importante do CCP foi a conferência de Dobs Ferry, em junho de 1959. Nesta, foi apresentada a versão de Edward Shils sobre a modernização e Gabriel Almond reportou um trabalho, o qual era uma versão primeira de “The Politics in Developing Areas” (1960)<sup>78</sup>, obra de grande impacto nos estudos dentro do novo campo de trabalho. Shils, um professor da Universidade de Chicago, foi o co-autor, junto com Parsons de “Toward a General Theory of Action” (1951), uma tentativa de aplicar o aparato teórico parsoniano às áreas confluentes da psicologia, sociologia e antropologia. Sua palestra visava buscar o sentido e o conteúdo da modernidade para as elites metropolitanas e pós-coloniais.

As elites do Terceiro Mundo, afirmava, consideravam modernas as ações dinâmicas, científicas, racionais, com enfoque econômico atualizado no “estado da arte”, bem como a preocupação com o povo, a democracia e o igualitarismo. Isto significava para muitos líderes ir contra os privilégios dos ricos e assumir um papel de destaque na cena mundial, como também entender o papel do Estado na condução do desenvolvimento e aceitar a separação entre a religião e o Estado, uma questão vital no mundo muçulmano.

Para se aferir o grau de sucesso alcançado por uma sociedade em conseguir atingir a modernidade, ou obter um sólido “political development”, seria necessário medir o grau de difusão do que Shils chama de civilidade (civility)<sup>79</sup>. Os componentes desta categoria seriam: um forte senso de identidade nacional, um largo interesse do público nas questões políticas nacionais,

---

<sup>78</sup> Além do relato de Gilman, existe, sobre a conferência, o trabalho de GENDIZIER (1985).

<sup>79</sup> GILMAN (2003 b). p. 141.

um senso de que a ordem econômica e política são legítimas, um senso dos direitos individuais, uma proteção ampla do mundo privado e um grau suficiente de valores consensuais. Este enunciado deixa claro que se projeta um mundo olhando para um outro: o modelo de modernidade é, em seus traços essenciais, um quadro do Ocidente, destacado, ou mesmo separado de sua moldura histórica.

Nesta mesma conferência de Dobs Ferry, Almond apresentou, como já apontamos, o que seria o primeiro capítulo de “The Politics of Developing Areas”<sup>80</sup>, uma coleção de ensaios, editada por ele e James Coleman. Este texto, verdadeiramente, causou forte impressão na época. Ele defende que é necessário, para estudar a nova realidade, um vocabulário novo.<sup>81</sup> E apresenta, para o estudo de processos políticos do Terceiro Mundo, conceitos, tidos como universais, que vinha refinando desde muito tempo: sistema político, cultura política, socialização política e interdependência de sistemas.

Ao mesmo tempo em que traz a público estes avanços na teoria da Ciência Política, com novas categorias para se entender a política contemporânea, para se entender as mudanças ocorridas nos sistemas políticos ocidentais, ele estende estas categorias para o mundo em desenvolvimento, considerando que todos os sistemas políticos possuem as mesmas características em comum, que seriam as seguintes: a) todo sistema político possui uma estrutura política, embora sejam diferenciados em grau e forma da especialização estrutural; b) as mesmas funções são performadas em todos os sistemas políticos, embora com diferente frequência e por tipos diferentes de estruturas; c) toda estrutura política é multifuncional; d) todo sistema político é um sistema misto: na prática, todos são transicionais, ou sistemas onde a mudança cultural está tendo lugar. Os sistemas ocidentais apenas seriam mais diferenciados.<sup>82</sup>

Esta abordagem, este projeto, hoje não nos parece incomum e soa um tanto quanto antiquado, mas foi uma das principais conquistas da teoria da modernização. Um dos principais pontos que nos interessam é o autor ter criado uma unidade conceptual que lhe permitiu comparar estruturas a partir de uma base de papéis e valores universais. Um outro é ter ordenado a modernização conforme seqüências lineares, progressivas, para aferir o deslocamento de cada sociedade. Os defeitos básicos de tal perspectiva são ignorar as relações de poder internas de cada

---

<sup>80</sup> ALMOND (1960)

<sup>81</sup> GENDZIER (1985), p. 139.

<sup>82</sup> ALMOND (1960). Uma mesma abordagem pode ser encontrada em PYE (1961).

país e o caráter das relações entre os estados-nações.<sup>83</sup> Estas falhas na análise mostrar-se-iam cruciais, mais tarde, quando a teoria tornou-se o fundamento da política externa americana. Por último, cabe lembrar que, embora a vertente da teoria que mostraremos a seguir tenha sido mais influente, no que interessa ao nosso tema, havia tamanho grau de consenso sobre pressupostos básicos, tamanhas linhas de influência entrecruzadas entre os diversos centros de pesquisa, que nos sentimos incitados a fazer esta avaliação mais ampla.

### 1.3.3 - Rostow e Millikan: o surgimento de uma nova doutrina.

Nossa atenção agora se dirige para a vertente da teoria da modernização que, diretamente, mais nos interessa, a dizer, a doutrina delineada por Walt Rostow e Max Millikan, exposta na obra “A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy”<sup>84</sup>, texto escrito no âmbito de um extenso programa de pesquisa do Center for International Studies (CIS) do Massachusetts Institute of Technology (MIT). Isto nos convida, para explorar melhor o alcance da teoria, a rever uma parte de outros escritos de Rostow, que são pertinentes à nossa investigação.

Porque devemos nos dirigir a estes trabalhos? Primeiro, a “A Proposal..” foi um dos primeiros textos a examinar sistematicamente os problemas da política americana para as regiões subdesenvolvidas e redigir uma proposta concreta. Segundo, na segunda metade dos anos cinqüenta, os autores e especialmente Rostow, estavam no apogeu de suas carreiras acadêmicas, realizando uma atividade prolífica, escrevendo ensaios, participando de palestras nos mais renomados espaços, testemunhando perante o Congresso americano. Terceiro, o texto, como outros de Rostow, é bem-estruturado e facilmente digerível por um público leigo em Economia ou em Relações Internacionais, fato que, em parte, facilitou o sucesso da doutrina. Por último, e não menos importante, ele é completamente representativo de uma nova e liberal perspectiva que veio tornar-se característica dos anos Kennedy, influenciando o pensamento e a política do presidente sobre o papel apropriado dos EUA em relação ao mundo subdesenvolvido. Arthur Schlesinger<sup>85</sup> credita a Rostow a articulação do principal propósito do programa de ajuda de Kennedy: empurrar as nações pós-coloniais para o “take-off” em direção ao crescimento auto-sustentado.

---

<sup>83</sup> Conforme BERGER (1995). p. 76.

<sup>84</sup> MILIKAN e ROSTOW (1957).

<sup>85</sup> Citado por HAEFELE (2003).

Um olhar para todas estas realizações mostra que elas são fruto de biografias fortemente enraizadas na experiência americana do pós-guerra. Nascido em Nova Iorque, no ano de 1916, Walt Rostow era filho de judeus russos imigrados.<sup>86</sup> Uma espécie de aluno prodígio, bacharelou-se aos 19 anos em Yale, onde obteve também um Ph.D. em Ciências Econômicas, em 1940. Durante os anos da guerra, trabalhou no Departamento de Estado e no Office of Strategic Services (OSS), onde o seu trabalho era ajudar a selecionar alvos para bombardeios na Europa.<sup>87</sup> Participou da German-Austrian Division do Departamento de Estado, ajudando na recuperação alemã. A partir de 1947, com o advento do Plano Marshall, transferiu-se para a Comissão Econômica Européia, um órgão da ONU, similar a CEPAL, como assistente de Gunnar Myrdal. Retornando aos EUA em 1950, foi lecionar no MIT, na área de história econômica. Em 1952, juntou-se a Max Millikan na condução intelectual do CIS.

Este último era filho do físico laureado com o Prêmio Nobel, Robert Millikan, e também obteve o seu Ph.D. em Yale, na mesma área de Rostow, onde se conheceram. Especializou-se posteriormente na macroeconomia keynesiana, como aluno de J. Hicks. Em 1951, deixou uma diretoria da CIA para assumir a direção do CIS. O instituto nasceu de uma preocupação de criar dentro da estrutura do MIT um espaço para a pesquisa permanente sobre a URSS.<sup>88</sup> Millikan recrutou Daniel Lerner, Lucian Pye, Rostow entre outros. Também trouxe o economista Rosenstein-Rodan, especialista em desenvolvimento econômico. Os recursos iniciais vieram das Fundações Ford e Rockefeller, bem como da CIA. O Centro era interdisciplinar e logo deslocou o seu foco para a questão da modernização em áreas periféricas do planeta. O objetivo era “tentar costurar os vários insights das diversas pesquisas em um relato racionalmente integrado da transição através da qual as nações emergentes estão passando”.<sup>89</sup>

Embora realizando projetos de iniciativa estatal e dependente de dinheiro público, o Centro constantemente argumentou que suas análises eram o produto de uma investigação objetiva e independente. Mesmo assim, Rostow e seus associados, ativamente, buscaram patrocínio em Washington. O projeto que deu origem a “A Proposal”, originou-se de uma solicitação direta de C.D. Jackson, alto funcionário da Casa Branca e vice-presidente da revista Time, em março de

---

<sup>86</sup> Notas biográficas retiradas preferencialmente de PEARCE (2001), p. 10-13.

<sup>87</sup> A mesma coisa que Robert MacNamara fazia então, como se vê no filme “Sob a Névoa da Guerra”. Mais tarde, os dois conduziram a política de bombardeamento do Vietnam.

<sup>88</sup> GILMAN (2003 b), p. 159.

<sup>89</sup> LATHAM (2000), p. 54.



1954.<sup>90</sup> O convite foi feito após um contato de Jackson com o Secretário de Estado John Dulles, que endossou plenamente, então, o projeto.

A política externa, naquele momento, estava sob o impacto do fim da guerra francesa da Indochina e dos acordos de Genebra que se seguiram. Como já vimos, durante o primeiro mandato de Eisenhower, o objetivo de sua política era minimizar os custos de contenção do comunismo, através de acordos militares bilaterais ou regionais. A instabilidade observada era creditada à agressão comunista de inspiração soviética. Rostow, em 1952, já publicara “The Process of Economic Growth”, uma primeira tentativa de criar um modelo geral de desenvolvimento societal,<sup>91</sup> na qual já criticava a política de ajuda então implementada. Assim, para ele, esta perspectiva da política oficial era baseada em um mau entendimento do que se passava no Terceiro Mundo.

Em verdade, preparou-se um documento ambicioso, que apontava para um “World Economic Plan”, um Plano Marshall ampliado, apresentado na Conferência de Princeton, em maio de 1954, com o título provisório de “Ínterim Report of the Princeton Conference”.<sup>92</sup> Millikan e Rostow expandiram o texto inicial e o enviaram ao presidente. Contudo, uma oposição conservadora, especialmente dentro do Departamento de Estado, colocou-se contra o plano, considerado inadequado e irrealista. Jackson interpelou diretamente o presidente que não tomou qualquer iniciativa. Como a proposta ainda despertava interesse e o posicionamento da burocracia estatal continuava hostil, os autores resolveram transcrevê-la em um livro em 1957, o que veio a ser a “A Proposal”.

O tema do livro é direto e simples. Um programa de iniciativa americana, projetado no longo prazo, para ajudar as economias dos países em desenvolvimento, poderia ser um importante meio para os fins da política externa daquele país. Vinculado à natureza econômica do programa, estava a fé de que esta estratégia iria promover os valores da democracia liberal ocidental de tal forma que esta seria irresistivelmente persuasiva para os povos de qualquer lugar. Tratava-se, em grande parte, de expandir valores americanos em direções diversas. Conforme os autores:

---

<sup>90</sup> PEARCE (2001), p. 51.

<sup>91</sup> PEARCE (2001), p. 30.

<sup>92</sup> GENDZIER (1985), p. 27.

É a tese deste livro que um vasto programa a longo prazo de participação americana no desenvolvimento econômico das áreas subdesenvolvidas poderia ser um dos principais meios para fazer avançar os objetivos da política externa americana. Nós acreditamos que tal programa é um dos poucos instrumentos concretos disponíveis para alcançar o duplo resultado de (1) aumentar a consciência de que os fins, aspirações e valores do povo americano são os mesmos de outros países, (2) desenvolver sociedades democráticas viáveis, enérgicas e confiantes através do Mundo Livre.”<sup>93</sup>

Era uma vigorosa defesa de uma nova abordagem que visava mudar o foco anterior nos instrumentos da diplomacia clássica e da ajuda militar para uma tentativa de construir novas sociedades estáveis politicamente, através da ajuda econômica. O texto não reduz os perigos que se apresentavam: os problemas maiores enfrentados pelos EUA no seu “front” externo seriam a ameaça à segurança nacional, advinda de uma agressão por parte dos países comunistas, e a responsabilidade na evolução de um mundo, no qual, as ameaças ao modo americano de vida fossem as menores possíveis.

Para os autores, as sociedades tradicionais estariam passando pelo que eles chamavam de “grande transição”. As mudanças no nível de produtividade, no nível de alfabetização, no grau de urbanização, nos meios de transportes e nas comunicações, estariam produzindo resultados desarranjadores. Havia um temor, o espectro de um crescente número de pessoas convencidas de que suas novas aspirações seriam realizadas somente através da mudança violenta e da renúncia às instituições democráticas. Os EUA, considerados então, em diversas partes do mundo, como neuróticos e agressivos, constantemente tachados de imperialistas, deveriam mudar a sua política. A transição abria novas oportunidades.<sup>94</sup>

Existiria, portanto, um interesse em promover um ambiente global no qual os EUA poderiam viver livremente, sem ameaças, desde que se dispusesse a lidar com questões substantivas de construir um mundo melhor. Para isto, deveria ser considerado que: a) os Estados Unidos desenvolveu-se de forma mais bem sucedida do que qualquer outro país e possuem técnicas sociais, políticas e econômicas para realizar os desejos populares de outras nações; b) o programa não é certamente o único instrumento da política americana, mas é o melhor; c) é um trabalho para os povos de cada país.<sup>95</sup>

Com esta última afirmação, os autores queriam dizer que existiriam requisitos para tornar as sociedades do Terceiro Mundo mais maduras, politicamente falando. Em primeiro lugar,

<sup>93</sup> MILIKAN. e ROSTOW (1957). p. 01

<sup>94</sup> MILIKAN. e ROSTOW (1957). p. 06

<sup>95</sup> MILIKAN. e ROSTOW (1957). p. 07.

deveria ser posto para as lideranças locais e para o povo de cada país, que tarefas desafiadoras e construtivas visam o futuro de cada nação, o bem-estar de todas as classes sociais e serem encaminhadas por novas e vigorosas lideranças. Segundo, relacionado ao recrutamento de novas lideranças, estaria presente a necessidade de aumentar as oportunidades sociais e econômicas. Havia a preocupação de apontar-se uma saída “construtiva” para o nacionalismo, mostrando que a democracia em ação era algo mais do que o produto formal de uma eleição.

A argumentação do livro fundamenta-se, em grande parte, no esquema apresentado dos estágios do crescimento econômico, certamente uma contribuição de Rostow. Este considera que nenhum país é igual a um outro, uma vez que os problemas do crescimento estão ligados aos recursos disponíveis, à cultura, à história e às instituições políticas. Porém, deve-se admitir que existem elementos em comum nos padrões de desenvolvimento dos diferentes países. Existiriam três estágios: 1. período do estabelecimento das pré-condições para o crescimento; 2. período do “take-off”, quando o país decola para o crescimento; 3. o período do crescimento auto-sustentado.<sup>96</sup>

O ponto importante aqui é que esta construção teria suas implicações políticas. O fluxo de capital, a assistência técnica, a transferência de tecnologia, devem refletir os diferentes estágios de crescimento. Estes limites para que a ajuda seja produtivamente usada, ensejaram a idéia de que cada país teria uma dada “capacidade técnica absorvível”, de ajuda externa, a qual dependeria da capacidade técnica e empresarial disponível, do tamanho, estabilidade e motivação da mão-de-obra existente, dos níveis de educação, do desenvolvimento do mercado interno, da oferta de serviços básicos.

Em linhas amplas, no estágio das “pré-condições” as demandas por capital são baixas, por causa da capacidade de absorção severamente limitada. No segundo estágio, há uma boa capacidade de absorção, por um período que dura de 10 a 15 anos, até a própria superação do seu limiar. No terceiro estágio, haveria uma menor necessidade de ajuda, pois o país agora está gerando o seu capital interno, enquanto boas oportunidades de investimento estão emergindo para o capital privado internacional. O objetivo de um programa de ajuda conseqüente é ajudar os países a atingir o estágio do crescimento auto-sustentado.

---

<sup>96</sup> MILIKAN e ROSTOW (1957), p. 44 a 47. Mais tarde, em 1960, o esquema seria ampliado no famoso “Etapas do Desenvolvimento Econômico” de Rostow.

A proposta central do livro é a de que os EUA deveriam tomar a liderança de um novo programa de ajuda de parceria internacional para o crescimento econômico mundial.<sup>97</sup> Assim como a ameaça à Europa levou ao Plano Marshall, a nova ameaça global devia ser respondida com um programa também global. Seria um programa de longo prazo para promover o crescimento econômico no “Mundo Livre”. Os níveis de investimento deveriam permitir um crescimento de, pelo menos, 1,5% a 2 % da renda per capita anual. O governo dos EUA ofereceria um fundo de capital a longo prazo de dez a vinte bilhões de dólares, a serem disponibilizados num período de cinco anos.<sup>98</sup> Mas o esforço deveria ser de uma década. Estas somas seriam acompanhadas por compromissos de outros governos do ocidente, disponibilizando entre dois e três bilhões de dólares. O capital privado direcionado poderia oferecer um outro tanto.

Importa ressaltar que havia uma cláusula inovadora: todas estas somas de recursos deveriam ser disponibilizadas sem restrições políticas ou militares, o que se chocava com toda a prática da diplomacia americana. O argumento era o de que assim agindo, haveria a construção de parcerias cooperativas, produtivas, evitando os problemas psicológicos oriundos da pura doação, confundida como esmola para países pobres. A alocação obedeceria a critérios bancários e não a critérios de subsídios ou políticos. A solidez da alocação é o que importava. Estava em jogo o mérito do empréstimo e a capacidade absorptiva do país em questão.

A este respeito, algumas considerações são feitas no texto. Deveriam ser consideradas as capacidades técnicas e administrativas do país receptor da ajuda para executar os projetos propostos, no período determinado. Formulou-se uma cláusula, que posteriormente será de grande importância na condução da Aliança: a de que o país recipiente deveria elaborar um plano nacional de desenvolvimento abrangente e detalhado, no qual o programa se encaixaria.<sup>99</sup> Este plano deveria ser coerente com os requerimentos de um comércio mundial em expansão e com a divisão internacional do trabalho. E, importante, era imperativo que fosse realizada, no plano, uma descrição do esforço de captação de capital externos e internos. As novidades do texto resumidas são: oferecer critérios específicos de assistência; defender um objetivo claro para a política de assistência; e defender o ponto de vista de que a ajuda externa não deveria ser uma

---

<sup>97</sup> MILLIKAN e ROSTOW (1957). p. 55.

<sup>98</sup> *Ibidem.* p. 127.

<sup>99</sup> MILLIKAN e ROSTOW (1957). p 72 e 73.

arma para situações táticas, mas sim, visar às metas estratégicas de nation-building, autonomia, democracia e associação com o Ocidente.

Existem, no livro, outros aspectos a serem abordados, mas é importante aqui fazer uma crítica do conteúdo, antecipando certos problemas que se fizeram notar mais abertamente quando da implementação da Aliança. O trabalho exala um otimismo sobre o papel americano no mundo, que desafia a realidade. Um leitor atento percebe que há o pressuposto de que os EUA podem fazer uma decisiva diferença no curso dos acontecimentos mundiais, conforme a sua vontade. Defende-se ali a idéia de que doses e doses de poder americano podem resolver qualquer problema. Isto nem sempre é verdade. Para Rostow e Millikan, a intervenção americana sempre seria positiva. Esta visão reitera um tema que percorre consistentemente a história americana. A “A Proposal” providencia um moderno exemplo do tradicional senso de missão americano, um senso quase imperial, expresso na doutrina do “destino manifesto”.<sup>100</sup> Os autores dizem que o livro “está designado a dar um novo significado e vitalidade ao histórico senso de missão americano – uma missão para ver os princípios da independência nacional e da liberdade humana estendidos à cena mundial.”<sup>101</sup>

Em muitos aspectos, a exposição dos argumentos nos leva a pensar que se trata de uma proposta muito rígida, que não leva em conta os possíveis “gaps” entre a teoria e a realidade. Eles falam da necessidade de “capacidades técnicas e administrativas” e “planos de desenvolvimento”, mas o que aconteceria caso estes requisitos não estivessem disponíveis? No caso brasileiro, mesmo sendo este um dos países mais avançados do Terceiro Mundo, tendo recebido contínuas missões de assistência técnica, a implementação do programa foi afetada, em parte, pela inabilidade em cumprir estas exigências. Observa-se que não há, no texto, um estudo das potenciais dificuldades de implementar o esquema, considerado em toda a sua enorme complexidade, envolvendo tantos países e instituições.

Uma análise mais política das implicações da ajuda na condução da política externa americana, dentro de um viés típico da teoria, foi feita na obra de Rostow “Etapas do Desenvolvimento Econômico”<sup>102</sup>, cujo subtítulo, “Um Manifesto Não-Comunista”, é bem sugestivo da proposta. Esta obra foi largamente considerada como a clássica exposição da teoria

---

<sup>100</sup> O link entre a doutrina do “destino manifesto” e a sua rearticulação pelos teóricos da modernização é ressaltado por muitos dos historiadores que citamos ao longo do texto. Ver LATHAM (2000). p. 14.

<sup>101</sup> MILLIKAN e ROSTOW (1957). p. 08.

<sup>102</sup> ROSTOW (1966 a).

da modernização.<sup>103</sup> Aqui, ele oferece, no papel de ideólogo, dentro da tradição metodológica da história econômica, uma narrativa histórica para refutar a teoria marxista, com o objetivo de obter legitimação acadêmica e política para as suas idéias. Sua ambição maior era nada menos do que oferecer um contrapeso intelectual à ideologia comunista e formular um caminho para a contenção da difusão do comunismo. A principal hipótese do texto se coloca logo no início, de forma ambiciosa e descomplicada, expandindo o esquema apresentado na “Proposal”:

É possível enquadrar todas as sociedades, em suas dimensões econômicas, dentro de uma das seguintes categorias: a sociedade tradicional, as condições para o arranco, o arranco (take-off), a marcha para a maturidade e a era do consumo em massa.<sup>104</sup>

Rostow usa esta hipótese principal para contrapor-las, em sua universalidade, aos estágios da filosofia da história do materialismo dialético marxista. As etapas rostovianas seriam um construto contra a conhecida sequência da sociedade primitiva, escravismo, feudalismo, capitalismo e socialismo.<sup>105</sup> Rostow rejeitou o que ele considerava ser a descrição de Marx da política, cultura e sociedade, entendidas como uma simples superestrutura construída sobre a economia e oriunda exclusivamente dela.<sup>106</sup> Ao contrário, ele defende a noção de que as sociedades são organismos interagentes, querendo dizer com isto, que a mudança social é o resultado de forças políticas e sociais, somadas aos elementos presentes na motivação humana, que pouco possuem de estrita racionalidade utilitária.

No esquema narrativo de Rostow, o empresário, o capitalista empreendedor shumpeteriano, e não o proletário insurgente, seria o decisivo agente da mudança social. O capitalista não é um inimigo do mundo do trabalho, mas sim, um engenheiro social “iluminista” que supera resistências tradicionais ao crescimento, construindo um interesse que se dissemina nos hábitos e na estrutura da sociedade. A ameaça comunista seria detida caso todas as classes se beneficiassem desta aceleração do crescimento econômico. A situação ideal visualizada por Rostow é aquela de uma elite capitalista substituindo uma oligarquia agrária tradicional impondo sua visão do mundo e construindo uma nova sociedade.

Contudo estas elites podem, provavelmente, desenvolverem uma ideologia nacionalista, reagindo contra a intrusão de países avançados. O perigo é que este nacionalismo seja

---

<sup>103</sup> O livro provocou um furioso debate internacional, acirrado pelo fato de Rostow ter ido a Moscou apresentá-lo, numa versão provisória, em 1959, em uma conferência intitulada “Stages of Economic Growth, and the Problems of Peaceful Coexistence”. Ver PEARCE (2001). p. 76 e 77.

<sup>104</sup> ROSTOW (1966 a) . p. 14.

<sup>105</sup> Ibidem. p. 162.

<sup>106</sup> Ibidem. p. 13.

manipulado em um sentido antiocidental ou pró-comunista. O comunismo também seria um possível caminho para a modernização do Terceiro Mundo. Isto leva Rostow à famosa metáfora do comunismo com uma “doença”, uma moléstia do período transicional, na qual quadros bem treinados procuram impor suas idéias sobre sociedades nos primeiros estágios da modernização. Ele afirma:

É (o comunismo) uma forma particularmente desumana de organização política capaz de desencadear e sustentar o processo de desenvolvimento em sociedades em que o período das pré-condições não produziu uma classe média comercial empreendedora e substancial e um conveniente consenso político entre os líderes da sociedade. É uma doença que pode afetar uma sociedade em transição, caso esta não consiga organizar efetivamente seus elementos preparados para levar a frente a modernização<sup>107</sup>

Assim, os comunistas teriam um tempo limitado para agir. A desestabilização política seria típica do período da evolução das pré-condições, quando há uma rápida aceleração econômica (assim era considerado o Brasil por Rostow, na década de 50). O Ocidente ou os EUA, iluminados pela teoria, deveriam agir a contento.

No final do texto, Rostow elabora a sua visão de qual seria a configuração de um mundo após a Guerra Fria, cujo final ele já prenunciava. Neste novo ambiente, uma terceira geração de russos, tendo nascido em uma sociedade na qual o comunismo teria alcançado a sua maturidade econômica, iria afirmar a sua vontade crescente de desfrutar níveis mais elevados de consumo. O sistema comunista, gerado para modernizar a União Soviética através do estrito controle do consumo, poderia não ser capaz de responder às demandas da população, ou não ser hábil para cultivar aliados através de relações econômicas em mundo cada vez mais global.<sup>108</sup> O regime seria desafiado pelo peso do descontentamento. Neste mesmo cenário, emergiriam do Terceiro Mundo, poderes “medianos” a nível regional e mundial. Uma lição torna-se patente: as novas gerações destes países irão identificar-se com as nações que as ajudarem a ultrapassar os seus estágios de crescimento. Isto significava que era necessário um realinhamento da política externa americana. A nova abordagem visava mudar o foco da corrida armamentista para o que ele chamava de “grande ato de persuasão”: as nações podem mover-se com sucesso, rumo ao desenvolvimento e, pacificamente, dentro da órbita do mundo democrático.

Esta narrativa foi dominante na abordagem intelectual da ajuda externa americana até o final dos anos 60, com todo o seu otimismo e fé no valor da ação americana. Tratava-se de um

---

<sup>107</sup> ROSTOW (1966 a) p.182.

<sup>108</sup> Ibidem. p. 152.

notável relato dos problemas e motivações do desenvolvimento, mas mascarava as importantes diferenças existentes entre os países da periferia. Ignorava o fato primordial da penetração ocidental no terceiro mundo e os efeitos desta, criando especiais problemas nos esforços de desenvolvimento, já então denunciados pela CEPAL. A visão do mundo de Rostow, é bom que se diga, era mais ferreamente anticomunista do que a média de seus companheiros da “nova fronteira”, o que trouxe muitas vezes problemas de interpretação. Contudo, a sua predição de uma mais ampla difusão do poder, na forma de uma economia global, substituindo o balanço de poder nuclear, tornou-se realidade.

A teoria dos estágios ofereceu um bom instrumento analítico para os “policy-makers” americanos e, sua especial visão da história e do caminho para a modernidade, deu ordem ao imenso caos que parecia ser o mundo emergente no pós-guerra. Toda a diversidade podia ser reduzida a um simples esquema, que se transformou em um método “apolítico” e técnico, de distribuir a ajuda externa, através dos indicadores do grau de modernização de um dado país. Como veremos a seguir, as obras “Etapas do Desenvolvimento Econômico” e a “A Proposal...” ajudaram a modelar a Aliança para o Progresso e os outros esforços da ajuda norte-americana no período que estudamos.

#### 1.3.4 - Teoria da Modernização: um balanço.

A teoria da modernização nasceu em um momento de febre ideológica. Ela foi, em parte, formulada para conter o apelo do marxismo-leninismo para os países do Terceiro Mundo, sedução ampliada pelas aparentes conquistas da URSS. O medo de que esta estivesse providenciando um exemplo superior de desenvolvimento animou o pensamento dos cientistas sociais e do governo dos EUA. No CIS-MIT, esta orientação sempre foi explícita, como vimos. A própria teoria era plena de construtos que se colocam contra as proposições marxistas, com suas soluções mais radicais. Em vez de uma ditadura do proletariado conduzindo as forças da história, os modernizadores acreditavam na democracia e no capitalismo liberal como motores do progresso. Em vez de pensar na construção do socialismo, eles acreditavam que os EUA já tinham chegado à terra prometida.<sup>109</sup>

---

<sup>109</sup> LATHAM (2003). p.2



Ao mesmo tempo, é interessante notar que a teoria replicou muito dos traços do leninismo. Rostow foi o autor que mais avançou nesta direção. Em “Etapas do Desenvolvimento Econômico”, ele chega a fazer um balanço das semelhanças e diferenças entre as doutrinas. Rostow e Lênin dividiam a fé em um imanente processo histórico que se sucederia em inexoráveis estágios rumo a utopia, ou à sociedade de consumo, na visão rostoviana.<sup>110</sup> Também acreditavam que este processo seria revolucionário (palavra que cada um entendia ao seu modo), irreversível e intrinsecamente positivo. A diferença é que Lenin vê o capitalismo como alienante e Rostow não. Seu último estágio, o das “sociedades de consumo avançadas” seria o “fim da história”.

Ambas as visões da modernidade concordam que a civilização industrial e a tecnologia possuem traços que transcendem seus contextos políticos. O mundo estaria convergindo para uma única modernização, devido a dois motivos: a ação de elites com traços psicológicos modernos e a difusão tecnológica.<sup>111</sup> Estaríamos rumando para um grande mundo homogeneizado. Conforme Rostow e outros teóricos da modernização, os EUA e a Europa, e a própria URSS, já teriam alcançado, na época, a modernidade. O Ocidente seria o espelho, um padrão a ser reproduzido. Marx, já na introdução da primeira edição de “O Capital” havia afirmado de forma semelhante que: “o país que é mais desenvolvido industrialmente mostra, ao menos desenvolvido, a imagem do seu futuro”.<sup>112</sup> A questão a ser resolvida seria como esta convergência iria acontecer. Para Rostow existiriam dois caminhos: o método democrático-capitalista e o método totalitário. Mas ele tinha uma convicção, não somente ideológica, mas sim científica, de que o primeiro caminho era o melhor.

A teoria da modernização pode ser vista também como uma grande síntese do pensamento social americano do pós-guerra. Apresentava não somente uma interpretação do que estava ocorrendo no Terceiro Mundo, e as formas de enfrentar os problemas ali localizados, como, ao mesmo tempo, deslocava idéias liberais do contexto político interno americano para a cena mundial.<sup>113</sup> Uma América idealizada era projetada para fora, com a exportação de traços do que era considerado o melhor a ser oferecido: uma inclinação para a vida privada, uma economia de alta produtividade, um sistema democrático formalizado. A teoria da modernização é análoga

---

<sup>110</sup> Seguimos aqui o ensaio de GILMAN (2003 a). O título é, evidentemente, uma paráfrase do título da famosa obra de Lenin.

<sup>111</sup> Ibidem. p. 51.

<sup>112</sup> *apud* GILMAN (2003 b). p. 28.

<sup>113</sup> Ibidem. p 13.

ao modernismo social interno americano, ao pensamento liberal que vinha das conquistas do New Deal, pressupondo um Estado racional, benevolente e tecnocrático capaz de resolver todos os problemas sociais e econômicos. O Estado Desenvolvimentista é o similar periférico do Welfare State do ocidente industrializado.<sup>114</sup> Desta forma, a teoria é um discurso sobre o que os EUA já eram naquele momento, uma expressão dos valores e idéias americanos.

Ao assumirmos estas afirmações, fica mais fácil compreender as objeções que comumente são feitas à teoria da modernização. A primeira objeção diz respeito aos procedimentos metodológicos pelos quais “tradicional” é definido negativamente em relação a “moderno”. Existem diferentes tipos de sociedades tradicionais e colocá-las em uma categoria residual ou construir um tipo ideal da sociedade tradicional pode ser problemático. A segunda objeção é uma crítica: a teoria é etnocentrista, por considerar a experiência ocidental como a única válida e passível de emulação. Um tipo particular de desenvolvimento industrial-capitalista é considerado universal e valorativamente colocado acima de qualquer outra experiência histórica do gênero.<sup>115</sup> Outra falha seria considerar a mudança histórica como resultado de uma dinâmica social imanente e interna a cada país, obscurecendo os efeitos do capitalismo sobre as sociedades e a natureza das relações centro-periferia.

Por último, cabe uma avaliação da escola do “political development”. Embora nem sempre fosse declarado explicitamente o que significaria, na prática, o desenvolvimento político ou a “modernização política”, como muitos denominavam, não é muito difícil identificar e apontar os traços principais da doutrina. Fundamentado na experiência histórica americana e no estilo e substância da Guerra Fria, “political development”, de forma genérica e esquemática, seria sinônimo de democracia, estabilidade política, inserção na comunidade internacional, pró-americanismo e anticomunismo. Nas condições típicas do Terceiro Mundo, significaria também governo constitucional, reformas não radicais, pacifismo no campo das relações internacionais e disposição para a cooperação em termos da ajuda externa.

As premissas do desenvolvimento político do Terceiro Mundo, mais tarde transportadas para o programa da Aliança para o Progresso, mostram a persistente força da tradição liberal americana.<sup>116</sup> A estratégia democrático-reformista da primeira fase da Aliança, conforme Packenham, reflete os pressupostos abstraídos desta tradição, isto é, que radicalismo e revolução

---

<sup>114</sup> Ver GILMAN (2003 a), p. 56.

<sup>115</sup> BERSTEIN (1971).

<sup>116</sup> Seguimos aqui o argumento de PACKENHAM (1973), p. 18 a 22.

são ilegítimos, que mudança e desenvolvimento são fácil e rapidamente conseguidos, que o poder deve ser distribuído, ao invés de concentrado. No contexto desta estratégia, estas premissas se mesclariam com a idéia de Rostow de construir uma “revolução pacífica” (oposta à presumida revolução violenta de inspiração marxista), na qual forças políticas latino-americanas, legitimamente democráticas, pacificamente procurariam mobilizar apoio para reformas sociais, incorporando novos grupos sociais ao sistema político, sem eliminar os outros mais antigos, e assim, evitando indevidas instabilidades.

Embora este ideário tenha significado uma formidável e positiva mudança na perspectiva americana para o Terceiro Mundo, não é preciso muita imaginação para chegar-se á conclusão de que, dado o desenvolvimento histórico da maioria dos regimes democráticos da América Latina, a probabilidade de uma revolução democrática pacífica no começo dos anos 60, realizando substanciais reformas estruturais, parece muito questionável. Durante o governo de Kennedy, uma série de eventos iria desafiar a nova abordagem e lançar luz sobre os limites desta.

Contudo, nem a força dos fatos foi capaz de alterar, em certos casos, a equação modernizadora da democracia. Tão avançada a década como em 1965, quando o Brasil já se desviara para o autoritarismo, apoiado pelo próprio governo americano, no que parecia ser a tendência do continente, Rostow continuava a defender a democracia como o regime que mais vantagens ofereceria para a modernização.<sup>117</sup> Ilusão conceitual, hipocrisia ou afirmação de coragem em assumir suas convicções? Lembre-se que neste momento ele era o diretor do importante Conselho de Planejamento Político do Departamento de Estado. É possível que um pouco de cada estivesse presente. Contra Rostow, pesa que ele foi um dos primeiros a defender um papel mais ativo dos militares na política latino-americana, como agentes da modernidade. De fato, surgiu, no ambiente político em transformação, uma nova corrente da modernização que, na segunda metade dos anos 60, vai defender a modernização através da política da ordem e da estabilidade, apoiando os novos regimes autoritários e suas elites civis e militares.<sup>118</sup> A retórica da proposta inicial da Aliança será substituída por uma preocupação com o potencial destabilizador destas reformas e irá surgir então o mito do militar como modernizador, que tentará legitimar os novos regimes. Este assunto será abordado mais à frente.

---

<sup>117</sup> Ver ROSTOW (1966 b)5.

<sup>118</sup> O texto paradigmático desta nova abordagem é: HUNTINGTON (1968).

## 1.4 - A FORMAÇÃO DA ALIANÇA PARA O PROGRESSO

A Aliança para o Progresso, sem nenhuma dúvida, foi uma das principais realizações do governo Kennedy. Declarada de forma emocional, dramática, sua implantação foi empreendida, substancialmente, ainda no calor e entusiasmo dos primeiros dias. Poucas iniciativas foram, porém, tão discutidas, tão polêmicas desde os primeiros passos de sua concepção. Nesta seção, não nos deteremos nesta crítica, nem tampouco avançaremos na descrição de sua implementação. Será feita apenas uma tentativa de mapear o avanço da concepção geral do programa do ponto de vista político, durante o espaço de tempo que vai do início da campanha presidencial americana de 1960, até o lançamento do programa em agosto de 1961, na conferência de Punta del Este, levando em conta o ambiente interno da política americana, os problemas da política externa que pediam solução, bem como a visão de mundo que permeava os acontecimentos e os indivíduos que deles participaram. Tentaremos estudar o impacto das doutrinas e concepções ideológicas que fundamentaram o programa, dada a sua importância e complexidade. Ao mesmo tempo, será feita uma avaliação da participação brasileira nestes acontecimentos.

Desperta uma grande tentação fazer aqui um estudo do caráter e da carreira política de alguém tão importante para o nosso objeto de estudo como foi John Kennedy. Mas não haveria espaço para tal. Limitaremos-nos a apontar alguns fatos biográficos quando pertinentes à elucidação de pontos importantes da evolução de nosso tema. Mas é preciso reter alguns pontos essenciais para a compreensão dos fatos. Antes de tudo, Kennedy procurou criar uma distinta identidade em relação ao seu antecessor, apoiado no vigor e juventude de sua imagem pública.<sup>119</sup> Ao mesmo tempo, buscou inserir uma nova abordagem na formulação de sua estratégia nacional. Deliberadamente, cultivou uma variedade de consultores e conselheiros pessoais, especialmente na área sensível da política externa. Seus objetivos eram múltiplos: tomar a ofensiva na Guerra Fria, melhorar o balanço nuclear em favor dos EUA, combater o racismo e a pobreza dentro do país, criar um novo programa de ajuda externa. Boa parte de sua estratégia já vinha sendo construída desde os meados dos anos 50. Ele possuía uma diferente visão do tipo de mundo no qual os EUA poderiam sobreviver e prosperar.

---

<sup>119</sup> GADDIS (1990).

Ao que se sabe, a primeira interação de Kennedy com a América Latina foi uma viagem que ele fez, ainda como estudante de Harvard, à Argentina, onde ficou em uma estância pertencente ao embaixador da Argentina no Reino Unido.<sup>120</sup> Através de sua designação para o influente e poderoso Comitê de Relações Exteriores do Senado, em 1957, ocorreu sua aproximação com os problemas da política externa americana. Com ambições presidenciais, o jovem senador, enxergou naquele espaço um lugar privilegiado, onde podia ser ouvido e respeitado. As relações internacionais eram, talvez, um dos temas mais promissores, para uma carreira em crescimento. Uma cadeira como esta, provia um fórum, um espaço no qual ele podia articular uma política externa de oposição que o distinguisse aos olhos do grande público.

Suas primeiras ações foram no sentido de patrocinar um aumento da ajuda externa para promover o desenvolvimento do Terceiro Mundo, um novo tema que o diferenciava dos conservadores do partido democrata. Inicialmente, ele focou suas atenções nas questões da ajuda à Índia<sup>121</sup>, envolvida, então, na construção de um plano quinquenal de desenvolvimento, no qual, o dinheiro americano seria bem vindo. No outono de 1957, Kennedy entrou em contato com Walt Rostow, o teórico da modernização, então em ascensão intelectual e política, para que este o auxiliasse na redação e aprovação da resolução Kennedy-Cooper, que estabelecia os termos da ajuda indiana. Foi um encontro promissor e frutífero. Ambos compartilhavam certas idéias sobre a ajuda, entendendo-a como parte de um novo compromisso moral em relação à guerra fria, no qual o combate ao comunismo deveria passar pelo ataque aos problemas econômicos e sociais dos países subdesenvolvidos.

Como Kennedy chegou a este ponto? Antes de qualquer coisa, ele se inseria dentro de uma tradição por muito tempo hegemônica dentro do partido democrata. A tradição do New Deal, do Plano Marshall, dos direitos sociais: a política progressista que conduziu o partido à vitória tantas vezes. Para um político de inelutável origem irlandesa, católico, este era um caminho quase que natural. A política “good neighbour” de Roosevelt foi sempre considerada por ele como a época de ouro das relações EUA – América Latina, a qual procurou comparar e superar.<sup>122</sup>

Seu pensamento foi, aos poucos, se formando e evoluindo. A questão hemisférica surgiu em fins de 1958, quando Kennedy fez uma viagem a Porto Rico. No seu discurso, exortou que a América Latina tivesse uma nova prioridade na política externa norte-americana. Alertou que

<sup>120</sup> SCHLESINGER (1966). p. 194.

<sup>121</sup> Ver PEARCE (2001). p.17.

<sup>122</sup> Comentado por ROGERS (1964).

nem todo antiamericanismo era sinônimo de comunismo. O problema, em grande parte, residia na falta palpável de empreendimentos que mudassem o panorama geral do relacionamento continental. Kennedy endossou a proposta de criação do BID, os acordos de mercadorias, a reforma agrária e o estímulo aos programas de assistência técnica.<sup>123</sup> Citou um trecho da carta de Juscelino ao seu colega norte-americano e, mesmo sem citar a OPA, ressaltou a importância da América Latina e o seu atraso econômico, merecedor de um auxílio mais eficaz:

Sabemos, ou certamente deveríamos saber, que a América Latina é, naturalmente, tão essencial para nossa segurança como o Sudeste Asiático; que a América Latina também está repleta de pobreza, instabilidade e da guerra política e econômica do comunismo, e que o neutralismo e o anti-americanismo são tão fortes ali como em outras partes do mundo. Contudo, nossos 20 vizinhos latino-americanos receberam sempre menos de 3 a 5 por cento de nosso orçamento destinado a ajuda ao exterior.<sup>124</sup>

Em fevereiro de 1959, aproveitou a tormentosa viagem de Nixon, para explorar a fraqueza do governo Eisenhower. Criticou o “gap econômico” existente entre as nações, o qual seria mais perigoso que o “missil gap” para os EUA, afirmando que o Terceiro Mundo estava se tornando um local crítico, uma ameaça e ao mesmo tempo um desafio. Desde então, passou a considerar que a ajuda indiana era algo que devia ser superada em escopo e extensão. Era necessária uma nova abordagem.

Em torno de Kennedy, durante a campanha presidencial, se formou uma equipe recrutada principalmente dentro da comunidade de Harvard e do MIT. Entre estes estavam John Kenneth Galbraith, economista com uma longa lista de serviços prestada a administrações democratas; Arthur M. Schlesinger, historiador já consagrado na época; Walt Rostow, seu parceiro Max Millikan, cujas idéias já examinamos; Lincoln Gordon, economista, estudioso de questões desenvolvimentistas, professor em Harvard e futuro embaixador no Brasil, onde teria como principal tarefa implementar a Aliança para o Progresso no país.<sup>125</sup> O principal assessor de Kennedy para a América Latina era Richard Goodwin, um advogado de Harvard com carreira no serviço público.

Rostow trabalhou com o “staff” durante as primárias e nas eleições. Sua preocupação, nas mensagens e slogans propostos então, girava em torno de estabelecer ligações entre o

<sup>123</sup> SCHLESINGER (1966). p.195.

<sup>124</sup> Discurso de Kennedy em San Juan de Porto Rico, *apud* COSTA (1960). p. 408.

<sup>125</sup> Gordon, Lincoln, Interview by John Reilly. 30 May 1964. John F. Kennedy Oral History Program. John F. Kennedy Presidential Library.

crescimento da economia doméstica e a política externa, dando ênfase na crescente necessidade observada, de uma maior atenção americana para o crescimento econômico das regiões em desenvolvimento. Foi de sua autoria o poderoso slogan da “Nova Fronteira” (New Frontier), que servia como arcabouço retórico das mudanças prometidas pelo candidato.<sup>126</sup>

Depois da convenção democrata, em julho de 1960, os planos de Kennedy para a América Latina, incorporaram as preocupações de Eisenhower sobre o apoio congressional à criação do Fundo de Progresso Social (que começou a operar somente na nova administração). A avaliação da equipe era a de que o governo não seria capaz de concentrar os apoios necessários, o que efetivamente aconteceu. De qualquer forma, Kennedy endossou as medidas acordadas em Bogotá. Em setembro, Goodwin incorporou aos discursos da campanha dois pontos fundamentais.<sup>127</sup> Primeiro, o candidato iria comprometer-se fundamentalmente com a América Latina, tendo como exemplo a atitude da política do “Good Neighbour”. Os estreitos motivos da segurança nacional predominantes cederiam a primazia para o desenvolvimento econômico. Segundo, realizou-se um esforço retórico para mostrar que os interesses dos EUA eram os mesmos dos países subdesenvolvidos. Era a incorporação da tese da convergência, que espelhava a teoria dos estágios de Rostow.

Criou-se, assim, uma nova perspectiva. Faltava dar um nome a ela. Este é um episódio que envolve três personagens: Goodwin, o repórter do New York Times Karl Meyer, e o expatriado cubano Ernesto Betancourt. Dentro de um ônibus de campanha, no interior do Texas, Goodwin observou um magazine local destinado à população hispânica chamado Alianza. Ligou então para Meyer pedindo sugestões e este indicou Betancourt, que lhe deu duas opções: Aliança para o Desenvolvimento ou Aliança para o Progresso. Imaginando que Kennedy nunca saberia pronunciar corretamente, em espanhol, a palavra “Desarrollo”, Goodwin optou pelo outro termo.<sup>128</sup> Kennedy concordou e o nome foi adotado.

Significativamente, Tampa, na Flórida, foi escolhida como o local do anúncio do novo programa, faltando apenas duas semanas para a eleição. Os pontos mais importantes do discurso foram: um vasto programa de assistência econômica de longo prazo, apoio à democracia e às forças progressistas do continente, com oposição e repúdio às ditaduras, apoio à reforma agrária

---

<sup>126</sup> Uma afirmação meio que duvidosa, mas presente em PEARCE (2001). p. 125.

<sup>127</sup> PEARCE (2001). p. 24.

<sup>128</sup> Existem vários relatos sobre este episódio, mas todos parecem basear-se no descrito por Schlesinger. Ver SCHLESINGER (1966) p. 196.

dentro dos parâmetros da livre iniciativa, estímulo ao capital privado e estreita colaboração com a OEA. O pronunciamento foi pouco específico, como não podia deixar de ser. O planejamento ficaria para depois.

Após a vitória, por pequeníssima margem de votos, começou o planejamento da nova política para o Hemisfério. Goodwin ficou encarregado de construir uma “Latin American Task Force” em meio das dificuldades de organizar uma nova administração. A missão era a de cristalizar a idéia surgida durante a campanha e preparar recomendações de políticas a serem adotadas para as questões maiores. A força tarefa era encabeçada por Adolfo Berle Jr., advogado, professor de Direito Internacional em Columbia. Era um “new dealer”, tendo trabalhado no Departamento de Estado, durante a grande depressão, na área do comércio com a América Latina. Veio a ser Secretário Assistente e finalmente, embaixador no Brasil, onde estava quando a guerra acabou. Participou ativamente do afastamento de Vargas, em 1945. Representava, dentro da configuração do esquema de Kennedy, uma figura conhecida por suas posições liberais, portando ligações estreitas com muitos líderes democráticos do continente.<sup>129</sup> Os outros membros eram Richard Goodwin, Teodoro Moscoso e Arturo Morales Carrion, ambos de Porto Rico (Moscoso seria o primeiro diretor da Aliança), Lincoln Gordon e ainda Arthur Whitaker, especialista em relações diplomáticas americanas com a América Latina e Robert Alexander, economista, professor na Rutgers University.<sup>130</sup>

O grupo, que começou a trabalhar no final de novembro, apresentou um relatório já em janeiro, poucos dias antes da posse. Era, em linhas gerais, uma reafirmação do que tinha sido proclamado durante a campanha, mas temperada pela presença de Berle o qual, embora liberal, era também um ferrenho anticomunista. Havia, diz o relatório, uma iminente ameaça comunista sobre a América Latina, e esta, estava madura para a revolução. Como vemos, a força-tarefa tinha uma visão bem clara dos objetivos primários dos EUA na região.<sup>131</sup>

Outro ponto principal foi o de colocar de forma absoluta as responsabilidades americanas, reportando-se ao obrigatório senso de envolvimento político e econômico, que deveria superar tudo o que tinha sido feito antes. Para isto, seria implantada uma filosofia pró-democrática, de apoio aos governos legitimamente eleitos, em vez de apoiar ditaduras irremediavelmente condenadas (o exemplo de Fulgencio Batista ainda era bem recente). As reformas sociais e

<sup>129</sup> Ver ROGERS (1964). p 31.

<sup>130</sup> Gordon, L. John F. Kennedy Oral History Program. JFK Presidential Library.

<sup>131</sup> Ver SCHELESINGER (1966). p. 198.



econômicas deveriam ser conduzidas conjuntamente com a democracia regional. Berle propôs que se criasse um centro coordenador para uma frente democrática interamericana. Uma espécie de “Internacional Democrática” oposta à Internacional Comunista. O relatório ainda falava de algumas medidas específicas a serem tomadas. Contudo, ainda faltava muita coisa para ser pensada. Kennedy percebeu isto e tomou duas decisões.

A primeira foi mandar Schlesinger, Goodwin e o senador McGovern para uma missão “especial” ao Brasil e à Argentina. A comissão, em fevereiro de 1961, visitou Buenos Aires, onde parou com Frondizi, deslocando-se a seguir para Brasília. Na capital, foram recebidos por Jânio Quadros, para um encontro que foi cordial e basicamente satisfatório. A viagem seguiu para Recife, porque havia grande curiosidade sobre o que estava acontecendo ali. A imprensa americana dava grande destaque aos problemas sociais e econômicos do Nordeste brasileiro e alertava quanto a agitação social que ali se verificava. Kennedy e seus consultores já conheciam o problema e aos poucos se formou, posteriormente, a concepção de que aquela era uma área crítica, onde os esforços da Aliança deveriam ser concentrados.

A visita teve como principal interlocutor brasileiro, o economista Celso Furtado, então envolvido na tarefa de estruturar a SUDENE e que tentou dar toda a atenção possível à equipe americana. A melhor avaliação é do próprio Furtado:

Deram-se conta de que o quadro nordestino era grave, mas também de que os problemas estavam sendo enfrentados com realismo... compreenderam os auxiliares de Kennedy que era de boa tática para nós manter boas relações com as ligas camponesas e outros movimentos que expressavam a insatisfação da população. Disse-lhes com toda a franqueza que a imagem dos Estados Unidos era a pior possível, mas que isto podia mudar se o novo presidente retomasse a saga de Roosevelt com sua política de boa vizinhança.<sup>132</sup>

Schlesinger comenta o encontro sem disfarçar uma grande empatia com Furtado e termina dizendo que “levou para Washington a causa do Nordeste do Brasil”.<sup>133</sup>

A segunda decisão foi começar um processo de consultas com acadêmicos latino-americanos, o que abriu caminho para o que ficou conhecido como o relatório do Grupo de Mayobre. Este era o embaixador venezuelano em Washington, que reuniu um grupo de intelectuais para estabelecer uma posição sobre a questão da ajuda. Foram consultados e reunidos Felipe Herrera, José Mora (Secretário Geral da OEA), e Raul Prebisch, entre outros. A ascendência de Prebisch sobre o

<sup>132</sup> Citado em FURTADO (1989). p. 109.

<sup>133</sup> SCHLESINGER (1966). p. 183.

grupo ficou patente pelo fato de ele ter redigido o relatório final, entregue a Goodwin.<sup>134</sup> Os pontos principais eram: 1. Fazia-se necessário um programa de assistência para suplementar o capital existente, embora a tarefa principal de combater os estrangulamentos estruturais devesse caber a própria América Latina; 2. O programa deveria capturar a imaginação das massas, deixando claro pela cooperação e vontade genuína de transformação, quais seriam os verdadeiros motivos do plano; 3. Fazia-se necessária a assistência técnica e financeira ao empresariado da região; 4. O ponto de vista mais realista seria considerar que nada disto ocorreria sem agitação e distúrbios. Os EUA não deveriam esperar idealisticamente outra perspectiva.

No dia 13 de março de 1961, o Corpo Diplomático Latino-Americano, juntamente com líderes do Congresso e a alta burocracia do Departamento de Estado, foram convidados para o já esperado lançamento oficial da Aliança para o Progresso. Kennedy evitou falar de comunismo, preferindo reportar-se às ações de Castro e dos soviéticos, vistas como parte de uma agressão imperialista que era, não somente um perigo militar, como também, uma ameaça às identidades nacionais de todos os países do hemisfério, a qual ele opunha uma “revolução pacífica”, na qual norte e sul estivessem unidos por um único processo de transformação econômica, social e política.<sup>135</sup> A retórica dramática e otimista daquele momento pode muito bem ser sentida nas seguintes palavras do presidente:

Portanto, eu conclamo todos os povos do hemisfério a juntar-se em uma nova Aliança para o Progresso – Alianza para o Progreso - um vasto esforço cooperativo, sem paralelo em sua magnitude e nobreza de propósitos, para satisfazer as necessidades básicas dos povos americanos por casa, trabalho e terra, saúde e escolas – techo, trabajo y tierra, salud y escuela... Eu proponho que a República Americana dê início a um plano de 10 anos para as Américas, um plano para transformar os anos 60 na década do desenvolvimento.<sup>136</sup>

Este discurso marcou uma nova fase nas relações pan-americanas. De certa forma, era a continuação dos esforços empreendidos no final do governo de Eisenhower. Por outro lado estes esforços, agora, pareciam improvisados e inadequados. A nova iniciativa superava em muito todo e qualquer empreendimento anterior, e vinha preencher antigas e urgentes expectativas. O discurso e a retórica, bem como os fundamentos intelectuais eram completamente diferentes. Era espantoso para muitos ver os EUA propondo a reforma econômica e social.

<sup>134</sup> Ver LEVINSON e ONIS (1970). p. 56.

<sup>135</sup> Rostow teria sugerido esta abordagem no discurso. Ver PEARCE (2001). p. 96.

<sup>136</sup> KENNEDY, J. F. “Address at a White House Reception for Members of Congress and for the Diplomatic Corps of the Latin American Republics” JFK Library and Museum, 1961.

Para viabilizar as promessas feitas, Kennedy preparou uma mensagem especial sobre a ajuda externa, enviada ao Congresso no dia 22 de março de 61. Nesta ocasião, o assistente de Kennedy, Theodore Sorensen, costumeiro redator de seus discursos, falhou em produzir um texto satisfatório e Kennedy solicitou que Rostow fizesse o trabalho, como expert em questões da ajuda externa. Este aproveitou as idéias apresentadas em “A Proposal” para fazer a solicitação orçamentária ao Congresso. Destacou três pontos principais: a) a inadequação dos programas de ajuda para as necessidades do mundo em desenvolvimento; b) as desastrosas conseqüências para a segurança nacional que se seguiriam como resultado do colapso econômico destes países; c) a natureza temporária do compromisso americano, necessária somente até que o take-off fosse obtido.<sup>137</sup> Ele considerava que dez anos seriam necessários e suficientes, e cunhou, então, a idéia de a “Década do Desenvolvimento”, reproduzida na retórica oficial da ajuda externa e no discurso de 13 de março.

Seguiu-se, então, o lamentável episódio da Baía dos Porcos, que lançou uma grande desconfiança sobre o programa. Como justificar a agressão, que feria os princípios básicos da autonomia e soberania internacionais? Será que a Aliança era mesmo o que diziam ser, ou apenas um instrumento anticubano, logo descartável? Os boatos e críticas cresceram e tornou-se necessário uma resposta. Em maio de 1961, a OEA convocou uma reunião extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social a se realizar em Punta del Este, no Uruguai. O objetivo era especificar, detalhar as políticas da Aliança e por em ação o programa, redigindo um acordo multilateral entre os países signatários. Uma série de reuniões do Conselho ocorreram, em maio e junho, tendo sido criadas forças tarefas para tratar de questões diversas.

O grupo designado para cuidar das questões do desenvolvimento econômico era liderado por Felipe Pazos, presidente do Banco Central Cubano no começo da revolução, mas depois, exilado por discordar dos rumos dados por Fidel ao regime. O grupo seguiu basicamente as orientações do relatório da CEPAL apresentado em Quitandinha alguns anos antes. Fazendo uma “arqueologia” destes fatos, tudo indica que os principais pontos apresentados e discutidos em Punta del Este, possuem pelo menos três fontes principais. O grupo de trabalho de Pazos, no qual estava presente Gordon e um “staff” de Harvard; as recomendações e intervenções do grupo presidencial liderado por Goodwin, Berle e Schlesinger e ainda os pontos levantados por Walt Rostow, então assessor presidencial para assuntos de segurança nacional.

---

<sup>137</sup> PEARCE (2001). p. 98.

Este teria feito contribuições para muitos dos doze objetivos gerais apresentados na Carta de Punta del Este<sup>138</sup>. Seriam suas as seguintes idéias presentes nos objetivos gerais da Aliança: 1. A necessidade da construção de programas nacionais de desenvolvimento que durassem pelo menos 10 anos – a teoria da ajuda externa elaborada por ele defendia o critério da “capacidade de absorção”, para aferir os montantes que o país podia receber. Assim, o planejamento e sua monitoração eram imprescindíveis. 2. Um plano de vinte bilhões de dólares a serem investidos em 10 anos. 3. Uma taxa de crescimento da renda *per capita* de 2,5% ao ano. Esta era a sua estimativa, já publicada em obras anteriores, do necessário para alcançar-se o take-off. 4. Ênfase na reforma agrária como importante para a superação dos problemas apresentados por sociedades tradicionais, que impedem a criação de condições para a “decolagem”.

O encontro ocorreu, oficialmente, como uma Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social – CIES, organizado pela Secretaria Geral da Organização dos Estados Americanos. Seu nível era ministerial. Kennedy enviou Douglas Dillon, então Secretário do Tesouro, como chefe da delegação americana. Com ele, vieram dezenas de assessores, bem como Goodwin e Lincoln Gordon. O representante do governo brasileiro era Clemente Mariani, assessorado por Roberto Campos (o encontro começou em 05 de agosto, e estendeu-se até o dia 17, a poucos dias da crise da renúncia de Jânio). Cuba enviou uma delegação encabeçada por Che Guevara, o qual protagonizou uma série de confrontos com Dillon.

Este abriu a Reunião Extraordinária, lendo uma mensagem do presidente Kennedy de que “somente um esforço de dimensões gigantescas poderia assegurar o sucesso de nosso plano para uma década de progresso”.<sup>139</sup> O texto também prometia um fluxo de dinheiro público americano de um bilhão de dólares, durante o primeiro ano, com o objetivo de dar início aos trabalhos. Dillon asseverou aos delegados latino-americanos que, dentro dos próximos dez anos, eles poderiam esperar mais que vinte bilhões de dólares em capital público e privado dos Estados Unidos, bem como de instituições de empréstimo internacional e fundações. Com este fluxo de moeda e mais oitenta bilhões de dólares, de origem interna, seria possível viabilizar um real crescimento econômico *per capita* de 2,5% ao ano, esperado pelos consultores. O crescimento sustentado iria provocar melhoras na saúde, educação e nos padrões de vida. Por outro lado, os ministros econômicos garantiam que seus governos iriam reformar suas sociedades. Era

---

<sup>138</sup> Conforme PEARCE (2001), p. 106.

<sup>139</sup> Citado em RABE (1999).

necessário dinamizar a burocracia estatal, melhorar os sistemas tributário e legal, promover a reforma agrária.<sup>140</sup>

Um exame da Carta de Punta del Este, resultado final da Reunião, é importante para uma melhor compreensão do que foi ali proposto e acordado. Antes de qualquer coisa, não é um documento econômico, embora as questões ligadas ao desenvolvimento ocupem um bom espaço. Na sua introdução, denominada “Declaração aos Povos da América” afirma-se, no espírito da fala de Kennedy perante o Corpo diplomático, que “funda-se esta aliança no princípio de que a liberdade e as instituições da democracia representativa asseguram as melhores condições para satisfazer, entre outros, aos 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 desta civilização”. Era o credo liberal, dentro de sua vertente internacional progressista dos anos 60, embutido na visão de mundo de Kennedy e alguns de seus colaboradores.

A Carta, também, continha doze objetivos gerais, que eram os seguintes:

1. Conseguir um crescimento econômico de 2,5% ao ano, que tornasse possível um desenvolvimento cumulativo, suficiente o bastante para reduzir, paulatinamente, as diferenças entre os países do continente e os países industrializados.
2. Possibilitar uma distribuição mais eqüitativa da renda nacional, elevando mais rapidamente os padrões de vida das populações mais pobres.
3. Diversificar equilibradamente as estruturas econômicas nacionais, e lograr uma situação cada vez menos dependente da exportação de produtos primários.
4. Acelerar o processo de uma industrialização racional, particularmente de bens de capital, utilizando plenamente os recursos disponíveis.
5. Aumentar consideravelmente a produtividade e a produção agrícolas.
6. Impulsionar, respeitando as particularidades de cada país, programas de reforma agrária integral, encaminhada à efetiva transformação, onde for necessária, das estruturas de posse e uso da terra.
7. Eliminar o analfabetismo entre os adultos do Hemisfério, e até 1970, garantir a toda criança pelo menos seis anos de escolaridade.

---

<sup>140</sup> Citado em RABE (1999), p. 31.

8. Aumentar a esperança de vida ao nascer em cinco anos, melhorando a saúde, incluindo a construção de sistemas de esgoto e de água potável para 70% da população urbana e 50% da população rural.
9. Aumentar a construção de moradias econômicas para famílias de baixa renda, e dotá-las de serviços públicos adequados.
10. Manter níveis estáveis de preços, evitando a inflação, mas sempre levando em conta as necessidades do crescimento econômico.
11. Fortalecer os acordos de integração econômica e promover a criação de um mercado comum latino-americano.
12. Estabelecer programas cooperativos, a fim de evitar flutuações excessivas das rendas em divisas provenientes da exportação de produtos primários.<sup>141</sup>

A questão residia na viabilidade e exequibilidade destes objetivos tão ambiciosos. Isto não foi muito questionado então. Em parte, porque muitos acreditavam, certamente, nestas esperanças. Outros mais céticos ficaram calados, esperando o curso dos acontecimentos. Pequenos países tinham grande vontade de obter dinheiro americano a curto prazo, mas esta não era a proposta. Ninguém ali desconhecia as enormes diferenças que existiam entre os países signatários. Assinar a carta trazia o pesado encargo de construir planos nacionais de desenvolvimento, tarefa técnica para a qual muitos não estavam preparados. Também representava o fardo, pesado para todos, de transformar as estruturas socioeconômicas de suas nações. A delegação americana também sabia que, para longe da retórica prevalecente, haveria sérias restrições e limites à ação de cada presidente. A resposta estava no decorrer do longo prazo, quando tudo se ajustaria dentro do programado, em uma avaliação otimista.

Por seu lado, a delegação cubana trabalhava contra a proposta americana. A estratégia era combater, obstruindo os trabalhos dos grupos, transformando cada proposta em uma acusação contra os EUA. Mas aquele não era um palco adequado para este tipo de comportamento. Na verdade, Cuba, pelo menos naquele encontro, não possuía aliados. Guevara absteve-se de votar pela Carta. No dia final, fez uma declaração que, embora concordasse com as aspirações da Carta: “esta Aliança é um esforço para se achar uma solução dentro dos limites do imperialismo

---

<sup>141</sup> Aliança para o Progresso. Carta de Punta del Este. Documentos oficiais emanados da Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social, no Nível Ministerial. União Pan-Americana. OEA

econômico. Nestas circunstâncias, estamos convencidos que a Aliança para o Progresso será um fracasso”.<sup>142</sup>

A despeito dos mal-entendidos e das notas dissonantes, a conferência terminou em um clima bastante positivo. Havia, entre os presentes, o sentimento de que as relações EUA-América Latina teriam chegado a um novo patamar, nunca antes alcançado. A tarefa diplomática de Dillon fora bem sucedida, e o palco se abria para as políticas de Kennedy. Juntamente com a Aliança, foi lançado o Peace Corps. Um programa que mobilizava jovens americanos, voluntariamente seguindo para diversos países, realizando toda uma série de serviços de ajuda comunitária. Em novembro daquele ano, foi criada a USAID, braço operativo da ajuda externa global americana. Veio substituir a Administração da Cooperação Internacional, criada por Eisenhower, em 1955. A USAID constitui-se em um órgão semi-autônomo dentro do Departamento de Estado, e a Aliança incorporou-se a esta nova agência naturalmente.

De grande interesse é descrever a posição da delegação brasileira presente ao encontro. Mariani, ao final da reunião, compartilhava do clima de otimismo reinante e declarou à imprensa:

Em um gesto de visão política, os EUA colocaram a nossa disposição os recursos que, juntamente com os que podemos mobilizar, serão o despertar de nosso desenvolvimento econômico e social. ... Desenvolvimento não é o bastante. Nós necessitamos de desenvolvimento com justiça social. Uma nova consciência está sendo forjada, às vezes de uma forma confusa, de que os pobres, os esfomeados, os analfabetos, os doentes, deverão ter melhores dias, se não para eles mesmos, certamente para seus filhos.<sup>143</sup>

Possuímos mais informações no que diz respeito ao pensamento de Roberto Campos sobre o encontro. Ao que se sabe, a delegação brasileira chegou ao Uruguai, com certa insatisfação devido ao fato de Eisenhower e Kennedy terem rejeitado a OPA. Era, em parte, como estar diante de uma idéia roubada.<sup>144</sup> Porém, ele, pessoalmente, acreditava que a Aliança para o Progresso não era um mau programa, dado que, pela primeira vez, comprometia os EUA a apoiar taxas de crescimento bem definidas e um sistema de planejamento e assistência financeira a longo prazo. Outra novidade, bem vinda, estava na ênfase dada à reforma estrutural e ao investimento social.

Contudo, Campos via, com certo receio e ceticismo, o desenvolvimento social apregoado. Para ele, os “policy-makers” americanos acreditavam que o desenvolvimento social era algo que

<sup>142</sup> Citado em ROGERS (1964). p.45.

<sup>143</sup> Trata-se de um trecho do press release emitido pela equipe em 18/08/61. Citado por LEVINSON e ONIS (1970). p. 73.

<sup>144</sup> Seguimos a descrição existente em : BAILY (1976).

decorria quase que naturalmente do desenvolvimento econômico, enquanto, na verdade, poderia desviar recursos importantes para a necessária concentração do investimento na indústria básica e na infra-estrutura produtiva. Conforme Campos, muitos brasileiros acreditavam que a ênfase nas reformas sociais poderia ser, de fato, uma estratégia de postergação americana, uma vez que, estas reformas seriam certamente difíceis de se realizar, e assim um maior compromisso financeiro podia ser evitado. A nova ênfase poderia atrapalhar a industrialização do Brasil, então em curso.<sup>145</sup> Para Roberto Campos, a ajuda americana deveria somar-se ao esforço que já se fazia no Brasil desde o Plano de Metas. (Jânio não tivera tempo ou vontade de estabelecer uma nova política). Ele também temia que houvesse uma contradição entre os objetivos declarados de combater a inflação e fomentar a industrialização. Em última instância, os EUA poderiam dar mais ênfase à estabilização monetária, como já ocorrera anteriormente.

Outro fator com grande potencial disruptivo, que podia ser observado naquele momento, era o rumo independente que Jânio Quadros dava à política externa brasileira. Existiam suspeitas mútuas entre os dois países. Quando a Força Tarefa para a América Latina esteve no Brasil, houve um encontro entre Jânio e Berle, no qual este ofereceu ajuda financeira e, ao mesmo tempo, sondou o presidente sobre o problema cubano. Jânio irritou-se contra o que parecia ser um suborno.<sup>146</sup> Roberto Campos buscava minimizar todas estas rugas, afirmando, para interlocutores americanos, que era apenas uma forma de Jânio conter os inimigos internos. Mas, logo veio a renúncia e mudanças no governo levaram Roberto Campos ao cargo de Embaixador em Washington, onde seria o responsável pelas primeiras negociações envolvendo a implantação do programa no Brasil, assunto que já ultrapassa os limites deste trabalho.

Para finalizar, devemos reter o fundamental de que a Aliança para o Progresso foi concebida como um programa americano de ajuda econômica para as reformas sociais, aliado a um conjunto de novas regulações comerciais, especialmente focado na América Latina. Foi preparada por um relativamente grande número de técnicos e acadêmicos, intelectualmente diversificados, liderados por uma equipe exuberante e extremamente autoconfiante quanto aos rumos tomados, o que não garantiu o sucesso do empreendimento, mas, o viabilizou como a pedra de toque da política americana para o continente, por um longo tempo, tal como tentaremos mostrar a seguir.

---

<sup>145</sup> BAILY (1976). p. 98.

<sup>146</sup> BAILY (1976)



## CAPÍTULO 2 - O DIFÍCIL COMPROMISSO: A RECEPÇÃO E IMPLANTAÇÃO DA ALIANÇA PARA O PROGRESSO NOS GOVERNOS JÂNIO QUADROS E JOÃO GOULART

### 2.1 - Introdução

Viu-se como a administração Kennedy imediatamente empreendeu uma reavaliação da política externa americana a partir da perspectiva da teoria da modernização, do liberalismo internacionalista. Esta reavaliação, no que tange a América Latina, tomou a forma do programa da Aliança para o Progresso. Este foi um esforço para colocar o ambiente continental dos anos 60 dentro do âmbito da análise liberal-modernizante e, conforme esta, tratar as causas do descontentamento latino-americano, impulsionado pelas forças do nacionalismo e do populismo e a “revolução das aspirações crescentes”, reconhecidas, afinal, como parte de um desejo geral de mudança social nas sociedades locais, a qual, caso não fosse atendida, poderia aumentar o perigo da difusão do comunismo no continente, como mostrava o exemplo cubano. Na forma de um projeto, o programa da Aliança foi detalhado na Carta de Punta del Este em agosto de 1961, quando ficou acordado que a ajuda americana seria acompanhada de um tentativa voluntária dos países signatários no sentido de formular planos de desenvolvimento nacionais, implementar projetos conforme estes planos e, de certa forma, adequar os seus esforços de desenvolvimento à estrutura geral delineada pela ajuda americana.

Muitos setores da burocracia americana, parte da equipe da Casa Branca e o próprio presidente tendiam a ver o Brasil como tendo o poder potencial de controlar ou influenciar os caminhos do continente, em detrimento ou em benefício dos seus interesses. Consequentemente, o país foi alvo de uma grande atenção dos que conduziam o programa, recebendo um apoio que, presumidamente, o Brasil estava disposto a aceitar como tinha sinalizado e desejado Juscelino com sua Operação Pan-Americana.

Contudo, o alinhamento do Brasil com a Aliança não ocorreu tal como esperado. O lançamento do programa coincidiu com a assunção do governo de Jânio Quadros, que trouxe uma

nova abordagem para a política externa brasileira. Um novo paradigma se impôs, por várias razões, e perdurou mesmo durante o atribulado governo de seu sucessor João Goulart. Mas não foi somente a política oficial que trouxe tensões às relações Brasil-Estados Unidos. A própria guinada para uma política independente tinha causas mais profundas de ordem política e econômica, elementos que serão estudados a seguir.

Nesta seção do trabalho haverá um deslocamento da visão mais centrada no ambiente político da diplomacia estadunidense e latino-americana que dominou a seção anterior para a análise da recepção e implantação do programa no Brasil. Será vista, em um primeiro momento, uma análise da recepção da Aliança no campo das idéias e como elemento fundamental da política americana para o Brasil. Ao mesmo tempo será apresentada a abordagem metodológica considerada como mais adequada para os propósitos desta tese.

Serão examinados os eventos que marcaram a chegada do plano ao Brasil, as primeiras ações, a vinda da USAID, a opção americana de construção de duas missões brasileiras, uma no Recife e outra no Rio de Janeiro, a cooperação e o confronto entre as burocracias brasileira e americana. Por último, o trabalho procurará mostrar os motivos que levaram à deterioração das relações entre os dois países, tendo como fio condutor a crise na condução da ajuda externa e considerando que este foi um dos fatores principais que levaram a um crescente descompasso nestas relações.

A crise foi superada com os desdobramentos que se seguiram à mudança do regime político em abril de 1964, mas antes disto acontecer um importante fato veio alterar a política externa americana: o assassinato do mentor da Aliança, o presidente Kennedy, em novembro de 1963, tendo sua administração, se assim se pode falar, sido ocupada por uma facção do partido democrata menos liberal e com uma visão mais instrumental da ajuda externa. O novo governo do presidente Johnson reformulou a política para a América Latina ainda antes dos eventos brasileiros de março/abril de 1964, o que veremos somente em outra parte deste trabalho.

## 2.2 - A RECEPÇÃO DO PROGRAMA.

Uma questão primordial se coloca ao estudar-se a Aliança para o Progresso que é a da aceitação que o conjunto de idéias, valores e princípios básicos do programa recebeu na América Latina e especialmente no Brasil. A crise na política externa americana tal como percebida pela administração Kennedy gerou um debate público e uma experimentação política em grande parte inovativos, embora embasados em valores tradicionais tais como o anticomunismo, reformismo, pluralismo e defesa da democracia. As doutrinas dos anos 60 desafiaram a ortodoxia e ganharam nos EUA, durante algum tempo, uma predominância intelectual. Mas e ao sul do Hemisfério?

Torna-se fundamental então mapear como esta nova política foi recebida por aqui. Faremos, em primeiro lugar, uma apresentação de como se dá a recepção de idéias em um dado contexto sociocultural e político. Depois estudaremos a questão a partir das realidades políticas e econômicas do Brasil de então, tentando mostrar como foi pensada a iniciativa americana a partir da análise do ponto de vista dos principais atores e grupos políticos organizados do país.

### 2.2.1 - Aspectos Teóricos e Metodológicos.

Este inquérito sobre a recepção das idéias da Aliança, nos leva a fazer uma delimitação da posição metodológica que iremos assumir ao longo deste trabalho, através da escolha de um instrumento analítico adequado. Examinaremos aqui dois modelos: a) a abordagem do ator racional; b) o modelo burocrático.

A abordagem do ator racional assume que o governo de um país é um ator racional e unitário. O ator é visualizado como agindo orientado para os seus objetivos. Deste ponto de vista é possível falar coerentemente e com bom nível de precisão dos “interesses dos EUA”, por exemplo. A boa política é aquela que é racional, não só em relação aos fins como também aos

meios utilizados.<sup>147</sup> As mudanças e continuidades de uma política externa de assistência derivam das percepções mutantes de um governo sobre a racionalidade de uma dada política. No caso da ajuda externa a tarefa é a de identificar as situações específicas para definir a apropriada ajuda externa requerida.

Queremos sugerir que o modelo burocrático<sup>148</sup> é o mais adequado ao objeto deste estudo, sendo útil para analisar a política norte-americana para o Brasil durante a era da Aliança para o Progresso. Desta perspectiva, o processo de tomada de decisões ocorre em um circuito institucionalizado onde preferencialmente agem atores governamentais. Os principais elementos deste processo são: a) Fins e valores diversos demandam conciliação como pré-requisito para que uma decisão seja alcançada. b) existem múltiplos atores e não um ator unitário, c) existe uma tendência dos atores em focar em diversos problemas internacionais ao invés de privilegiar uma única questão estratégica aos interesses nacionais. d) Há uma tendência dos atores tomarem decisões com base na conjuntura externa e interna e não através de uma escolha racional.<sup>149</sup>

Isto nos ajuda a focar como o programa da Aliança foi pensado e posteriormente implementado. Diversos interesses de um grande número de organizações norte-americanas afetam a América Latina de alguma forma. O conjunto destes altera diretamente o processo de condução de um programa tão amplo como foi a Aliança. Interesses privados e não-privados com diferentes graus de influência jogaram o seu jogo.

Do lado do governo dos EUA, um grande número de interesses e diferentes pontos de vista moldaram a concepção do programa. A política para a América Latina emerge de uma interação entre os muitos atores que tomam parte no jogo político, onde cada um tenta levar adiante sua perspectiva, esperando ser levado em conta junto ao centro de tomada de decisões. Cada agência tem suas próprias influências, tarefas, rotinas. Cada ator tem diferentes pesos e seu poder depende de várias considerações: a substância do que está sendo discutido ou considerado; o contexto que se estabeleceu; o poder, habilidades e estilo dos participantes na política de tomada de decisões; e o seu relativo acesso à ação relevante ou canais de implementação.

Atores com pontos de vista diversos ou conflitantes podem ter influência determinante sobre uma mesma questão. O resultado deste processo, portanto, não é necessariamente coerente

---

<sup>147</sup> Ver, por exemplo, MORGENTHAU (1969).

<sup>148</sup> Na construção desta perspectiva é grande a nossa dívida com o trabalho de LOWENTHAL (1974).

<sup>149</sup> Este modelo foi desenvolvido formalmente por Graham Allison e Charles Lindblom. Ver TOWNSEND (1980). p.24.

e frequentemente não o é. Uma vez que agências com diferentes conceitos e procedimentos são chamadas para modelar e implementar uma mesma política, tal como aconteceu em relação à Aliança, aumenta a probabilidade de que o processo de implementação reflita algo desta pluralidade que o alimentou.

Para explicar ou predizer ações do governo americano para a América Latina, durante o período da Aliança ou outro qualquer, não se pode partir da idéia de que o governo dos EUA, como um todo, persegue um objetivo fixo que pode ser presumido ou imputado a priori. Agências distintas dentro do governo americano, bem como grupos organizados perseguem seus próprios propósitos de acordo com variadas concepções, premissas e procedimentos. Pode mesmo haver e este parece ter sido o caso, discordâncias dentro de uma mesma agência. Diferenças e conflitos intragovernamentais dão a razão da complexidade do processo, mesmo que na análise de uma política externa devam-se considerar quão importantes são os valores, imagens e premissas compartilhadas pelas diversas organizações.

Assim, é de grande utilidade para este trabalho, estudar a relativa e ponderada influência de certo número de atores sobre a formulação e implementação da política do programa, nos seus diversos estágios e a respeito de diferentes questões. Outro aspecto fundamental a ser pesquisado é a identificação dos característicos meios de ação usados por órgãos específicos, para tipos diferentes de questões políticas e econômicas. Estes meios estão correlacionados com a forma e o processo pelos quais informações e questões sobre a América latina e, no caso, o Brasil são vistas e analisados, tornando-se a base da ação burocrática, em diferentes níveis de governo, igualmente no Brasil e nos EUA. Como foi afirmado, organizações diferentes geralmente partem de premissas diferentes que sublinham políticas diferentes. Mas, pode ocorrer muitas vezes também que mecanismos de controle e coordenação centralizados afetem a política de órgãos diferenciados, conduzindo-os numa mesma direção. Este parece ser o caso, quando o poder do Estado se condensa e concentra em um núcleo ativo de poder e as instâncias centralizadoras se impõem, como aconteceu no Brasil pós-64, momento importante nos rumos do nosso objeto de pesquisa.

### 2.2.2 - Recepção e Formulação de Políticas

No campo das relações internacionais todo tipo de cooperação está subordinado à distribuição do poder mundial e suas implicações. Este fato era especialmente válido para o sistema internacional da década de 60 que se caracterizava pelo dinamismo revolucionário, pela bipolaridade e pelos choques ideológicos. De uma forma geral, pode-se apontar a existência de quatro estruturas de poder que interagem e se alteram com o passar do tempo, sem que nenhuma delas predomine sempre sobre as outras. São quatro estruturas analiticamente diferentes que conformam as barganhas entre os atores econômicos e políticos: a **estrutura do conhecimento** de onde emana o poder de influenciar as idéias dos outros; a **estrutura financeira** que tem o poder de abrir ou fechar o acesso ao crédito entre as nações; a **estrutura da segurança** cujo poder se baseia na força militar; e a **estrutura produtiva**, sujeita aos interesses maximizadores de produtores e consumidores.<sup>150</sup>

A estrutura produtiva - o campo da economia - possui um papel fundamental. A recepção de um programa, de uma política, depende da resposta de um país às conjunturas econômicas internacionais. A competitividade e, no caso brasileiro, a vulnerabilidade de uma nação às flutuações da demanda internacional por produtos de baixa elasticidade de demanda são dados importantes, pois atores econômicos e políticos podem apoiar o comércio livre, ou ao contrário, levados por considerações de ordem interna, apoiar uma política mais autárquica, mais protecionista. Havia na época, por exemplo, uma forte pressão interna para intensificar-se a proteção, ou o subsídio àqueles produtos nos quais éramos fortemente especializados, o que redundou no fato de que a estabilização dos preços do café foi uma das mais importantes concessões americanas contidas na Carta de Punta del Este.

Outra questão econômica relevante é a da manutenção da capacidade de importar, de manter abertas as fontes de recursos para a demanda interna. Os produtores internos de bens de consumo, as firmas transnacionais, a burguesia nacional, possuem uma afiada preocupação com as condições macroeconômicas. A estrutura financeira, a estrutura do mercado de capitais internacionais é também muito importante. Sua estreiteza nos anos 60 significava uma grande dependência do humor do governo americano. A estrutura do setor bancário, sua orientação para

---

<sup>150</sup> É a construção feita por STRANGE (1995). p. 172.

o comércio ou para o desenvolvimento em graus diferentes, a política cambial vigente, tudo isto coloca limites e desafios para um programa de assistência financeira.

O sistema internacional montado em torno do comércio mundial também modela a política doméstica de várias formas, operando inclusive através de atores domésticos e impondo consideráveis restrições à ação de grupos internos que se oponham a um dado compromisso internacional. A força de acordos, regulamentações, a influência de grandes agências de desenvolvimento e da ideologia que as permeia é considerável.

No campo da segurança é certo que implicações de ordem militar e geopolítica influenciam a política econômica e a forma de ver acordos com potências amigas ou dispostas à cooperação. O mundo da guerra fria caracterizou-se pelas frequentes confrontações entre os blocos de poder estabelecidos e a Aliança foi em parte uma resposta ao desafio da ameaça comunista na América Latina. Nos EUA do pós-guerra o “establishment” militar tornou-se uma vasta organização com responsabilidades políticas internacionais. No Brasil, observa-se também o crescimento da capacidade do estamento militar de influenciar a política pública brasileira. A influência política dos militares detém-se primordialmente sobre questões que são relacionadas com a defesa e a segurança nacional, contudo no ambiente específico dos anos 50 e 60, pode-se apontar alguns elementos importantes na conformação do apoio militar brasileiro a uma maior cooperação com os EUA.

De fato, a volta do efetivo febianco iniciou, em 1945, um novo período para o Exército Brasileiro, ocorrendo um verdadeiro impacto na sua estrutura, o qual, subseqüentemente, iria gerar uma série de resultados. Entre os mais importantes, podemos relacionar: a) o aumento da aproximação ideológica e a confiança nos Estados Unidos; o exército americano se tornou um modelo para o nosso, b) o Exército Brasileiro veio a ser o mais bem equipado da América do Sul, tanto em material bélico, quanto em recursos para ações desenvolvimentistas tais como tratores, pontes de campanha, aparelhos de comunicação, equipamento médico etc., c) a criação da Escola Superior de Guerra-ESG e da ECEME – Escola de Comando e Estado-Maior do Exército, espelhadas e orientadas conforme o modelo americano, d) o acordo militar de 1952, o qual perdurará até 1977, quando o presidente Geisel o rompeu unilateralmente, e) o reconhecimento do valor da interdependência política e da cooperação nas diversas áreas de afinidade entre os dois países, f) o reforço da idéia de que o capitalismo e o alinhamento com o

Ocidente poderiam construir uma nação poderosa, g) o despertar de uma aversão ao populismo de diversos matizes, h) a construção de um ambicioso sonho de poder nacional.<sup>151</sup>

Antes de falar da questão da recepção das idéias, do poder exercido pela estrutura do conhecimento, deve-se levar em conta que sempre existem restrições vindas diretamente do mundo da política, do jogo diário de interesses diversos que tentam se acomodar nesta arena. Este fator pesou fortemente sobre a condução do programa. Escolhas políticas são feitas por políticos que ocupam posições institucionais, possuindo uma autoridade formal constituída. Estas escolhas requerem confiança, entusiasmo por parte de um grande número de indivíduos a serem mobilizados, ou dispostos a tal. Acordos entre políticos, líderes da sociedade civil, burocratas e líderes de grupos de interesse devem ser costurados. Para ser aceito um programa do porte da Aliança, deve haver uma grande coalizão entre grupos-chave de um país, dispostos a levá-lo à frente e a superar os obstáculos à sua implementação.

Alguns fatores atuam diretamente na disputa política sobre uma escolha desta natureza. Antes de qualquer coisa, são importantes o conjunto dos interesses de curto prazo dos principais partidos políticos e grupos organizados. O papel da organização do Estado e das instituições que o compõe não é desprezível, uma vez que o grau de desenvolvimento da burocracia é um elemento a ser levado em conta. Também devem ser compreendidos o sistema de leis eleitorais, o balanço entre o executivo e o legislativo, o grau de eficácia do conjunto das instituições políticas.

### 2.2.3 - A Recepção das Idéias Aliancistas

A Aliança foi claramente um momento de mudança na estratégia americana para a América Latina. No embate entre as idéias que se discutiam no Brasil e na América Latina no começo dos anos 60, o programa de ajuda externa significou uma mudança, um novo elemento introduzido na linguagem e nas questões políticas tornadas relevantes. Foi um tema popularmente discutido pelas mídias americana e brasileira. Esta visão de um possível novo patamar nas relações Brasil-EUA provocou um sério e violento debate, que perdurou por longo tempo, pelo menos até o final da década.

---

<sup>151</sup> RIBEIRO (1998), p. 70.



Analiticamente, podemos pensar nas formas através das quais idéias podem influenciar a formação de políticas internacionais: idéias podem servir como mapas de conexões causais entre um dado conjunto de objetivos e diferentes estratégias políticas para se chegar a eles. Alternativamente, as idéias podem influenciar a escolha de políticas quando existem múltiplas soluções para um dado problema. Pode-se acrescentar também que, uma vez inseridas em instituições, as idéias podem influenciar a escolha de políticas muito depois que os interesses originais que fundaram estas instituições, ou ordenaram um conjunto de decisões, tenham se transformado<sup>152</sup>.

Idéias proporcionam um poder político a quem as defende e maneja. Este poder pode ser considerável e de longo alcance. Um conjunto de idéias, um sistema conceitual ou mesmo um simples slogan podem efetuar mudanças significativas na definição de interesses sociais, podem influenciar o comportamento de indivíduos e grupos.<sup>153</sup> Elas podem providenciar distinções críticas, introduzir a base para novas categorizações. Um bom exemplo disto foi o fato do discurso aliancista certamente ter influenciado a elaboração interna por alguns grupos de um conceito de modernização do Brasil. A linguagem empregada muitas vezes consegue ter o poder de determinar o que aparece como “natural”, inquestionável ou não necessitado de explicações.

A aceitação de idéias em um contexto nacional particular é raramente idêntico de país para país. Ela tende a ser contingente em função da configuração institucional do Estado, de suas experiências anteriores, sucessos e fracassos na implantação de políticas, da viabilidade de mobilizar apoio entre as coalizões políticas existentes ou de forjar outras. É necessário um certo ambiente para as idéias enraizarem-se ou florescerem. No Brasil do final dos anos 50, uma forte ideologia já tinha fincado suas raízes em diversas instituições nacionais tornando-se a matriz dos objetivos e das estratégias nacionais de crescimento e construção da nação: tratava-se do desenvolvimentismo. O trajeto desta ideologia entre nós pode ser considerado fundamental para entrevermos o porque da assistência financeira americana ser tão desejada por alguns grupos do país e tão combatida por outros.

---

<sup>152</sup> GOLDSTEIN e KEOHANE (1993). p. 12.

<sup>153</sup> BIERSTEKER (1995).

## 2.2.4 - Origens do Desenvolvimentismo

O desenvolvimentismo como ideologia e política pública é um elemento essencial para se entender o ambiente intelectual e político hemisférico que influenciou e moldou a recepção da ajuda externa americana no começo dos anos 60. De uma forma um tanto reducionista, costuma-se definir esta ideologia como o projeto de transformação da sociedade brasileira levado a cabo através da industrialização induzida pelo Estado, que realiza esta tarefa usando dos instrumentos do planejamento econômico e da substituição de importações seletiva.<sup>154</sup> O Estado deveria, também, captar e orientar recursos financeiros para o investimento induzido, tarefa para a qual a ajuda externa teria um papel a cumprir, conforme vários grupos envolvidos com a problemática do desenvolvimento no Brasil. Caberia ainda ao Estado, neste modelo, fomentar o investimento direto naqueles setores nos quais a iniciativa privada não tivesse interesse.

As origens deste pensamento remontam aos dramáticos acontecimentos da Grande Depressão e da Segunda Guerra Mundial, que deram origem a uma série de novas experiências no campo da política pública e a uma evolução na teoria econômica, juntamente com novas demandas por parte das nações emergentes. No imediato pós-guerra, o alívio da pobreza das nações pobres, inclusive através da assistência financeira, ganhou alta prioridade, devido a percepção da interconexão econômica global e da realidade política da guerra fria. Quaisquer que tivessem sido as conseqüências da interdependência no passado, agora havia certa consciência de que esta poderia permitir uma oportunidade para os países em desenvolvimento perseguirem seus objetivos nacionais.

Um fator fundamental na expansão da preocupação com o desenvolvimento e com a pobreza, foi a crescente influência do pensamento econômico keynesiano, com sua ênfase no planejamento, no papel do Estado interventor, no estímulo do investimento e no aumento da demanda. Este corpo doutrinário difundiu-se pelos governos dos EUA e da Europa Ocidental, que passaram a promover estes novos princípios macroeconômicos. O peso destes países na economia

---

<sup>154</sup> Existem duas obras fundamentais sobre o assunto. Ver: BIELSCHOWSKY (1988). E também: SIKKINK (1991).

mundial, especialmente o dos EUA, fizeram com que a nova doutrina se espalhasse mais rapidamente e fosse aceita como modelo de regulação global.<sup>155</sup>

Uma das formas pelas quais isto ocorreu foi a ação da política externa americana que, por meio de seus programas de ajuda, adquiriu grande influência direta sobre a política econômica de outros países, especialmente aqueles que eram alvos prioritários destes esforços assistenciais. Este é um ponto fundamental: a Aliança para o Progresso transcorreu, e em grande parte foi moldada, no ambiente internacional de um keynesianismo difuso e operante. Quanto ao desenvolvimentismo, não somente foi importante a interferência dos programas de assistência, como também a gênese do campo intelectual das doutrinas desenvolvimentistas, algumas declaradamente keynesianas, outras como as cepalinas e mesmo a vertente rostowiana da modernização, fortemente inspiradas e legitimadas pelas idéias de Keynes, especialmente a de que era necessário um outro tipo de disciplina econômica, que investigasse o subemprego de recursos humanos e materiais.<sup>156</sup>

A Aliança foi fruto, em parte, da prosperidade dos anos 50 e 60 e do consenso que se formou em torno do compromisso do “embedded liberalism”<sup>157</sup>, que pode ser descrito como uma muito bem sucedida forma de permitir que os países procurassem aplicar políticas keynesianas internas sem que isto abalasse o equilíbrio monetário e político internacional, tal como ocorria anteriormente, no período entre-guerras.

Enquanto tornava-se hegemônica, a doutrina achou caminho dentro dos novos instrumentos de regulação da economia internacional como o Banco Mundial e a ONU, nas equipes que iriam preparar e implementar o Plano Marshall e conduzir o governo das nações ocupadas militarmente. Os economistas keynesianos também forneceram o grosso da mão de obra necessária aos programas de ajuda, tornando-se com um tempo, uma comunidade intelectual verdadeiramente atuante. As novas instituições integrantes do acordo de Bretton Woods criaram uma nova economia política internacional. O sucesso do “embedded liberalism”, o valor de sua regulação, a reconstrução européia e do nordeste asiático, contribuía para o florescimento do internacionalismo liberal keynesiano dos anos 60, do qual a Aliança é um dos exemplos mais emblemáticos.

---

<sup>155</sup> HIRSCHMAN (1995). p. 140.

<sup>156</sup> Ibidem. p. 152.

<sup>157</sup> RUGGIE (1982). p.379-415.

Uma preocupação pertinente é observar como o keynesianismo ganhou força nos EUA. Neste aspecto, a abordagem que nos interessa é aquela que se centra no fato de que a recepção das idéias depende da configuração institucional do Estado. As instituições devem ter uma boa experiência com os sucessos e fracassos inerentes de uma condução da política pública e estarem assim abertas e flexíveis o bastante para incorporar novas doutrinas. Nos EUA a aceitação do keynesianismo se deu em duas etapas.<sup>158</sup> Em um primeiro momento, os procedimentos de recrutamento aberto e os arranjos não-hierárquicos das agências administrativas “permitiram a experimentação de diversas abordagens diferentes de combate à depressão até que o keynesianismo se posicionou como a estratégia dominante de regulação.”<sup>159</sup> Posteriormente, houve um processo de consolidação que requereu o apoio de outros atores sociais, mas a institucionalização dependeu da enorme força da política de pleno emprego, embora não tenha ocorrido um consenso total. Nos anos 60, as divergências tinham desaparecido e a doutrina reinou absoluta. Durante o governo Kennedy, o seu staff econômico e o influente Council of Economic Advisors, eram keynesianos, criando um fértil ambiente doutrinário que perpassava as universidades, onde a doutrina florescera, e o alto escalão da administração federal norte-americana.

Na formação deste ambiente profissional com novo viés, a universidade de Harvard teve grande importância. Ao que parece, pelos relatos existentes, foi fundamental a vinda de Alvin Hansen, originariamente ensinando na Universidade de Minnesota, onde era um crítico das idéias de Keynes (um caso de conversão, muito comum entre apóstolos de uma doutrina). A universidade, sob a influência de um seminário sobre Keynes que Hansen ministrava, instruindo nomes como Paul Samuelson, James Tobin, e Robert Solow, tornou-se o posto avançado do keynesianismo para os EUA. Toda uma geração de jovens economistas formou-se sob esta bandeira que, em grande parte, era política, galgando posteriormente os degraus da administração pública, como é o caso do grupo harvardiano citado que vai atuar de diversas formas em torno da Aliança para o Progresso.

A política de ajuda internacional se vincula fortemente à proposta de reforma social que Keynes coloca. Existe na sua obra um componente político liberal combinado com outras preocupações. Na ordem econômica liberal, o pacto social deveria fixar as condições de partida,

---

<sup>158</sup> WEIR (1989).

<sup>159</sup> Ibidem. p. 84.

determinando para todos os indivíduos uma igualdade originária. Keynes discorda do segundo passo desta doutrina, que sustenta o argumento de que os indivíduos deixados a buscar sozinhos os seus interesses, não só fariam o melhor para si, como também realizariam o esperado bem-estar coletivo.<sup>160</sup> O laissez-faire seria uma falácia perigosa ao desconhecer a fragilidade da ordem social e a importância do Estado em gerir uma sociedade que pretenda desenvolver-se. O automatismo do mercado deixado a si mesmo levaria aos desastres conhecidos: a ineficiência econômica - uma vez que o mercado não chega ao equilíbrio de pleno emprego automaticamente-, as desigualdades sociais e a instabilidade política resultante.

A economia do desenvolvimento também encontra a sua gênese em Keynes. Ele fez uma significativa distinção entre uma economia que se encontra em pleno emprego de recursos humanos e materiais e as economias onde os recursos estão sub-empregados. Esta postura tornou legítima uma terceira (em relação ao neoclassicismo e o keynesianismo) ciência econômica voltada para a aplicação nas áreas subdesenvolvidas. Nestas regiões e, mormente no Brasil, surgiram economistas dispostos a mudar o estado das coisas e iniciou-se um grande esforço nesta direção. Muitas destas iniciativas foram tentadas através de esforços conjuntos, envolvendo os países centrais, especialmente os EUA, e a América Latina. Este é o pano de fundo sob o qual se pensou e se implantou a Aliança para o Progresso e a USAID. Boa parte destes esforços foram realizados por economistas ligados institucionalmente, ou pelo menos afinados com as orientações teóricas da Comissão Econômica para a América Latina – CEPAL, um órgão da ONU.

No final dos anos 40, a ONU formulou, dentro do espírito norteador do novo consenso, um programa de assistência econômica para os países membros que propunha a adoção por estes países de um sistema de contas nacionais. Estas seriam um instrumento necessário para a política macroeconômica, permitindo cenários, intervenções ao estilo heterodoxo. Coerentemente, a ONU evoluiu para uma nova posição que defendia o progresso mais rápido dos países subdesenvolvidos, considerada como fundamental para aumentar o emprego produtivo dos recursos e o nível de vida da população. Colocava-se a necessidade de definir uma política efetiva de combate ao subdesenvolvimento. Os pressupostos de tal programa eram:

---

<sup>160</sup> Conforme MORAES (1987).

1) as economias latino-americanas necessitavam de ajuda para a ‘reconstrução’, uma vez que haviam sido fustigadas por um desgaste anormal durante a guerra; 2) observava-se uma tendência à deterioração dos termos de troca, prejudicial à América Latina; 3) as economias dessa região tendiam a um crescimento excessivamente lento<sup>161</sup>.

Assim, surge a CEPAL, em 1951, dentro de um ambiente dominado pela fé na intervenção estatal e no planejamento econômico. Duas questões em jogo ligavam a instituição ao keynesianismo como que ampliando a doutrina ao nível mundial. Ressaltava-se o caráter cíclico do subdesenvolvimento, com as economias do terceiro mundo (expressão na época não conhecida) dependentes dos ciclos de alta do capitalismo mundial. O desemprego disfarçado, reflexo e causa da baixa produtividade destes sistemas, era um problema fundamental. A tarefa era gerar empregos e renda. Um programa conhecido. A teoria cepalina seria a versão latino-americana da disciplina que se instalava vigorosamente no mundo anglo-saxão.<sup>162</sup> Seria a versão regional e desenvolvimentista da ideologia que se tornava hegemônica, cobrindo um vazio teórico existente, uma falta de disciplinas que enfrentassem as realidades que se queria modificar.

O economista Raul Prebisch, um dos idealizadores desta revisão e principal condutor da CEPAL em seus primeiros anos, era, sobre muitos aspectos, afinado com o pensamento de Keynes, tendo inclusive, na época, escrito um pequeno compêndio introdutório à nova doutrina (publicado no Brasil há aproximadamente uma década atrás). Prebisch foi buscar no texto estudado aquilo que, de imediato, era matéria aplicável à construção da análise dos condicionantes estruturais do crescimento: repúdio ao *laissez-faire* como sistema de alocação de recursos; a idéia de que poupança e investimento não entram automaticamente em equilíbrio sendo necessária a intervenção do Estado para regular esta disfunção estrutural; a insuficiência, em muitos aspectos também estrutural, da demanda agregada nos países da América Latina.

Seria impossível aqui, neste trabalho, mapear toda a influência de Keynes sobre a economia política brasileira e sobre o vasto campo da política econômica e pública. Seria também, impensável reconstruir o vasto aparato de planos, programas, comissões e instituições criadas no espírito da intervenção estatal para aumentar os gastos sociais e os investimentos, considerados como insuficientes nos mais diferentes setores. Vamos nos deter na questão de como o desenvolvimentismo ganhou corpo no país.

---

<sup>161</sup> Ibidem. p. 75.

<sup>162</sup> BIELSCHOWSKY (1988 b). p. 21-46.

### 2.2.5 - O Desenvolvimentismo: Evolução e Crise

No Brasil houve uma grande continuidade nas políticas desenvolvimentistas. Pode-se remontar ao Estado Novo, como marco inicial. Elas arrastaram-se durante o governo Dutra, mas tiveram grande impulso no segundo governo Vargas. O governo de Juscelino foi uma espécie de era de ouro do desenvolvimentismo, uma era de consolidação do modelo. É claro que este trabalho não fará a recuperação da trajetória das políticas que se formaram e consolidaram no período que precede a Aliança. Mas interessa pensar como, dentro da moldura democrática, do quadro institucional vigente, da política econômica, da específica arena política dos anos 50 e especialmente do começo dos anos 60, poderiam surgir adesões, repúdios, alianças e interações com a idéia de uma ajuda americana massiva.

Neste período, houve um crescente avanço do modelo, fenômeno que pode ser creditado a um consenso entre as elites e a sua expansão para uma base societal mais ampla. No caso brasileiro, esta emergência foi específica devido a articulação do desenvolvimentismo com as ideologias existentes entre os principais grupos organizados do país: Exército, frações mais internacionalizadas da burguesia industrial, burocracia estatal mais afinada com as mudanças na doutrina, com as técnicas de planejamento e expostas à assistência técnica americana.<sup>163</sup> Para além destes grupos, a nova política encontrou adeptos, especialmente durante o governo JK, em segmentos da classe trabalhadora, entre a classe média e entre uma boa parte de intelectualidade nacional.

Outro fator fundamental foi o aumento da capacidade administrativa e coercitiva do Estado brasileiro para perseguir objetivos declarados, durante o período. Novas soluções técnicas e a ênfase na condução estatal da economia encontraram ressonância nas elites burocráticas. Houve uma grande reordenação na política econômica. Neste sentido, a nova ideologia foi fortemente influenciada pelos exemplos oriundos do mundo desenvolvido. A pauta era não somente a industrialização, mas também a modernização, a emulação dos padrões de bem-estar do mundo ocidental desenvolvido, considerados como alcançáveis caso a nação se esforçasse para atingi-los. Por outro lado, um bom número de brasileiros freqüentou as universidades

---

<sup>163</sup> Ver SIKKINK (1991). p. 02.

americanas e inglesas nos anos 50, onde tomaram contato com os primeiros trabalhos da economia de desenvolvimento.<sup>164</sup>

Os desenvolvimentistas, porém, não eram um grupo coeso ou homogêneo. A literatura corrente sustenta que eles podiam ser divididos em dois grupos com diferentes visões sobre como alcançar as metas pretendidas: os assim chamados “desenvolvimentistas cosmopolitas” e os “nacional-desenvolvimentistas”.<sup>165</sup> Ambos os grupos concordavam quanto à necessidade de industrializar o país, firmavam esperanças no planejamento e na intervenção sistemática do Estado nas questões econômicas. Os cosmopolitas, contudo, eram a favor de uma maior ênfase na iniciativa privada e encorajavam um investimento externo mais intensivo. Evidentemente, não faziam oposição à uma ajuda externa intensificada. Os nacionalistas reclamavam e muitas vezes se opunham diretamente ao investimento externo privado. Eram defensores de uma ativa participação do Estado na produção de bens e na promoção do bem-estar social. Não viam com bons olhos uma maior aproximação com os EUA e consideravam as empresas americanas como nefastas para a ampliação de nossa economia.

Durante o segundo governo de Vargas e por um bom período do governo de Juscelino, existiu uma aliança tática entre os dois grupos, aos quais se juntaram outros setores interessados no programa de industrialização. Este consenso mostra como a ideologia era persuasiva e o grau de penetração dela em um amplo espectro de grupos sociais. Deve-se considerar também a natureza do contexto político e a interpretação simbólica que se dava então ao desenvolvimentismo: Juscelino apresentava o desenvolvimento como algo novo, moderno e dramático para o futuro do país. A OPA foi uma tentativa de alavancar os objetivos do Plano de Metas com o apoio de uma maior ajuda americana. É realmente uma ironia da história que o governo do período democrático 1945-64 que mais se esforçou para receber assistência americana não a tenha recebido tal como esperado e que esta tenha vindo, pouco tempo depois, quase que ofertada para governos que basicamente não a desejavam.

Durante boa parte do governo JK houve uma aliança PTB-PSD que garantiu a estabilidade política<sup>166</sup> e a manutenção da capacidade gestora do Estado brasileiro. Pode-se também considerar que a industrialização e o desenvolvimento subsequentes ajudaram

---

<sup>164</sup> SIKKINK (1991), p. 12.

<sup>165</sup> Ao que parece o primeiro a usar esta distinção foi JAGUARIBE (1962). BIELSCHOWSKY (1988) inclui uma terceira categoria, os desenvolvimentistas do setor privado, dos quais Roberto Simonsen é um bom exemplo. Mas a divisão acima compreende os dois grupos mais atuantes no período que nos interessa.

<sup>166</sup> Ver a obra de BENEVIDES (1976).



positivamente a formar um consenso sobre o programa de ação do governo e sobre a ideologia desenvolvimentista como um todo. Surge, porém, com o desenrolar dos eventos um dilema fatal que vai ameaçar cada vez mais o pacto e cujos efeitos irão se mostrar de forma aguda nos últimos governos do período.

O impasse pode ser descrito assim: a necessidade de intensa acumulação de capital implicava, em uma substancial escala, flexionar o orçamento público, recorrer às fontes de poupança internas que deviam ser maximizadas e à poupança externa na forma de empréstimos, investimento direto e assistência financeira. Isto demandava também a criação de uma atmosfera de segurança propícia aos investimentos. O preço a ser pago era o da inflação e o do limite imposto ao avanço do consumo, que não podiam se reproduzir indefinidamente, pelo menos em um ambiente democrático e de forte viés populista. Estas restrições resultavam na ação de grupos dentro e fora da coalizão desenvolvimentista, realizando freqüentes e crescentes demandas que se conflitavam com as linhas básicas do modelo. Havia uma forte pressão dentro da arena política em torno da distribuição de renda e outras questões típicas de um ambiente dentro do qual grupos nacionalistas são atores importantes, tais como oposição aos investidores e empresas estrangeiras, demandas por nacionalização e estatização de empresas.<sup>167</sup>

Estas pressões eram elementos que traziam dúvidas e incertezas para a economia. O ambiente do país tornou-se paulatinamente considerado como área de elevado risco para o investimento externo. Os grupos nacionalistas ganharam força nas decisões, superando o pensamento mais cosmopolita. Um momento importante neste processo foi a ruptura de Juscelino com o FMI, em 1959, que levou ao afastamento de Lucas Lopes do Ministério da Fazenda e de Roberto Campos da presidência do BNDES. A vitória do grupo nacionalista vai coincidir, porém, com o enfraquecimento da ideologia. O desenvolvimentismo chegou ao auge no período 1956-61, que corresponde ao governo Juscelino<sup>168</sup> no qual a ideologia se tornou a própria matriz da política econômica como se pode depreender da força estratégica do Plano de Metas e de tudo que foi realizado.

O período que vai de 1961-64 foi de crise do desenvolvimentismo. Entre 1961 e o golpe militar, o país passou por uma grave crise financeira e cambial; foi assolado por uma inflação a

---

<sup>167</sup> SIKKINK (1991) discute a questão. Este dilema básico teria sido fundamental para a derrocada do regime democrático-populista. A longa recessão que começa em 1961 e vai até 1967 foi a consequência do esforço e ao mesmo tempo fator desestabilizante no período 1961-1964. Ela não está sozinha nesta linha de análise. O'DONNELL (1990) e SOLA (1998) também pensam assim. p. 70.

<sup>168</sup> Conforme BIELSCHOWSKY (1988 a). p. 409.

níveis até então desconhecidos e viu o crescimento do PIB desaparecer. Junte-se a estes ingredientes uma forte instabilidade política, um aumento da mobilização popular e uma perceptível aparição da luta de classes para se ter o ambiente nada encorajador no qual a Aliança desembarcou no Brasil. Deve-se notar que, com estes fenômenos ocorrendo, o projeto de industrialização perdeu força. O debate econômico passou a estar subordinado principalmente aos problemas trazidos pela inflação, à questão das contas externas e as “reformas de base”, título nebuloso que significava coisas diversas para diferentes grupos. Passou-se a acreditar que o desenvolvimento não era apenas uma questão de industrialização, mas que requeria transformações sociais e institucionais mais profundas para que se alcançasse um estágio econômico e social superior.

## 2.2.6 - Crise e a Recepção da Aliança para o Progresso

Assim, o programa chegou numa conjuntura desfavorável. O Brasil de 1961 estava longe de ser um ambiente propício ao estreitamento das relações com os EUA. Havia inclusive uma grande divisão dentro do país sobre a questão da ajuda externa. Por outro lado a adoção de uma política externa independente pelo governo de Jânio Quadros fez surgir um novo elemento imprevisível pelo governo americano. Vejamos sucintamente como alguns grupos pensaram a chegada da assistência norte-americana.

A avaliação da Aliança pelos diversos grupos de esquerda era sem sombra de dúvida negativa. A ortodoxia marxista considerava o desenvolvimento da nação restringido externamente pelas forças do imperialismo, especialmente as do imperialismo estadunidense. A visão da esquerda era a de que as políticas externas dos EUA serviam basicamente aos interesses expansivos do capital daquele país. As relações interamericanas eram explicadas em termos de um conflito básico entre o propósito americano de dominar a região e a luta da América Latina de manter sua soberania política e econômica. A Aliança seria o mais sofisticado instrumento construído pelo imperialismo para a região e sua retórica e mesmo seu reformismo, apenas escondiam os objetivos básicos de expansão do capital e do avanço da dominação imperialista<sup>169</sup>. Existiam análises que observavam de forma mais complexa o problema: haveria uma contradição

---

<sup>169</sup> Ver LOWENTHAL (1990). p. 223. O autor também faz uma compilação dos principais textos representativos da corrente de pensamento “radical”, da esquerda americana e latino-americana, incluindo textos do final da década de 60, quando a teoria da dependência já se instalara no debate.

permanente entre o mecanismo imanente das forças de mercado que exigem constantemente o ajustamento do poder público americano a seu serviço e o papel cada vez mais decisivo do Estado americano para a história e o destino do mundo inteiro. Estas pressões poderiam chegar a impedir uma política mais benevolente, estatizante e interventora de um presidente americano.<sup>170</sup>

Neste momento, no começo dos anos 60, a tese da dependência ainda não fora formulada e predominava entre a esquerda brasileira um projeto nacionalista de desenvolvimento capitalista. O nacionalismo foi, durante toda essa época, o principal instrumento de mobilização popular possuído pelas esquerdas, um instrumento ideológico e político capaz de servir como elemento de união entre diversas correntes políticas.<sup>171</sup>

As correntes cosmopolitas e todos aqueles que defendiam a participação do capital estrangeiro apoiaram a ajuda americana. Questões altamente polêmicas na época tal como a lei da remessa dos lucros de 1962, a encampação de empresas americanas no Rio Grande do Sul pelo governo Brizola, marcaram o campo entre os oponentes. Para liberais e cosmopolitas as remessas de lucros não eram muito relevantes em relação ao PIB local. O fluxo de capital externo público e privado trazia as divisas que o Brasil necessitava, difundia o progresso tecnológico e aumentava a renda e o emprego. Estes grupos vão durante o período 61-64, ter a seguinte linha de ação: controlar a inflação, deter as tentativas de estatização de setores importantes da economia, viabilizar o fluxo de ajuda externa, e, em parte influenciados pelo programa da Aliança, dar um cauteloso apoio às reformas sociais.

Dentro da conjuntura específica do período, formou-se um bloco de centro e centro-esquerda, que é interessante analisar. Formavam aquilo que com propriedade San Tiago Dantas chamou de “esquerda positiva”. A princípio, não eram contra a assistência financeira norte-americana. Existiam alguns pontos a mais de aproximação: reforma agrária, reforma fiscal redistributiva, e apoio às reformas sociais. Contudo, muitos pontos também os separavam: a idéia de controle do capital estrangeiro, a própria ideologia nacionalista e o pensamento por demais estatizante. Este grupo poderia ser um aliado contra os interesses da classe proprietária de terras e outros interesses conservadores que preferiam um tratamento lento e de pequeno alcance quanto as reformas propostas, as quais poderiam mudar drasticamente o status quo.

---

<sup>170</sup> Por exemplo Mário Pedrosa assim analisa a Aliança no Brasil, ainda que sua análise seja de 1966. Ver PEDROSA (1966).

<sup>171</sup> BIELSCHOWSKY (1998 a). p. 426.

Um outro problema existia. Muitos potenciais interlocutores do programa expressaram certa discordância e mesmo impaciência com as propostas americanas, vistas como mais focadas no campo do social do que no econômico. Um país como o Brasil era capaz de resolver os seus problemas sociais sozinho. Mesmo com a crise do modelo desenvolvimentista, acreditava-se que era primordial o direcionamento de recursos diretamente para a industrialização e a construção da infra-estrutura nacional. O foco americano mais centrado nas reformas sociais e econômicas insinuava inadequações e um atraso impalatável ao orgulho do país. Esforços desenvolvimentistas exigiam vigor e um movimento para a frente. Havia, é certo, um problema não resolvido dentro da teoria do desenvolvimento – certos grupos capitalistas e muitos economistas inclinavam-se fortemente para a visão de que o crescimento econômico era essencial para que houvessem as melhoras em outras esferas - e portanto o foco deveria ser na produção e na produtividade.

Afinal, a recepção da Aliança vai-se dar, como será mostrado a seguir, em um contexto econômico e político cada vez mais complexo, polarizado e crescentemente problemático para os interesses americanos. Desenvolveu-se um ambiente desfavorável no qual ocorreu uma perda de eficácia da dimensão controladora da política populista sobre os interesses organizados e emergentes. Jango não consegue estabelecer a conciliação dos interesses tal como fez Juscelino. Isto levou à desestabilização das máquinas políticas tradicionais, em meio a fortes pressões distributivistas. A perda de consenso e da governabilidade acarretou um elevado grau de politização das questões econômicas que, no limite, impedia a tomada de decisões que estabilizassem ou dessem uma coerência às ações do governo. A ajuda americana assistiu a tudo isto, considerando crescentemente que suas ações eram cada vez mais inefetivas e prejudicadas pelos fatos.

## 2.3 - A Aliança e a Política Externa Independente de Jânio Quadros

### 2.3.1 - Introdução: Kennedy e o Anticomunismo

A política externa de Kennedy foi marcada pela preocupação em superar a política de seu predecessor considerada vacilante e sem uma abordagem racional para vencer o comunismo e

suas ameaças.<sup>172</sup> Ele defendia uma perspectiva mais ativista e combinava isto com uma visão intelectual raramente encontrada entre presidentes. Não era um liberal que se destacasse por uma especial radicalidade na luta pelos direitos civis, como outros do partido democrata, mas seu background ideológico pode ser definido como inserido na herança da liberdade civil, liberdade intelectual, igualdade social, pragmatismo e racionalismo, as idéias que eram as bases do pensamento de seu partido político. Em última análise é deste ambiente político e de sua experiência como aluno de Harvard, no final dos anos 30, que surge uma disposição, uma abertura para a sua aproximação com as idéias da teoria da modernização e o rompimento do apoio às ditaduras continentais que vai marcar aquele impulso idealista e doutrinário de suas primeiras ações.

Para se entender o que se passou é preciso entender que Kennedy chegou ao poder em um momento no qual o otimismo americano alcançava o seu auge. Isto se refletia na nova doutrina traçada nos centros de pesquisa e na retórica do candidato. Era um elemento visível na vida social e política americana. O próprio forte “drive” de Kennedy para o sucesso e sua imagem pública cuidadosamente construída, combinavam-se bem com a fé no futuro e a confiança nos valores americanos típicos da época. Ele acreditava ou pelo menos fazia crer, que os EUA poderiam fornecer uma liderança mundial que tornassem mais afluentes e prósperos todos aqueles que dela se aproximassem. Ao mesmo tempo supunha que seria capaz de lidar com os problemas internos americanos, que não eram considerados pequenos por ele.

Este ativismo, junto com uma preocupação em criar uma distinta identidade presidencial, a ênfase no vigor e na juventude explicam, em parte, a escolha de seus auxiliares, sua impaciência com os circuitos burocráticos, patente na condução da Aliança para o Progresso. Criou-se uma equipe de Kennedy, “the best and the brightest”, que marcou uma época em Washington. Eram, em sua maioria, otimistas, idealistas, orientados para a reforma e pouco tolerantes com a burocracia de carreira e seus congêneres estrangeiros.

Em relação aos negócios latino-americanos, Kennedy estava determinado a tomar a iniciativa em relação aos aspectos da guerra fria que diziam respeito ao continente, o que significava duas coisas: tratar mais efetivamente com Cuba e tentar uma reforma social e econômica em larga escala, viabilizando o que veio a ser a Aliança, cuja formulação já foi

---

<sup>172</sup> Existem muitas obras sobre a política externa de Kennedy e sua ramificação para a América Latina. Aqui neste capítulo nos baseamos principalmente em SHOGAN (1991); SCHMITZ (1995); GADDIS (1990); AMBROSE (1970); SPANIER (1962) e NIESS (1990).

estudada nesta tese. É importante lembrar que em seu discurso de posse Kennedy praticamente só falou de política externa, do novo papel dos EUA nos negócios mundiais. O tom forte e carregado iria marcar também o continente: “Deixemos todas as nações saberem, as que nos querem bem ou mal, que iremos pagar qualquer preço, arrostar qualquer obstáculo, fazer frente a qualquer dificuldade, apoiar todo amigo, enfrentar todo inimigo, para assegurar a sobrevivência da liberdade”<sup>173</sup>. Esta era a natureza do compromisso. O mundo livre, aí incluído o Terceiro Mundo, era visto como passando por uma grave crise: “Na longa história do mundo, somente a poucas gerações foi dado o papel de defender a liberdade em um momento de máximo perigo. Eu não recuarei desta responsabilidade – ela é bem-vinda.”<sup>174</sup>

Em verdade, Kennedy estava convencido que a América Latina era um dos mais perigosos teatros da Guerra Fria. Ganhá-la na região era uma de suas principais preocupações e assim ele continuou pensando até o final de seu governo. Em junho de 1963 declarou que a América Latina seria “the most dangerous area in the world”<sup>175</sup>. Pode-se entender um pouco a declaração tendo em vista a grande crise de outubro de 1962 a respeito dos mísseis soviéticos em Cuba, mas obviamente havia muito mais em jogo. O presidente e seus principais assessores tais como Rostow e Rusk, enquanto observavam a maré montante da esquerda ao sul do Rio Grande, pensavam que a URSS intencionava promover a luta de guerrilhas no continente. Lincoln Gordon raciocinava da mesma forma e expressou mais de uma vez estes receios<sup>176</sup>. O embaixador no Brasil afirmava que “a doutrina da legitimidade das guerras de libertação nacional monta em realidade, a uma licença franca para encorajar a participação no levante comunista em todo o mundo. A América Latina está explicitamente incluída”<sup>177</sup>.

Embora a região não tenha sido o principal tema da campanha presidencial, foi então que se forjou a idéia de um vasto programa de ajuda continental e assumiu-se o propósito de auxílio ao desenvolvimento econômico. Kennedy transformou esta decisão na política chave para os assuntos regionais e lutou para que fosse situada em uma base de longo-prazo, com organização permanente e financiamento adequado. Contudo, o anticomunismo continuou a ser uma preocupação constante. Embora não declarado abertamente na época da Aliança, a ajuda foi

---

<sup>173</sup> Citado por SCHMITZ (1995).

<sup>174</sup> Ibidem.

<sup>175</sup> Stephen Rabe apreciou tanto este momento revelador que tomou a frase como o título de seu trabalho sobre a política de Kennedy para a região. Ver RABE (1999).

<sup>176</sup> Ver o artigo de GORDON (1962).

<sup>177</sup> Ibidem. p. 110.

guiada pelo objetivo de manter integrada a base de influência da hegemonia americana. Logo quando eleito, o presidente criou a “Latin American Task Force” e indicou Adolph Berle para dirigi-la. O relatório desta comissão, sobre o qual já falamos, foi submetido ao presidente eleito um pouco antes de sua posse em janeiro de 1961, pode ser considerado como um dos momentos de ascensão das preocupações acima relatadas.

O relatório aponta, antes de mais nada, para uma iminente ameaça comunista: “in Moscow and Peiping revolutionary seizure of parts of Latin America appears to have been agreed on as an early targets of Cold War now active in the Caribbean littoral.”<sup>178</sup> Existia também a idéia de que a região estava madura para a revolução e que devia-se concordar com o princípio de que a principal tarefa da diplomacia americana era a de evitar que a inevitável transformação social fosse capturada pelo poder comunista mundial uma vez que: “the specific plan of the Soviet Union and China has been to convert the Latin America social Revolution into a Marxist attack on the U.S. itself.”<sup>179</sup>. Um par de anos depois, Berle, em uma obra sua, discorre sobre o Brasil, entendendo que o país já tinha sido atingido pela guerra fria, ainda que não de forma aberta. A propaganda comunista tinha decidido agir por aqui com a “técnica” da frente unida, usando o nacionalismo como máscara, aplicando uma clássica fórmula leninista. A propaganda comunista, explorando alguns “problemas verdadeiros e criando outros falsos”, estaria então se empenhando em mostrar os EUA como culpado dos males causados ao Brasil por uma inflação sem controle.<sup>180</sup>

Todas estas declarações são expressões de que a cúpula do Estado americano acreditava que qualquer iniciativa política tinha que ter um foco na ameaça comunista. A luta hemisférica era vista como um elemento fundamental da guerra fria e, mesmo os liberais democratas mais progressistas concordavam sobre a questão de que colocar a América Latina no contexto da ameaça soviética mundial era inevitável. Evidentemente, existia uma contradição entre a visão americana anticomunista quase paranóica e uma nova estratégia da ajuda externa que, entre outras coisas, pedia a separação entre a ajuda militar e a assistência financeira; acentuava que todo país recipiente devia tomar “self-help measures” e acreditava em um esforço sincero para

---

<sup>178</sup> Latin American Task Force Report p. 01 *apud* LEEDS (1976).

<sup>179</sup> *Ibidem*. p. 02.

<sup>180</sup> BERLE (1963) . p. 28.

persuadir os países subdesenvolvidos de que os EUA tinham como principal objetivo ajudar no “nation-building” ao invés de estar apenas interessado na Guerra Fria.<sup>181</sup>

A política da administração Kennedy para a região tinha, assim, duas faces. Por um lado, a audaciosa nova retórica da Aliança para o Progresso, da qual se esperava muito, nada menos do que uma revolução pacífica que promovesse a reforma econômica e social do continente. Por outro lado, verificou-se um aumento da ajuda militar e uma contínua preocupação com as questões mais caras à segurança nacional americana. Importante em relação aos novos esforços para vencer a guerra fria no Terceiro Mundo era a mudança de curso na política em relação aos ditadores de direita latino-americanos, durante muito tempo aliados dos EUA, recebendo total apoio de Foster Dulles, o todo poderoso Secretário de Estado de Eisenhower. Kennedy e seus conselheiros estavam convencidos que este apoio era perigoso e inefectivo.<sup>182</sup> Pairavam no ar os exemplos da substituição de Batista por Fidel Castro e dos problemas causados por Trujillo na República Dominicana. A ênfase passou para a defesa e promoção de governos constitucionalmente eleitos e de incentivos à construção de regimes e líderes políticos democráticos.

Esta nova posição colocava um dilema fatal que seria de grande importância nos eventos que se sucederam. O progresso dos fatos colocou problemas que não eram esperados no início. O problema era basicamente como desistir de apoiar ditaduras de direita, militares ou não, e tentar manter a estabilidade política de países submetidos a programas de modernização, sem que se permitisse a tomada do poder por forças de esquerda. Esta equação era muito difícil de ser resolvida no início dos anos 60. Lentamente a administração recuou de sua posição inicial, sendo este um dos assuntos dos mais polêmicos e discutidos até hoje, por estudiosos da área. Quando exposta aos graves problemas políticos e econômicos, à pobreza em sociedades profundamente divididas, todo o instrumental da teoria mostrou-se ineficaz. A realidade política fez valer sua força. Esta é a nota principal das seções seguintes, quando veremos as relações entre a ajuda americana e os governos Jânio e João Goulart.

---

<sup>181</sup> Tal como defendido por MILLIKAN e ROSTOW (1957).

<sup>182</sup> SCHMITZ (1995). p. 114.



### 2.3.2 - Primeiros Contatos.

Enquanto a equipe de Kennedy preparava a sua vasta operação para a América Latina, vivíamos o advento do governo de Jânio Quadros. Personagem não muito convencional dentro da política brasileira, elegera-se pela UDN, um partido anti-getulista, uma representação apoiada pela classe média e setores tradicionais não alinhados ao PSD, onde fez uma rápida carreira como prefeito e governador de São Paulo. Contudo, havia uma razoável distância entre ele, o partido e seus principais caciques. Não era difícil imaginar que lhe faltaria uma base sólida de apoio dentro do Congresso. Montou um ministério militar basicamente de direita e anticomunista, onde pontificavam Odílio Denys e Cordeiro de Farias, defensores da ajuda militar americana e dos pressupostos do Tratado do Rio de Janeiro, tendo Cordeiro participado da campanha da FEB. Porém, sua política externa seguiu numa direção contrária, não esperada a princípio.

As fontes da “política externa independente”, como veio a ser conhecida a política externa de Jânio, são um tanto controversas. Não há dúvida de que era, em parte, uma forma de ganhar apoio popular e congressual para um político que, na avaliação de parte da esquerda nacional, era um representante dos interesses americanos. Pode-se pensar que Jânio tentava colocar a personalidade internacional do Brasil acima de uma maior aproximação com os EUA, diferenciando sua posição da associação proposta por Juscelino através da OPA. Interesses econômicos estavam presentes, uma vez que limitar o comércio internacional principalmente aos limites e ao poder de barganha do Primeiro Mundo não era o ideal para o Brasil. Para Jânio, sua política externa deveria buscar a proteção dos interesses brasileiros sem os alinhamentos anteriores. A luta pelo desenvolvimento tornava necessária a busca de novos mercados, novos parceiros.<sup>183</sup> Antes da eleição afirmara que diplomacia até então tivera um viés jurídico e político que não combinava com os interesses de um país grande, de certo grau de evolução, necessitando de um maior desenvolvimento técnico e social.<sup>184</sup>

Mas tudo faz crer que havia um pouco mais. As relações Brasil-EUA parecem ter sido influenciadas pelo estilo sinuoso de agir do presidente. As dificuldades apareceram logo após a eleição. Quadros anunciou que pretendia visitar os Estados Unidos entre novembro e dezembro de 1960. Eisenhower relutou em autorizar o Departamento de Estado a convidá-lo oficialmente.

<sup>183</sup> Ver CERVO e BUENO (2002). p. 313.

<sup>184</sup> Discurso de Jânio em almoço oferecido pela Revista Manchete, Julho de 1960. Citado em ARINOS JÚNIOR (2001).

Nelson Rockefeller e o ex-embaixador no Brasil Jack Kemper aprestaram-se a avisar que o convite oficial devia ser logo feito para não ofender o suscetível Jânio.<sup>185</sup> Quando a autorização veio, Jânio tinha desaparecido e estava incomunicável na Inglaterra. O embaixador americano na Inglaterra conseguiu encontrá-lo no dia 18 de novembro e fez o convite. Quadros agradeceu, mas não aceitou ou declinou da proposta americana. De fato, ele nunca respondeu ao Departamento de Estado que passou a acreditar nas histórias que corriam no Brasil, as quais diziam que o presidente eleito não desejava visitar os EUA e tampouco estava impressionado pelas idéias de Kennedy, então já montando sua equipe.<sup>186</sup>

De volta à São Paulo, Quadros recolheu-se em sua casa e recusou-se a receber o embaixador americano John Cabot, republicano da alta aristocracia de Boston. Quadros foi considerado inacessível. Estávamos já em janeiro de 1961 e Kennedy, que tomaria posse no dia 20, começava a ficar preocupado. As boas relações com o Brasil eram fundamentais para a nova estratégia, mas o que fazer? A Aliança ainda não tinha sido anunciada e eram necessárias providências. Decidiu-se que a linha de ação americana seria estabelecer, o mais cedo possível, relações amistosas com a nova administração brasileira, que tomava posse no dia 31 de janeiro. O Bureau of Inter-American Affairs acreditava que era essencial que partisse dos EUA a iniciativa de estabelecer estas boas relações, oferecendo assistência americana para os problemas da Balança de Pagamentos brasileira através de uma linha de crédito do Eximbank; incrementando a ajuda do programa Food for Peace e ainda dirigindo recursos para o Nordeste brasileiro através do recém-criado Social Development Fund.<sup>187</sup> O Departamento de Estado ponderava que a oferta de ajuda iria ser mais efetiva se reconhecida como uma ação amistosa americana desconectada de qualquer pressão sobre Jânio. O Secretário Assistente Thomas Mann incorporou estas propostas na forma de uma instrução ao embaixador John Cabot de oferecer tal ajuda a Quadros.

Um telegrama foi enviado no dia 03 de fevereiro enfatizando a crítica importância do papel brasileiro nos problemas hemisféricos correntes. É um documento interessante pois mostra como o espírito da Nova Fronteira conduzia os negócios. Mostra uma grande vontade de levar adiante a ajuda externa e uma quase perplexidade pela posição de Jânio. O texto fala por si: “If Quadros indicates that U.S. Government financial assistance would assist him in gaining time for

---

<sup>185</sup> LEACOCK (1990).

<sup>186</sup> LEACOCK (1990) p. 20.

<sup>187</sup> Paper by the Operations Coordinating Board. State Department. February, 01. 1961. FRUS. Volume XII. American Republics.

establishment of constructive program (a Aliança) and if you believe that an offer of such assistance would be warmly received you are authorized to say on behalf of President Kennedy that Eximbank would be willing to extend a credit of 100 million dollars to assist...”<sup>188</sup>. O telegrama também fazia referências sobre uma missão do programa Food for Peace que seria mandada para a América Latina imediatamente. Era a missão MacGovern-Schlesinger que se encontrou com Jânio no dia 17 de fevereiro, partindo depois para uma visita ao Nordeste.

Após receber o telegrama, Cabot simplesmente não conseguiu uma audiência com o presidente nas duas semanas que se seguiram. Aproveitou-se da missão Food for Peace e participou do encontro desta com Jânio. Durante a reunião, o embaixador ofereceu os 100 milhões de dólares disponíveis para o momento, enquanto McGovern oferecia ajuda para as zonas pobres do Nordeste. Em suas memórias sobre o período Kennedy, “Os Mil Dias”, Schlesinger faz uma avaliação positiva do encontro. Quadros os recebeu cordialmente – era a primeira delegação estrangeira recebida desde a posse – e teria mostrado interesse pelos novos planos de Washington. Segundo o autor, o presidente firmou que a situação financeira brasileira era desesperadora e pretendia mostrar os fatos ao país da maneira mais clara possível.<sup>189</sup> Parecia uma promessa de cooperação.

Porém, os acontecimentos se precipitaram de uma forma desordenada e pouco promissora. Kennedy tinha herdado da administração anterior um plano, levado a frente pela CIA, de invadir Cuba através de um exército de exilados cubanos. Disposto ou não a dar seguimento aos planos, o fato é que ele concordou com a invasão, contabilizada como o maior fiasco de seu governo. Adolf Berle, que encabeçava a força tarefa interdepartamental para a América Latina era a favor da intervenção e foi encarregado de fazer uma visita diplomática a três países que eram considerados como sendo imediatamente ameaçados por Cuba, exatamente Brasil, Venezuela e Colômbia<sup>190</sup>. O objetivo era obter algum tipo de apoio para a iniciativa americana. Berle estava possuído pela idéia de que os países da região desconheciam a magnitude da ameaça ou simplesmente deixavam aos EUA o ônus de tomar medidas politicamente onerosas.

Berle chegou no Brasil no dia 27 de fevereiro e encontrou-se com Jânio no dia 2 de março. Mencionou novamente a disposição americana de emprestar 100 milhões de dólares para

---

<sup>188</sup> Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. February, 03. 1961. FRUS. Volume XII. American Republics.

<sup>189</sup> SCHLESINGER JR (1966). p. 181.

<sup>190</sup> LEACOCK (1990). p. 21.

os problemas de curto prazo. O presidente retrucou afirmando que aquela quantia não resolvia os problemas financeiros brasileiros e recusou implicitamente a oferta. Berle adiantou que fazia a oferta sem quaisquer restrições políticas, mas a seguir entrou no tema da questão cubana. Apontou que existia um grave perigo para a área do Caribe e que “explosões” poderiam ocorrer no Haiti e na República Dominicana.<sup>191</sup> A solução seria uma ação interamericana para a qual contava com o apoio brasileiro. Jânio replicou que não podia participar de qualquer ação mais dramática na área externa até que a crise social e econômica que confrontava o país estivesse sob controle. Acrescentou que não tinha maioria no Congresso o que prejudicava qualquer ação internacional deste tipo. A reunião terminou com o presidente mencionando sua ansiedade em encontrar pessoalmente o presidente Kennedy em data não especificada. O único fato positivo deste encontro foi a decisão anunciada por Jânio de enviar um emissário especial aos EUA, o embaixador Walther Moreira Salles para negociar um apoio financeiro mais efetivo para a crise brasileira.

Este foi o começo da ajuda de Kennedy ao Brasil. Os 100 milhões de dólares que eram um gesto de cortesia, um primeiro momento antes dos desdobramentos que viriam, foram compreensivelmente entendidos como uma barganha, um suborno para o Brasil participar de alguma ação contra Cuba. Ficou a impressão, não desejada por Kennedy, que o seu governo situava em segundo plano aquilo que era mais importante para o Brasil, ou seja, o apoio econômico-financeiro.<sup>192</sup> É bem possível que Berle tenha se comportado inadequadamente e sem tato. Esta foi uma missão mal planejada. Deve-se pensar que apenas 11 dias depois, Kennedy lançava a Aliança para o Progresso com todas as pompas e circunstâncias em Washington. Porque não agir a partir desta base mais sólida? Esta não seria a última vez na qual as necessidades políticas da guerra fria impediriam um encaminhamento racional das questões relacionadas com a ajuda externa americana.

Notícias do encontro chegaram à imprensa americana que noticiou, para o desgosto de Berle, que as negociações tinham sido um fracasso. As relações abalaram-se ainda mais, pois Jânio escolheu o dia da entrevista com Berle para anunciar um futuro encontro com o líder da Iugoslávia Marechal Tito. Isto foi visto como uma deliberada ação anti-americana.<sup>193</sup> Surgiram

---

<sup>191</sup> Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. March, 03. 1961. FRUS. Volume XII. American Republics.

<sup>192</sup> ARINOS JÚNIOR (2001). p. 179.

<sup>193</sup> LEACOCK (1990). p. 23.

algumas interpretações sobre os fatos. A mais favorável era a de que Jânio estava agindo assim com o intuito de confundir a esquerda brasileira e obter seu apoio para atacar drasticamente a crise financeira. Uma outra leitura era a de que Quadros estaria levando o Brasil para fora da órbita americana rumo a um bloco neutralista. Mas era em essência a política independente em movimento, coerente com os princípios declarados pelo próprio presidente em mais de uma ocasião.<sup>194</sup>

Veio então o lançamento da Aliança e como existiam evidentes interesses na permanência da cooperação de ambos os lados, a agenda prosseguiu em frente. Em 22 de março, Kennedy recebeu o embaixador especial Moreira Salles. Era uma tentativa de resolver os graves problemas da dívida externa brasileira. O Brasil pleiteava, sob o cuidadoso julgamento das autoridades americanas, um extenso programa de estabilização. Seriam 140 milhões de dólares do FMI, um empréstimo de 400 milhões de dólares do Eximbank e ainda um reposicionamento de 2 bilhões de dólares da dívida para condições de médio e longo prazos.

Rusk já conhecia o teor das solicitações brasileiras e alertou o presidente das questões políticas implicadas: “the recent moves in carrying out his “independent” foreign policy raised the issue of how far Quadros intends to go in moving Brazil away from its traditional policy of cooperation with the U.S. ...This makes it desirable to couple our expressions of helpfulness with allusions to cooperative action in the mutual interest of both countries”<sup>195</sup>. Mas para Kennedy o Brasil, e mais especificamente, o Nordeste brasileiro, eram peões especiais na batalha pelo continente. A “cooperative action”, em outras palavras, a Aliança, era uma daquelas coisas pelas quais ele estava disposto a “pagar qualquer preço”, tal como afirmara no discurso de posse. Assim, o comportamento de Jânio foi, em parte, relevado e as negociações continuaram.

### 2.3.3 - A Negociação da Dívida e a Missão Especial de Stevenson.

O round seguinte aconteceu por ocasião da visita do Secretário do Tesouro Douglas Dillon ao Rio de Janeiro, oficialmente para uma reunião anual dos conselheiros do Banco Interamericano de Desenvolvimento. O Secretário Dillon, juntamente com Richard Goodwin,

---

<sup>194</sup> Jânio delineou os pontos principais de sua doutrina em mensagem enviada ao Congresso Nacional no dia 15 de março de 1961. Posteriormente escreveu um artigo publicado na “Foreign Affairs” deixando clara a sua posição. Ver CERVO e BUENO (2002). p. 313.

<sup>195</sup> Memorandum from Secretary of State Rusk to President Kennedy. March, 21. 1961. FRUS. Volume XII.

enviado especialmente por Kennedy, encontrou-se com Jânio em Brasília no dia 12 de abril. Havia uma vontade de agradecer ao emissário americano, tanto que o avião presidencial brasileiro veio ao Rio para levar e trazer de volta Dillon acompanhado do Ministro da Fazenda Clemente Mariani e de Walther Salles. Em uma carta para Kennedy, o Secretário americano afirma que concordava com o pleito brasileiro de uma plena negociação da dívida, para a qual eram necessários substanciais novos recursos<sup>196</sup>, entre os quais US\$140 milhões do FMI. Jânio lhe assegurou que estava determinado a tomar qualquer medida para estabilizar a situação financeira brasileira, o que significava tomar decisões impopulares e, sabedor das dúvidas que pairavam no ar, disse a Dillon que acreditava que tinha o direito de pedir que os EUA confiassem nele, uma vez que não havia qualquer razão para que surgissem dificuldades nas relações entre os dois países cujos ideais e objetivos eram completamente paralelos.<sup>197</sup>

Na correspondência, o secretário observa também que Jânio deixou entender implicitamente que sua posição neutralista na arena internacional era destinada a fortalecer sua posição contra a esquerda brasileira na batalha pelo programa de estabilização. No final faz uma avaliação de que o encontro tinha sido proveitoso e que Jânio indubitavelmente desejava cooperar com os EUA na medida do que fosse politicamente possível. Quanto ao encontro do BID os eventos deram-se favoravelmente na sua concepção. Dillon observa que as delegações, inclusive a brasileira, aceitaram “genuinamente” os novos conceitos da ajuda externa e a idéia da Aliança para o Progresso.

Contudo, o otimismo era um pouco infundado. Quadros manteve-se firme na política independente apesar de saber do desagrado em Washington a respeito desta questão. Em 10 de maio, soltou um press-release no qual asseverava que, em relação a situação de Cuba, o Brasil deveria: a) apoiar a autodeterminação do povo cubano. b) opor-se a qualquer “intervenção externa”, direta ou indireta para impor a Cuba qualquer forma de governo, c) não reconhecer em qualquer estado americano um regime político que tenha resultado de uma manifesta interferência por parte de um poder estrangeiro.<sup>198</sup> Era uma indisfarçada tomada de posição brasileira em relação à invasão da Baía dos Porcos que ocorrera entre 16 e 20 de abril daquele

---

<sup>196</sup> Letter for the President from Secretary Dillon. Kennedy Library. President Office Files. Brazil. 1961. FRUS. Volume XII.

<sup>197</sup> Ibidem. Dillon observa na carta que estas foram as palavras mais importantes da reunião, cuidadosamente proferidas pelo presidente.

<sup>198</sup> Conforme “Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs to Acting Secretary of State Bowles” Washington, May, 14. 1961. FRUS. Volume XII.

ano. Kennedy não respondeu até que as negociações com o Brasil estivessem terminadas. É claro que ele considerava a política brasileira bastante contrária aos seus desejos. Mas o Brasil não podia ser deixado à bancarrota. A Aliança, com seu objetivo de realizar uma revolução pacífica continental, exigia para entrar em movimento, que o maior país da América Latina estivesse saneado e alinhado. Por outro lado, o programa era um complicador a mais para Jânio. Algo que ele não desejaria se dependesse de sua vontade. Chocava-se com as linhas gerais de sua política, pois exigia uma total cooperação com os EUA. Criava obstáculos para o crescimento de sua base parlamentar. Abria um debate no qual ele não queria participar.

O acordo financeiro foi fechado em uma reunião na Casa Branca na qual estavam presentes Kennedy, Dillon, Mariani e Moreira Salles, bem como burocratas brasileiros e americanos. Não é usual que um presidente americano participe deste tipo de encontro, mas Kennedy fazia questão de tomar parte pessoalmente em tudo que dizia respeito à América Latina. O presidente enfatizou que até então tinha evitado, durante as conversações, mencionar fatores políticos, mas queria que Mariani soubesse de algumas dificuldades que ele estava tendo internamente por causa de Jânio, mostrando então artigos da imprensa contra o acordo, considerando que os EUA estavam ajudando um país que apoiava o inimigo cubano.

A pressão aumentou mais ainda quando Kennedy declarou acreditar fortemente que o hemisfério devia isolar Cuba e frustrar o seu uso pelo comunismo internacional contra as outras nações latino-americanas. Este objetivo deveria guiar as nações do Sistema Interamericano, mas estaria sendo seriamente prejudicado quando o líder da maior nação da região tinha uma posição muito divergente<sup>199</sup>. Mariani respondeu que a visão dos jornais de um Brasil neutralista era exagerada, já que o país reconhecia sua posição dentro do bloco ocidental. Declarou que uma apropriada ajuda dos EUA iria dar a Jânio o suporte financeiro necessário para melhorar sua capacidade de tomar uma firme posição contra os comunistas brasileiros. Enfatizou que Quadros estaria movendo-se rapidamente de sua posição pré-eleitoral a favor de Fidel. A reunião terminou com um gesto teatral do presidente encarregando Mariani da tarefa de entregar a Jânio os jornais americanos que traziam as reportagens comentadas. Para Skidmore, os americanos não entendiam porque, tendo a compreensão e assistência de um governo do Partido Democrático em

---

<sup>199</sup> Memorandum of Conversation. Brazilian Finance Minister's Call on President Kennedy. Washington, May 16. 1961. FRUS. Volume XII. American Republics.

Washington, estaria o governo Quadros perseguindo uma política quixotesca em relação ao mundo comunista.<sup>200</sup>

No dia seguinte foi anunciado o acordo. O FMI prorrogou vencimentos imediatos de US\$ 140 milhões e concedeu novo crédito de US\$160 milhões. Foram consolidadas dívidas de US\$ 423 milhões junto a bancos privados americanos e o Eximbank, que ainda negociou um saldo de 92 milhões de dólares relativo a financiamentos de exportação e empréstimos diversos. O Tesouro americano concedeu empréstimos de US\$ 170 milhões para problemas eventuais com a Balança de Pagamentos e outras destinações. Bancos particulares emprestaram US\$ 48 milhões, e o governo americano concedeu crédito de US\$ 70 milhões para a compra de trigo.<sup>201</sup> A tudo isso, somar-se-iam os recursos da Aliança, ainda não perfeitamente desenhados naquele momento. Foi um ótimo acordo para o Brasil, só possível devido às excepcionais circunstâncias políticas do momento. Isto, no entanto, não rendeu frutos imediatos para a economia brasileira que seguiu em seu curso de inflação, com Jânio decretando freqüentes emissões de moeda, preocupado com o desgaste do governo, práticas que levaram ao pedido de demissão de Mariani em julho, tendo ele postergado, a pedido do presidente, a sua saída para depois do encontro de Punta del Este, em agosto.

Jânio não mudou, todavia, os rumos de sua política. Em pouco tempo, restabeleceu as relações diplomáticas com a URSS, desfeitas desde 1947, mandou uma missão comercial ao leste europeu e planejou a visita do vice-presidente João Goulart à China Comunista.<sup>202</sup> O embaixador americano entrou em colisão direta com Jânio, considerando que a despeito de várias declarações de autoridades brasileiras, era problemático pensar numa rápida reordenação da posição brasileira, então favorável ao governo cubano. Existiriam motivos suficientes para isto: a) a posição perante Cuba era uma boa afirmação da política independente; b) Jânio era atraído pela natureza revolucionária do regime cubano; c) Cuba não era considerada pelo governo brasileiro como uma real ameaça ao continente; d) as pressões geradas pela oposição doméstica à política cubana de Quadros não eram suficientemente fortes para alterá-la; e) o recente anúncio de uma ajuda massiva americana ao Brasil, sem impor condições políticas teria, pelo menos temporariamente, diminuído o esforço da oposição em desacreditar a política independente de

---

<sup>200</sup> SKIDMORE (1979). p. 246.

<sup>201</sup> BANDEIRA (1973). p. 411.

<sup>202</sup> LEACOCK (1990). p. 27.



Quadros<sup>203</sup>. Kennedy percebeu que era hora de trocar o embaixador no Brasil por alguém mais afinado com a “New Frontier”. Não era conveniente manter no país um funcionário que se esforçava em atacar a política oficial declarada e que não conseguira manter um diálogo com Quadros.

Neste meio tempo, mais uma missão americana veio ao Brasil, uma das muitas deste ano de 1961. Adlai Stevenson, já nomeado embaixador americano na ONU, foi encarregado de percorrer a América Latina levando a mensagem da cooperação, naquele momento crítico quando a questão cubana turvava gravemente as relações continentais. A figura do emissário era bem escolhida. Grande nome do Partido Democrata, era conhecido em todo o continente como um político liberal e pró-América Latina. Perdera duas eleições contra Eisenhower, em 52 e 56, e as primárias para Kennedy em 1960, mas estava disposto a ajudar. Visto de outra forma, a missão visava recuperar os danos que a imagem americana sofrera no período pós-Baía dos Porcos (os cubanos costumam chamar este episódio como sendo o ataque em Playa Gíron).

Kennedy, Rusk e Stevenson reuniram-se para decidir os rumos e propósitos da viagem. Decidiram que devia ficar claro para todos os países a serem visitados e para a mídia que o objetivo não era encorajar uma ação comum contra Cuba, nem tentar explicar o episódio cubano. O objetivo principal seria então, consultar “nossos vizinhos sul-americanos sobre as políticas e propostas descritas no discurso do Presidente na White House para os embaixadores latino-americanos, anunciando a Aliança para o Progresso...”<sup>204</sup>. Stevenson deveria, portanto: a) preparar o campo diplomático para o encontro de Punta del Este; b) procurar formas de melhorar a cooperação econômica, política, e social nas bases da Aliança, considerada como sendo do interesse geral; c) consultar os parceiros regionais sobre as linhas de ação de Stevenson na ONU.<sup>205</sup>

A missão Stevenson visitou, entre os dias 04 a 22 de junho, cada uma das dez capitais sul-americanas, algo até então inédito. Lincoln Gordon e Ellis Briggs, ex-embaixador no Brasil e na Colômbia, eram seus assessores imediatos. Cada presidente foi consultado sobre os planos de Kennedy de uma maciça ajuda externa americana para região e como fazê-la avançar em cada país. Particularmente, foi tratada a possibilidade de uma ação coletiva para “defender o

<sup>203</sup> Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro. May 31, 1961. FRUS. Volume XII.

<sup>204</sup> Memorandum of Conversation. Washington, May 24, 1961. Kennedy Library. National Security Files. 1961.FRUS. Volume XII. Documento 11..

<sup>205</sup> Ibidem.

hemisfério ocidental de uma agressão comunista, possivelmente através de Cuba.”<sup>206</sup>. No Brasil, Stevenson foi recebido calorosamente por Jânio, desta vez disposto a evitar qualquer tipo de problema. A parte doutrinária ficou a cargo de Afonso Arinos que discursou no Itamarati, em termos favoráveis à doutrina da guerra fria e da ajuda externa que os convidados defendiam. O ministro argumentou que: “O mundo está dividido entre dois blocos, leste e oeste. Mas além desses grupos ideológicos, está também dividido em dois blocos, norte e sul,.. não devemos pensar só em termos de defesa contra o leste, mas, também, em termos de cooperação com o sul... Lutar pela paz são as intenções do governo brasileiro, mas com a preservação de nossa soberania, da nossa capacidade de autodeterminação e da nossa estrutura democrática; marchando firmemente para o progresso social; derrubando privilégios e estruturas nacionais obsoletas; isso sem transigir com as forças do comunismo internacional.”<sup>207</sup> Era um discurso que, sem sair das linhas mestras da política independente, podia ser perfeitamente alinhado com as idéias de Rostow e os arautos da modernização e apontava, desta forma, para uma possível boa recepção do programa pela equipe de Jânio.

Durante a viagem de Stevenson e na sua curta estadia no Rio de Janeiro como conselheiro de Dillon, Lincoln Gordon vinha tendo amplas oportunidades de conferenciar com numerosos líderes políticos e economistas latino-americanos sobre os planos para o vindouro encontro de Punta Del Este. Ele emergia como uma figura chave no planejamento da política da Aliança e era visto crescentemente como um representante da nova administração democrata. Desde maio, enquanto subia a estrela do futuro embaixador corriam rumores de que ele substituiria Cabot. Ao que parece, Jânio sabia disto e nas palavras de Gordon: “tudo fez para ser gentil comigo. Imagino que ele esperava grandes coisas da Aliança para o Progresso”.<sup>208</sup>

Estes sucessos e o otimismo típico da nova fronteira fizeram com que a avaliação da viagem fosse boa. Stevenson reportou que tinha encontrado um intenso interesse na Aliança para o Progresso e disse a Kennedy que “seu discurso de 13 de março deitou uma profunda impressão na América Latina, só comparável com o anúncio da política “Good Neighbor” de Franklin

---

<sup>206</sup> Report from the Representative to the United Nations (Stevenson) to President Kennedy. Washington. June 27, 1961. Department of State. Central Files. FRUS. Volume XII. Documento 13.

<sup>207</sup> O encontro no Itamarati foi na noite do dia 10 de junho e o encontro com Jânio no dia 12, em São Paulo numa manhã de domingo. O discurso está em ARINOS JÚNIOR (2001). p. 241.

<sup>208</sup> GORDON, L. John F. Kennedy Oral History Program.

Roosevelt”.<sup>209</sup> Na avaliação americana, em termos de capacidade técnica de programar no longo prazo o desenvolvimento econômico e social, Colômbia, Chile, Brasil, e talvez Venezuela estavam mais adiantados do que os outros países. Durante a viagem muitos interlocutores deram menos ênfase na ajuda estrangeira para o investimento público do que na política comercial e do preço das commodities. Argentina, Uruguai e Chile foram muito sensíveis a esta questão. Quanto a questão do “meeting” em Punta del Este, o Brasil pediu um adiamento de aproximadamente um mês, para que um trabalho preparatório mais adequado fosse realizado. Os outros países pediram duas ou três semanas de adiamento, e a data de 15 de julho foi alterada para 5 de agosto. Restavam pouco mais de um mês para o encontro e, enquanto delegações eram formadas, todo o aparato diplomático e de planejamento latino-americano mobilizou-se a um nível muito elevado.

#### 2.3.4 - A Carta de Punta del Este e a Renúncia de Jânio

Logo que ficou clara a proposta americana da Aliança e sentiu-se a necessidade de uma encontro para definir seus principais aspectos, muito do planejamento para a Conferência de Punta del Este deslocou-se para a União Pan-Americana, um órgão da OEA. A pedido do Secretário Geral José Mora, quatro relatórios foram escritos entre maio e junho com a intenção de servirem como documentos de trabalho na reunião uruguaia. Para preparar estes relatórios Mora apontou um grupo de experts, reunindo indivíduos que possuíam talento nos diversos campos do conhecimento requerido. Muitos latino-americanos foram ativos na formulação destes relatórios e boa parte dos dez pontos principais da Carta veio do trabalho de técnicos da América Latina. Eram geralmente formados em universidades norte-americanas, tinham lido Rostow, Myrdal e Almond e assim assumiam os pressupostos da modernização e acreditavam no desenvolvimento conduzido e dirigido pelo Estado.<sup>210</sup>

Estes técnicos representavam uma grande variedade de países, instituições e habilidades profissionais. Incluíam acadêmicos, diplomatas, jornalistas, economistas, planejadores urbanos etc.. Entre os quatro relatórios o principal era o “Planning for Economic and Social Development in Latin America”, liderado por Felipe Pazos, que dirigia uma grande equipe, da qual participavam Raul Prebisch, Secretário da Cepal, e Lincoln Gordon acompanhado de um staff de

<sup>209</sup> Report from the Representative to the United Nations (Stevenson) to President Kennedy. Washington. June 27, 1961. Department of State. Central Files. FRUS. Volume XII. Documento 13.

<sup>210</sup> WIARDA (1988).

Harvard. O grupo evitou a tentação de referir-se a objetivos gerais, como era comum em encontros interamericanos. Deve-se lembrar que esta era a principal crítica que foi feita à OPA de Juscelino. Ao invés, foram indicados alvos quantitativos específicos, tal como o objetivo de aumentar em 2.5% a taxa de crescimento econômico *per capita*, que como se sabe, foi uma contribuição de Rostow.

Metas como esta mostravam, também, um alinhamento com o que técnicos e economistas latino-americanos estavam pensando naquele momento. Prebisch defendia a necessidade do planejamento e a quantificação das metas e recursos. Eram as armas para a transformação ordenada e racional, dada a natureza limitada dos recursos e o espaço de tempo exigido por estas alterações estruturais e pelos investimentos de capital que as precedem e acompanham.<sup>211</sup> O ponto de partida do plano deveria ser elevar o coeficiente dos investimentos. O cálculo dos recursos internacionais necessários dependeria do valor dos investimentos projetados, do volume de consumo restringido ou aumentado e o impacto disto tudo sobre a balança de pagamentos. O aumento dos investimentos seria essencial até mesmo no caso em que a taxa de crescimento fosse satisfatória, exatamente para mantê-la. Note-se que a projetada taxa de crescimento de 2.5% era bastante ambiciosa então, se considerarmos que a taxa de crescimento anual *per capita* para a América Latina como um todo durante o período 1955-60 foi somente de 1.8%.<sup>212</sup>

Os outros grupos de trabalho tratavam da integração regional, da questão da regulação dos preços das commodities produzidas pela região e dos problemas relativos à mobilização da opinião pública em apoio aos fins e metas da Aliança. Este último relatório era importante porque continha uma tentativa de providenciar uma orientação política para a Aliança para o Progresso, ou melhor, pretendia que esta deveria oferecer uma base ideológica para o desenvolvimento social e econômico da região.<sup>213</sup> Diferentemente dos outros documentos apontava para a dimensão política do programa. Que não houvesse dúvidas: o texto seguia a linha do discurso de 13 de março, oferecendo elementos tais como a busca da justiça social através das reformas estruturais; a manutenção e aperfeiçoamento das instituições democráticas; uma defesa da concepção racional do mundo; a ênfase no individualismo, a construção de culturas organizadas e desenvolvidas tecnologicamente, tudo no melhor estilo “nation

---

<sup>211</sup> PREBISCH (1962). p. 93. O artigo foi escrito originalmente entre abril e maio de 1961.

<sup>212</sup> PERLOFF(1969). p. 22.

<sup>213</sup> CAMPOS (1967 a). p. 151.

building”.<sup>214</sup> Mas não bastava simplesmente a defesa destes valores. Reconhecidamente faltava à política americana aquela aura emocional, aquele elemento quase religioso que caracterizava a participação das pessoas no movimento nacionalista ou comunista. Era preciso criar uma mística da Aliança, eram necessários novos ânimos e propósitos para assinalar a quebra com o passado e inspirar novas iniciativas. O novo esforço deveria, acima de tudo, ser algo que “capture the imagination of the masses”.<sup>215</sup>

Acompanhando os relatórios técnicos que seriam a base para as discussões, foi anexada uma declaração oficial dos três diretores operacionais das principais instituições interamericanas que tinham papel importante no desenvolvimento regional: o Secretário Geral da OEA, José Mora; o presidente do Banco Interamericano de Desenvolvimento, Felipe Herrera e o Secretário da Cepal, Raul Prebisch. A declaração dos três proeminentes técnicos fazia um resumo dos principais pontos que seriam discutidos no encontro e alertava para o momento crucial que estava sendo vivenciado, uma vez que os esperados eventos poderiam mudar os rumos do continente. Este documento e o discurso de Kennedy de 13 de março são a principal fonte da “Declaração aos Povos da América” que precede o texto da Carta de Punta del Este.<sup>216</sup>

A delegação brasileira foi chefiada pelo ministro da Fazenda Clemente Mariani, que tinha se saído bem nas negociações com Washington, mas que estava demissionário, por discordar das intervenções de Jânio na política monetária e cambial. Arthur Bernardes, ministro da Indústria e Comércio, era outro nome oficial, assim como Celso Furtado no papel de Superintendente da SUDENE. O time de economistas incluía Roberto Campos como delegado e Ernane Galveas, José Bulhões Pedreira e Hélio Beltrão como assessores.<sup>217</sup> Estranhamente, foi convidado como assessor, certamente por Jânio Quadros, uma vez que o fato se coadunava com seu estilo de fazer política, Leonel Brizola, então governador do Rio Grande do Sul, cujo nacionalismo e antiamericanismo eram já bastante conhecidos. Como não existem muitos relatos sobre a participação brasileira no encontro, deve-se fiar basicamente na autobiografia de Roberto Campos. Segundo ele, Brizola ficou isolado e praticamente não participou dos debates, ao contrário da delegação brasileira, talvez a mais ativa entre os latino-americanos.

---

<sup>214</sup> CAMPOS (1967 a). p. 151.

<sup>215</sup> SCHLESINGER (1988). p. 68.

<sup>216</sup> HERRERA (1988). p. 90.

<sup>217</sup> CAMPOS (1994). p. 418.

Pelo lado americano, o comando foi entregue à Douglas Dillon, o Secretário do Tesouro, por toda a sua experiência no trato com os problemas hemisféricos. Dean Rusk teria sido uma opção, mas este nunca foi realmente um homem da Nova Fronteira, um “Kennedy Man”. Possuía o espírito característico dos burocratas de carreira. Seu interesse estava voltado para a eterna crise com os soviéticos e, naquele momento, para a crise montante em Berlim. Por sua vez, o poderoso subsecretário George Ball ficava muito mais a vontade com os assuntos europeus e asiáticos.<sup>218</sup> Contudo, para Kennedy era uma prova de fogo, talvez o momento mais importante de sua política externa até então. O fiasco da Baía dos Porcos agora lhe aparecia como realmente fora: um terrível erro de julgamento.<sup>219</sup> Ele havia arriscado muito para fazer frente a sua imagem de forte e resoluto e o resultado foi o fracasso. A lição era a de que ele não devia ter se afastado das boas intenções originais em relação à América Latina. A Casa Branca sentiu o peso da derrota. Os assessores que tinham defendido a invasão foram de alguma forma penalizados. A estrela de Berle declinou inapelavelmente e Rostow foi “promovido” para o Departamento de Estado. Agora era hora de colocar em ação as suas próprias idéias e não aquelas emprestadas de administrações anteriores.

A reunião extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social sucedeu-se em Punta del Este, Uruguai, entre os dias 5 e 16 de agosto de 1961. Na sessão de abertura foi lida uma mensagem do Presidente Kennedy reiterando o compromisso americano com a Aliança e o desenvolvimento do Hemisfério. A posição da delegação brasileira era, apesar dos limites da política independente e das oscilações do comportamento de Jânio, plenamente favorável à cooperação com a proposta americana. Sua linha geral de ação foi a de reformular a proposta americana e os documentos de trabalho, tornando-os aceitáveis para o plenário e adequados aos interesses brasileiros.<sup>220</sup> A passagem de Dillon por Brasília foi fundamental para esta disposição e acendeu ciúmes entre as outras delegações. Havia também um sentimento entre os países menores de que o Brasil e a Argentina procuravam juntos dominar a conferência<sup>221</sup>. De qualquer forma a participação brasileira é bem retratada pela mensagem de Dillon para Kennedy do dia 16 de agosto: “in the substantive work of the conference we received our most continuous and

<sup>218</sup> GORDON, L. **Entrevista a John Reilly.**

<sup>219</sup> Ver a excelente análise psicológica de Kennedy no momento da derrota, no livro de LEANING (2004), “Mrs Kennedy, uma biografia de Jacqueline Kennedy”, enquanto primeira dama americana.

<sup>220</sup> CAMPOS (1994). p. 420

<sup>221</sup> Telegram from the Embassy in Uruguay to the Department of State. Montevideo. August 9, 1961. Department of State Central Files. FRUS. Volume XII.

useful support from the large Brazilian delegation which was very strong and which on all substantive issues had no hesitancy in standing with us against Cuban amendments.”<sup>222</sup>

Acrescenta ainda que a delegação brasileira tentava compensar este apoio almoçando e jantando muitas vezes com a delegação cubana , encabeçada por Che Guevara.

Nestes momentos, certamente foi tratada a questão da comenda que Jânio pretendia outorgar ao líder cubano e pensada a possibilidade de uma manobra de Guevara para encontrar-se extra-oficialmente com o Conselheiro Assistente Especial enviado por Kennedy, Richard Goodwin, em uma festa dada por Mariani no hotel em que estava a delegação brasileira. Durante a conversação, Goodwin deixou claro que não tinha autoridade para falar em nome do governo americano, mas que iria comunicar o teor da conversa aos seus superiores em Washington. Guevara repetiu o ataque que fizera anteriormente à Aliança, considerando-a como algo destinado ao fracasso, pois Kennedy não deveria confiar que governos das classes privilegiadas agissem contra seus próprios interesses. Fez uma avaliação nada boa da situação econômica cubana e no final perguntou se algum auxílio poderia ser proporcionado dentro do esquema da Aliança para o Progresso.<sup>223</sup> Afirmou que seu país não estava alinhado com a União Soviética e que não via problemas em negociar com os EUA. Com o fim dos trabalhos, Guevara foi para Buenos Aires onde foi recebido pelo presidente Frondizi que procurava mediar o conflito entre os EUA e Cuba.<sup>224</sup> A seguir, foi para a Brasília onde recebeu a Ordem do Cruzeiro do Sul de Jânio, episódio famoso, que catalisou a crise da renúncia.

A avaliação americana do encontro foi bastante positiva. Dillon apontou, em telegrama para Kennedy que, com exceção da posição de Cuba e da Bolívia, existiu um notável espírito de unidade sobre a carta de Punta del Este.<sup>225</sup> O extenso compromisso financeiro firmado de US\$ 1 bilhão para o primeiro ano e até US\$ 20 bilhões em 10 anos era certamente conforme as expectativas geradas anteriormente. O Secretário também fez algumas recomendações julgadas por ele necessárias para a condução do programa no curto prazo: melhorar a qualidade do pessoal das agências de ajuda; preparar os contatos com a OEA, BID e CEPAL para definir o Painel dos Nove, órgão que iria avaliar os projetos a serem financiados; reorientar as equipes de

---

<sup>222</sup> Telegram From the Embassy in Uruguay to the Department of State. Montevideo, August 16, 1961. Department of State Central Files. FRUS. Volume XII.

<sup>223</sup> Roberto Campos faz uma longa narrativa desta conversa baseando-se em um encontro pessoal com Goodwin, dois meses depois.

<sup>224</sup> BANDEIRA (1993). p. 129.

<sup>225</sup> Telegram from the Embassy in Uruguay to the Department of State. Montevideo. August, 16, 1961. FRUS.op.cit.

campo americanas do approach tipo “Point Four” que caracterizava largamente as missões regionais de ajuda externa.<sup>226</sup>

Ainda pelo lado da delegação americana, Goodwin alertou que para colocar a Aliança em bases sólidas era fundamental encontrar bons nomes para dirigir o programa, sendo especialmente importante achar alguém adequado para a coordenação geral, o diretor regional da nova agência de ajuda a ser criada. Ele tinha sérias dúvidas sobre a capacidade da burocracia americana de enfrentar o desafio que se colocava e desabafou ao presidente que “nada é mais desencorajador do que comparar o calibre das pessoas que foram recrutadas para o Plano Marshall com aquelas que agora estão sendo trazidas para o programa de ajuda - um programa que você tem dito que é igual em escopo e magnitude ao Plano Marshall.”<sup>227</sup>

Pelo lado brasileiro, a avaliação da delegação era a de que em linhas gerais, a reunião fora satisfatória, pela grande atuação da diplomacia brasileira e, especialmente, porque tinha reiterado as teses defendidas pelo Brasil em uma série de encontros regionais, teses nascidas do ideário da Operação Pan-Americana de Juscelino, cujo conteúdo era basicamente desenvolvimentista. Deve-se ressaltar que alguns dos principais pressupostos do plano e objetivos visados podiam ser aceitos perfeitamente por economistas de visões diferentes sobre o desenvolvimento tais como Roberto Campos e Celso Furtado, presentes no Uruguai: A quantificação das metas do desenvolvimento latino-americano; o compromisso da assistência externa adequada à luz destas quantificações; o abandono da tese da prioridade da estabilização, tão cara ao FMI; o abandono da tese de que o desenvolvimento devia ser liderado pelo capital privado estrangeiro; a defesa do valor de programas nacionais de desenvolvimento de longo alcance; a idéia de uma distribuição mais eqüitativa da renda nacional; o apoio à industrialização acelerada e a diversificação das estruturas produtivas.

Muitos outros objetivos eram de importância consensual. Os fundamentos para este tipo de recepção tinham sido lançados no Brasil algum tempo atrás e combinavam-se muito bem com a concepção e implantação do Plano de Metas. Claro que agora era exigido um pouco mais do esforço de planejamento nacional em termos de análise e quantificação, mas a novidade era

---

<sup>226</sup> Memorandum from Secretary of the Treasury to President Kennedy. Washington, August 25, 1961. Kennedy Library, National Security Files. FRUS. Volume XII. Documento 32.

<sup>227</sup> Memorandum from the President's Assistant Special Counsel (Goodwin) to President Kennedy. Washington, September 28, 1961. Kennedy Library. President Office Files. FRUS. volume XII. Documento 33.



desafiadora e encontrava forte ressonância, apesar de que era possível imaginar os problemas políticos que fatalmente iriam acontecer na condução dos planos.

Mal a delegação chegou ao Brasil aconteceu a inesperada renúncia de Jânio, abrindo uma profunda crise política. O presidente da Câmara dos Deputados Ranieri Mazzili tomou posse como presidente interino. O vice-presidente João Goulart estava em trânsito, visitando a China, quando Quadros renunciou. Sua posse não era aceita pelos militares e pelos setores mais conservadores brasileiros e estabeleceu-se um impasse. Uma solução de compromisso foi encontrada no dia 2 de setembro, quando o Congresso aprovou uma emenda constitucional cortando os poderes presidenciais e instaurando o parlamentarismo no país. Goulart tomou posse no dia 7 de setembro, enquanto Tancredo Neves era nomeado primeiro ministro.

Existem relatos de que setores norte-americanos não exatamente ligados a Kennedy, decidiram atuar antes da troca do embaixador americano e fizeram pressões, através do Ministro do Exército General Odilo Denys, para que Jânio mudasse sua política externa. Isto aconteceu na manhã do dia 25 e teria sido um dos fatos que levaram ao desenlace final.<sup>228</sup> A situação gravitou perigosamente sobre a Aliança e sobre a equipe de Kennedy. A renúncia podia ser vista como um índice de instabilidade institucional na região, complicando as negociações com o Congresso americano, então reticente quanto ao aumento da ajuda. Caso a ordem constitucional fosse quebrada e aparecesse a autoridade militar como decisiva, existiria um desafio aos preceitos democráticos e de apoio a governos representativos, recentemente declarados. O ambiente positivo criado pela reunião da semana anterior desvaneceria-se rapidamente. Assim, Kennedy deixou correr as notícias de que suspenderia o apoio financeiro ao Brasil, caso houvesse uma quebra na ordem constitucional<sup>229</sup> e declarou que quanto à solução da crise: “eu penso que esta é uma matéria que deve ser deixada para o povo do Brasil. É o seu país, sua constituição, sua decisão, seu governo”.<sup>230</sup> O influente New York Times, em editorial do dia 01 de setembro, alinhou-se com a preocupação de Washington em torno da Aliança: “hoje, vemos na ameaça de guerra civil no Brasil uma condução conservadora para impedir as necessárias reformas sociais e a implantação do plano da Aliança para o Progresso. Tudo isto porque Jânio Quadros fugiu de

---

<sup>228</sup> CUNEO (1964).

<sup>229</sup> BANDEIRA (1973), p. 130.

<sup>230</sup> Public Papers of the Presidents of the United States. John F. Kennedy, p. 578. FRUS. Volume XII. Documento 213.

suas responsabilidades e porque alguns chefes militares - usando as armas que os EUA lhes forneceu para outros fins- estão bloqueando os procedimentos constitucionais.”<sup>231</sup>.

Assim a solução da crise foi satisfatória para a grande imprensa americana e os círculos imediatos de Kennedy, considerando que a continuidade da ordem constitucional fora mantida e que desaparecera a possibilidade de um mau exemplo para o continente. Era importante também o submetimento do poder militar, que seria de difícil reconhecimento por parte do governo americano. Por algum momento, a atitude americana calou alguns críticos e fez esquecer certos erros de Kennedy, tal como o da invasão cubana em abril. Mas esta conjuntura logo dissolveu-se com o desdobramento dos fatos. A seguir estudaremos as relações Brasil-EUA do ponto de vista da Aliança durante o período da presidência de João Goulart, procurando mostrar como o contínuo conflito e afastamento brasileiro para longe da cooperação com os EUA marcou o período.

#### 2.4 - O Governo de João Goulart e a Ajuda Americana.

Durante o governo do Presidente João Goulart, os problemas da segurança nacional americana entraram em confronto com a política de desenvolvimento desenhada pela própria administração Kennedy, influenciando decisivamente os rumos do programa da Aliança para o Progresso no Brasil. Sendo a América Latina o círculo mais interno da zona de influência americana e o Brasil considerado como uma das áreas mais importantes e desafiadoras quanto às possibilidades de superação do subdesenvolvimento e de combate à infiltração do comunismo internacional, era pacífico que a ação tutelar dos EUA nos assuntos de segurança continental resvalasse para os programas de ajuda externa, já que ambos continham objetivos políticos semelhantes.

O fato de a Aliança ser um programa especial, fruto de uma nova abordagem sobre a questão da ajuda, não evitou a ação destas forças sobre o empreendimento. Nesta longa seção do trabalho serão examinados os aspectos que consideramos relevantes para o entendimento das relações Brasil-EUA, do ponto de vista da Aliança para o Progresso: a avaliação intrinsecamente negativa de João Goulart pela burocracia de Washington; a importância do Nordeste brasileiro na estratégia da USAID e as primeiras ações da agência na região; a construção da nova maquinaria

---

<sup>231</sup> Citado em CUNEO (1964). p. 123.

da ajuda externa; a dinâmica de cooperação e conflito que marcou a implantação do programa no Brasil, durante o governo João Goulart.

O restante da seção será balizado pelos principais momentos do período em relação à Aliança para o Progresso: a chegada de Gordon ao Brasil com a missão de implantar o programa; a II Reunião de Punta del Este com o intuito de isolar Cuba do Sistema Interamericano; a viagem de Goulart a Washington; a ação da USAID no Nordeste com a criação da política das “ilhas de sanidade”; o apoio da ajuda externa ao Plano Trienal e as causas do fracasso deste; as tentativas de reformulação da Aliança e o encontro do CIES em São Paulo; e por último, uma avaliação da Aliança no Brasil durante a presidência de Kennedy.

#### 2.4.1 - O Novo Governo e a Avaliação de Washington

A solução satisfatória da crise brasileira pelos parâmetros da Aliança não significava, nem poderia ser, um aval pleno ao novo governo que tomava posse. Existia a impressão de que se haviam afirmadas as correntes nacionalistas, não só no processo de solução da crise como também nas novas designações para o governo, com a assunção à postos-chave de políticos e técnicos reconhecidamente varguistas. A designação de San Tiago Dantas para a chancelaria brasileira, anunciava quase seguramente a continuação da linha independente do país na política internacional.

A embaixada americana, em sua primeira avaliação do novo governo, acreditava que os EUA deveriam ir particularmente devagar quanto à oferta de novos compromissos, pois a seu ver a associação passada de Goulart com comunistas e suas posições antiamericanas eram matéria de conhecimento público e bem conhecidas na América Latina<sup>232</sup>. Os compromissos firmados já eram considerados suficientes, isto é, o plano Mariani-Dillon acrescido das promessas de Punta del Este. Era fundamental que não houvesse dúvidas sobre a disposição americana de fornecer os 338 milhões de dólares de dinheiro novo acordados. Muitos, inclusive o próprio Goulart, diz o telegrama, poderiam interpretar isto como prova da oposição americana ao novo governo e apoiar

---

<sup>232</sup> Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro, September 8, 1961. Department of State, Central Files. FRUS. Volume XII. Documento 214.

a tese difundida por “comunistas e outros” de que o governo americano estaria por trás do movimento militar frustrado.<sup>233</sup>

Por estas comunicações, vê-se que Goulart sempre foi considerado com suspeitas ou reservas. Este foi um fator que embaralhou as relações entre os dois países e a própria assistência em momentos nos quais ela poderia ter sido possível em bases mais efetivas. Mas, assim como para Jânio, a ajuda americana nos moldes da Aliança era um obstáculo, algo pelo qual ele não lutara ou desejara. Os compromissos políticos de Jango deixavam pouco espaço para uma reorganização do planejamento nacional visando uma cooperação com os EUA em níveis nunca antes vistos. Não é possível imaginar que um governo guiado, em parte, pela ideologia nacionalista, com toda a herança varguista e trabalhista presente, com fortes vínculos com setores de esquerda, com baixa capacidade de instrumentalizar políticas, e tendo de lidar com uma oposição composta pelos setores mais pró-americanos do país, se deixasse levar completamente por esta onda que se mostrava potencialmente poderosa. O dinheiro americano era necessário, mas a Aliança não, eis um dos dilemas presentes. E, é claro, Kennedy e seus assessores enxergavam tudo isto, traduzindo através de suas lentes ideológicas, e acompanhando preocupados o desenrolar dos fatos.

Um fator positivo, um trunfo do novo governo, era a figura do novo ministro da Fazenda, Moreira Salles, respeitado na comunidade financeira internacional, cuja importância poderia ser grande na missão de orientar firmemente o país rumo à estabilização financeira. Existiam porém, sérias dúvidas quanto à eficácia desta política, a partir de uma leitura das forças em luta na arena política brasileira. Era provável que o Congresso nacional abalasse a coerência e os propósitos do ministro por inexperiência ou oposição. Rusk esperava que fossem dadas garantias de que o Brasil tinha a intenção de manter seu programa de estabilização.<sup>234</sup> Assim estavam os negócios logo após a posse de Jango, mas as cartas ainda não tinham sido ainda todas distribuídas. Faltava um importante peão entrar no jogo, o novo embaixador no dos EUA no Brasil, o economista e professor de Harvard, Lincoln Gordon.

Economista de profissão, Gordon começou a vida pública como assessor de Averel Harriman junto a missão americana do Plano Marshall, em Paris. Na década de 50, foi para Harvard onde

---

<sup>233</sup> Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro, September 8, 1961. Department of State, Central Files. FRUS. Volume XII. Documento 214.

<sup>234</sup> Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. Washington, September 12, 1961. Department of State Central Files. FRUS. Volume XII. Documento 215.

pesquisou problemas de desenvolvimento econômico. No final da década dirigiu pesquisas sobre o Brasil, onde esteve em 1959. Firmou reputação como estudioso do desenvolvimento aplicado à América Latina, o que resultou na sua convocação para a Latin American Task Force. Fazia parte do grupo de Cambridge, tão influente dentro da Nova Fronteira, através de nomes como Rostow, Millikan, Schlesinger e Galbraith, este enviado na mesma época para ser embaixador na Índia. Sabia ler em português e assim tinha uma vantagem comparativa. Durante os primeiros meses de 61 esteve envolvido em diversas missões oficiais em torno da Aliança (Força Tarefa de Berle, Conferência no Rio em abril, Missão Stevenson, e Delegação americana em Punta del Este). Goodwin o considerava como o melhor nome para coordenar a Aliança, dentro da estrutura do Estado americano, mas ele recusou argumentando que não se sentia preparado para o cargo conhecendo pouco sobre a América espanhola, e deixando claro que preferia um posto no Brasil.

Ainda em maio, quando Kennedy o convidara para ser o novo embaixador, ele aceitara com duas condições. Uma era a de que só viria em outubro devido aos compromissos em Harvard, a outra era referente a um arranjo financeiro que viabilizasse sua vinda ao Brasil sem ir à bancarrota, como ele mesmo confessou.<sup>235</sup> O presidente submeteu sua nomeação ao Senado em 24 de agosto e Gordon preparou-se para sua missão que era a de viabilizar a Aliança no Brasil, maior país do Hemisfério, fundamental na estratégia americana. É significativo que Kennedy tenha enviado exatamente para o Brasil, um dos melhores quadros que ele podia dispor para a América Latina, o que mais tinha de destacado nos últimos encontros regionais em torno da questão da ajuda externa.

Gordon apresentou suas credenciais a Goulart no dia 19 de outubro em Brasília. No outro dia pela manhã, tiveram uma conversa informal de uma hora e meia sobre as relações Brasil-EUA. Goulart começou a reunião dizendo que a crise política ainda não havia passado. A presente fase representaria meramente uma trégua entre as forças da moderação, representadas por seu governo, e as forças do extremismo de esquerda e direita que ameaçavam o regime.<sup>236</sup> A situação seria especialmente perigosa porque prevaleciam injustiças econômicas e descontentamento social sendo explorados por uma pequena mas bem organizada minoria comunista que tentava levar o país para uma situação pré-revolucionária. Acentuou a importância de uma assistência norte-americana em larga escala, sem a qual o seu governo não podia sobreviver naquele período

<sup>235</sup> GORDON, L. Entrevista a John Reilly.

<sup>236</sup> Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro, October 21, 1961. Department of State Central Files. FRUS. Volume XII. Documento 217.

crítico<sup>237</sup>. Observou que a Aliança ainda não tinha capturado o crédito das massas no Brasil, e que um trabalho devia ser feito nesta direção. Acrescentou que estava ansioso para encontrar-se com Kennedy e, caso este viesse ao Brasil, receberia uma aclamação popular tal como o Presidente Roosevelt. Foi uma conversa cordial e promissora, com o presidente jogando um pouco com o anticomunismo americano.

No período que se seguiu, houve um verdadeiro avanço no relacionamento ente os dois países. Foi feito um acordo formal para a instalação de uma missão regional da USAID em Recife, e negociada a vinda de uma missão do Peace Corps ( Voluntários da Paz), agência criada por Kennedy com o intuito de proporcionar ajuda em trabalhos comunitários por todo o mundo. O Peace Corps foi talvez a iniciativa da administração Kennedy que mais gerou atenção e entusiasmo. Os voluntários, geralmente jovens americanos universitários, viviam por dois anos no exterior em áreas pobres escolhidas dentro do Terceiro Mundo. Eles deveriam ofertar trabalho e habilidades técnicas e viver dentro das condições locais. Não há dúvida de que representavam uma dose de idealismo ativista, refletindo e difundindo certos traços da sociedade e da cultura americana. Enquanto a USAID e a Aliança para Progresso proviam fundos para grandes projetos e enviavam experts para avaliar planos de desenvolvimento nacionais, os voluntários iriam pegar eles mesmos as ferramentas e trabalhar ao lado de seus anfitriões.

Boa parte dos voluntários trabalharam, especialmente na América Latina, no que foi denominado de “community development”, o que envolvia práticas que incluíam a construção de escolas, estradas, bens públicos, jardins, sistemas de transporte de água etc., bem como ensinar a democracia ao nível comunitário, encorajar as pessoas a trabalhar em parceria, estimular uma nova e participativa ética e ensinar os camponeses a executar planos do tipo “self-help”.<sup>238</sup> No Brasil, os Voluntários da Paz trabalharam em diversos estados, sempre em consonância com as diretrizes e projetos da Aliança, tendo sido o Nordeste a área principal de atenção nos primeiros anos do programa.

Deve-se então fazer uma pausa, dentro desta narrativa, para se compreender melhor porque o Nordeste brasileiro ganhara tanta visibilidade e lugar dentro das preocupações de Kennedy e seus conselheiros. Torna-se necessário também estudar como se formou e sedimentou o novo

---

<sup>237</sup> GORDON (2002). p. 319.

<sup>238</sup> Ver LATHAM (2000). Para o autor, a ideologia da teoria da modernização foi institucionalizada no Peace Corps., cujo propósito era, em última análise, através de uma extensão histórica dos ideais da fronteira americana, da retórica da reforma, do discurso científico, permitir afirmar a superioridade do modelo americano, e dar credibilidade política às propostas de modernização e progresso, guiadas pela ajuda americana.

esquema institucional da estrutura burocrática da ajuda externa dentro do Estado norte-americano, fundamental para o entendimento dos eventos que se desenrolaram no Brasil.

#### 2.4.2 - Kennedy e o Nordeste.

A preocupação de Kennedy com os problemas brasileiros continha um forte componente político e ideológico que diferenciava o Brasil de outros países, na avaliação daquela administração. Tratava-se da questão nordestina, em torno da qual, aos olhos de muitos observadores americanos, parecia que uma revolta popular estava prestes a acontecer, devido à pobreza, à falta de políticas conseqüentes, o desespero e a agitação, dirigida por agentes políticos identificados supostamente como simpatizantes de Cuba e da URSS. O Nordeste foi apresentado aos norte-americanos por dois artigos de Tad Szulc, ativo correspondente latino-americano do New York Times, que na primeira página do jornal, publicou dois artigos que chamaram muita atenção.<sup>239</sup> Neles, o jornalista falava dos problemas criados pelas secas cíclicas que assolavam a região, da vasta pobreza que lá encontrara, da desigualdade que havia entre o resto do país e a região, cuja falta de assistência devia-se em grande parte à ação, ou falta desta, de uma elite conservadora politicamente forte e tradicionalmente opressora, que taxava todos os seus críticos como comunistas.

A uma visão coerente dos problemas regionais, Szulc acrescentou certo tom sensacionalista. Alertou que militantes e líderes marxistas estavam tirando vantagem da miséria reinante com o objetivo de criar um ambiente propício à subversão comunista. Substancialmente perigosas seriam as Ligas Camponesas, lideradas pelo advogado Francisco Julião. Os militantes desta organização estariam tentando doutrinar os camponeses, difundindo o antiamericanismo e atitudes revolucionárias. Os americanos eram acusados de imperialismo, de apoiar os senhores de terra que exploravam os camponeses, em troca do favorecimento de seus interesses econômicos, principalmente em torno da exportação do açúcar. Quando Szulc esteve na região, Julião encontrava-se em viagem de visita à China Comunista, seis meses depois de ter visitado

---

<sup>239</sup> O primeiro artigo foi editado no dia 31 de outubro de 1960. O outro no dia seguinte. Ver como fonte destas informações PAGE (1972).

Havana.<sup>240</sup> Como o líder das Ligas não fazia questão de ocultar sua admiração por Fidel, e proclamava sua solidariedade à revolução cubana, construindo uma identidade como “fidelista”, Szulc pode concluir que as Ligas Camponesas “vinham a ser a coisa mais perto de um movimento fidelista organizado na América Latina, fora da própria Cuba.”<sup>241</sup> Na reportagem, ele também chamou a atenção para o fato de que a cidade do Recife era uma espécie de bastião do comunismo no Brasil, onde o Partido Comunista Brasileiro – PCB teria mais de 3000 membros, exercendo grande influência sobre a política local, e advertiu que o nordeste se tornaria comunista se alguma coisa não fosse feita. Na esteira destas notícias explosivas, várias emissoras de televisão americanas mandaram equipes ao Brasil, inclusive a ABC e a CBS, ambas de larga audiência nos EUA.

As reportagens vieram a público quando Kennedy estava terminando a sua campanha eleitoral vitoriosa. Ele leu os artigos e os considerou como prova da difusão da influência de Cuba no hemisfério.<sup>242</sup> Mas não era só isto. A ampla impressão colhida de uma região miserável, com uma grande população, e em condições sociais e econômicas que apontavam para uma catástrofe política, reiterava as teses da teoria da modernização defendidas pelo núcleo decisório da nova administração. Como proposto em a “A Proposal..”, através de uma massiva transferência de ajuda externa, os EUA poderiam dirigir os países subdesenvolvidos da América Latina para o “crescimento autosustentado”, reduzindo a pobreza que leva à revolta social e à instabilidade política. A otimista e fortemente motivada nova administração não via a pobreza apenas como um problema político ou de distribuição de renda. Era também um problema de vontade, de determinação de “state of mind”. A Aliança mostraria a vontade americana de completar a transição do hemisfério para o capitalismo liberal. As elites e o povo local iriam encontrar, com a ajuda esclarecida e iluminista, as formas de alcançar o progresso e as etapas superiores do desenvolvimento.

O Nordeste brasileiro foi considerado então, um caso especial, que exigia decisões rápidas e eficientes. Havia um senso de urgência, não somente como medida da extensão da pobreza e do desafio do comunismo, mas também visando modelar e legitimar o ambicioso esforço que já se apresentava. Um pouco antes de sua posse Kennedy anunciou que estava enviando uma missão

---

<sup>240</sup> Ele foi uma primeira vez com Jânio, que fora a Cuba como estratégia de campanha. Isto em março de 1960. Pouco depois, fez outra viagem a ilha, firmando sua amizade com Fidel. PAGE (1972). p. 67.

<sup>241</sup> LEACOCK (1990). p. 14.

<sup>242</sup> LEACOCK (1990) p.14



do Programa Food for Peace para a América Latina, que deveria ver de perto o problema nordestino. Era a missão McGovern-Schlesinger, que esteve em Recife e encontrou-se com Celso Furtado no final de fevereiro de 61. Schlesinger recorda que: “eu jamais vira uma região de tamanho desespero – uma aldeia miserável e estagnada após a outra, casebres de barro escuro, crianças de pernas tortas e barrigas imensas, onde não se via praticamente nenhum velho.”<sup>243</sup> Um fotógrafo americano acompanhava a delegação para tirar fotos, provas para convencer o Congresso americano da extensão da miséria.

Furtado manifestou-se contra um programa de alimentos emergencial. Seria inútil e mesmo perigoso caso quebrasse o equilíbrio dietético que pelo menos mantinha aquelas pessoas vivas. Fazia-se necessário algo para modificar radicalmente toda a situação de pobreza. Ofertar alimentos apenas os faria trabalhar menos. A missão americana percebeu que somente um esforço mais abrangente, nos moldes da Aliança, apresentaria resultados. No relatório enviado a Kennedy, Schlesinger considera que o processo de modernização não poderia ocorrer na região sem que houvesse uma drástica revisão da estrutura agrária semi-feudal que prevalecia ali e em muitos países. Seguindo o raciocínio de Rostow, ele afirma que esta revisão poderia ser realizada através de uma “middle class revolution”, a desejada pelos EUA, por uma revolução camponesa no modelo comunista, ou por trabalhadores no modelo peronista, contudo, “a oligarquia proprietária de terras na América Latina, não percebe a gravidade de sua situação”.<sup>244</sup> No Brasil, especialmente durante o governo de Kubistchek, os laços políticos que mantinham a oligarquia no poder estariam sendo quebrados pela força do crescimento econômico, mas ainda existiam grandes áreas de pobreza, analfabetismo e estagnação.

Para apressar a revolução “pacífica” os EUA deveriam colocar grande ênfase no desenvolvimento; evitar as políticas do tipo estabilizantes, próprias da ação do FMI; apoiar o método democrático de governar; apoiar a industrialização; defender a reforma agrária, principal barreira à modernização da sociedade; agir em várias áreas sociais: educação, saúde e habitação principalmente.<sup>245</sup> Este relatório é um dos textos mais liberais de todos que foram produzidos no período pela Nova Fronteira. O autor defende a proposição de que o sistema de posse da terra vigente, aprisionaria uma grande parte da população, impedindo a sua participação efetiva na

---

<sup>243</sup> SCHLESINGER (1966). p. 182.

<sup>244</sup> Memorandum from the President’s Special Assistant (Schlesinger) to President Kennedy. Kennedy Library. Schlesinger Papers. Washington, March 10. 1961. FRUS. Volume XII. Documento 07.

<sup>245</sup> Ibidem.

vida econômica e política da nação. Por gerações as pessoas aceitaram esta condição como um dado natural da vida. Mas agora isto estaria mudando: “No Brasil, as Ligas Camponesas de Francisco Julião estariam mobilizando os camponeses e os instigando a reivindicar seus direitos.”<sup>246</sup> Os EUA deveriam apoiar a reforma agrária e apostar nela, antes que um demagogo ou os partidos comunistas assim o fizessem. Para a missão, a tarefa de trabalhar no Nordeste seria facilitada porque o governo brasileiro já possuía uma agência na região, que compartilhava de muitas das idéias da Aliança.

Realmente, desde 1959, existia a Superintendência para Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE, criada a partir do relatório de um grupo de estudo voltado para os problemas da região, coordenado por Celso Furtado, então em ascensão dentro da estrutura burocrática estatal. O diagnóstico vinculava os problemas nordestinos às atrasadas formas estruturais de organização econômica, bem como a um conjunto de políticas governamentais que teria levado ao crescimento das disparidades regionais. Tratava-se então de corrigir estas deficiências, criando um novo padrão de investimento estatal, com definição dos objetivos do Estado a serem alcançados em cada setor, e por outro lado, ampliando o investimento privado, definindo as áreas de alta prioridade para este e criando a figura do incentivo fiscal, pelo qual as empresas poderiam aplicar na região os seus recursos, deduzindo-os do imposto pago à União.

A explicação do surgimento da superintendência, em parte, remete para o clima percebido de insatisfação popular na região. A pressão demográfica, os problemas econômicos, a opressão oligárquica, geraram fatos de grande impacto político, despertando o país para o problema. Entre eles, a criação de ressentimentos em relação às áreas mais desenvolvidas do país; o aparecimento de associações camponesas com vistas a resolver o problema imediato de acesso à terra; a expansão do desemprego urbano e rural e a queda do prestígio do poder público.<sup>247</sup> Mas, embora a concepção da estatal aceitasse, um diagnóstico “político” da situação da região, é mais adequado pensá-la como fruto do pensamento desenvolvimentista, relacionando-a diretamente com a vontade de realizar mudanças na estrutura econômica e social brasileira, a partir de um viés cepalino, defendido por seus idealizadores.

Este viés deve ser comparado com o da teoria que estava por trás da ajuda externa americano. Na visão de Furtado, que afirmava a corrente cepalina clássica dos anos 50, o

---

<sup>246</sup> Ibidem.

<sup>247</sup> IANNI (1986).

subdesenvolvimento não era visto tal como as etapas lineares de Rostow, seguindo-se a ele o take-off e o crescimento autosustentado. O Brasil não iria repetir, tal como um espelho, as mesmas etapas pelas quais passara a Inglaterra e os EUA no seu processo de crescimento. O que havia era uma assimetria estrutural dentro do sistema centro-periferia, só superável através da industrialização conduzida pelo Estado - que implementaria o processo de substituição de importações - e uma reforma na estrutura da posse da terra.<sup>248</sup> A respeito de Rostow, Furtado analisa, em seu “Teoria e Política do Desenvolvimento Econômico”, livro de 1967, que a coexistência de um centro e uma periferia, ligados por uma relação de subordinação, leva à conclusão de que não existe o tal movimento de uma fase para outra superior, e que “a única tendência visível é para que os países subdesenvolvidos continuem a sê-lo.”<sup>249</sup> O subdesenvolvimento é um processo histórico relativamente singular que tende a se perpetuar.

Posteriormente, a crítica de Furtado à Aliança incorporou o argumento “tecnológico”: programas tais como a Aliança para o Progresso estariam ligados à forma de organização mundial que iria prevalecer dentro da revolução tecnológica em curso, a qual deveria, dentro do pensamento estratégico americano, manter o “american way of life” e garantir os seus crescentes interesses econômicos em todo o planeta. Isto estava em contradição com a principal questão vinculada com o desenvolvimento da América Latina, que seria a de abrir as portas do continente aos frutos desta revolução tecnológica, através de uma profunda mudança no marco institucional da região.<sup>250</sup>

Contudo, o desenvolvimentismo incrustado na SUDENE tinha muito a ver com o projeto original da Aliança. Ambos vinculavam-se historicamente com o projeto intelectual que surgiu dos organismos internacionais de assistência e ajuda externa (ONU, Cepal, ICA, Banco Mundial etc.), os quais definiam o planejamento e a ação estatal com fundamentais para iniciar e consolidar o desenvolvimento.<sup>251</sup> Havia porém, outras similitudes. Uma delas estava ligada ao “political development” da região. Era preciso realinhar o poder político no Nordeste para permitir que as forças do desenvolvimento realmente pudessem trabalhar. A elite agrária representada pelo PSD e setores da UDN, não era exatamente, pelo menos a princípio, o tipo de

---

<sup>248</sup>SACHS (2001).

<sup>249</sup> Citado por CAVALCANTI (2001). p. 71.

<sup>250</sup> FURTADO (1972).

<sup>251</sup> MORAES (1987).

aliado pensado como útil ao programa. Outra linha cruzada de ação era o reconhecimento da importância de criar-se uma aura de inovação e capacidade técnica na região.

O Primeiro Plano Diretor da SUDENE foi aprovado no começo de 1961, após um longo período de batalhas congressuais, praticamente ao mesmo tempo em que Kennedy anunciava a Aliança para o Progresso. Era talvez o melhor exemplo de capacidade técnica e operativa das novas estruturas do Estado brasileiro que emergiam com potencial de demonstrar que as mudanças eram possíveis. Havia grande expectativa e os olhos do país estavam voltados para a nova experiência. A ênfase absoluta era na industrialização, considerada como o mais poderoso recurso para o desenvolvimento regional. Outras áreas eram consideradas prioritárias, por ordem de importância: infra-estrutura, especialmente os setores de energia e transportes; desenvolvimento de recursos hídricos, ou seja, irrigação e disponibilidade de água para a agricultura; reestruturação da economia agrícola; colonização; fomento da produção mineral; saúde pública e educação básica.<sup>252</sup> Estes dois últimos objetivos foram considerados como alvos complementares da operação, e poderiam ser implementados pela ação de outros órgãos, trabalhando conjuntamente com a SUDENE. Como se depreende dos objetivos relacionados, o receituário cepalino do desenvolvimento econômico compunha a base da ação da agência.

A nova superintendência era uma novidade burocrática, um artefato preparado depois de uma análise dos erros do governo federal na região. Assim, foi subordinada diretamente ao presidente da República e disposta como autônoma do ponto de vista administrativo, porém, não tinha o poder de regular todas as partes do programa contido no Plano Diretor. Faltava também o poder de investigar e controlar o orçamento de outras agências envolvidas nos projetos. Desta forma, dependia da cooperação e da boa vontade de atores institucionais diversos. Este foi um fator que pesou na recepção de Furtado da ajuda externa. Como um nacionalista-desenvolvimentista, ele tinha a visão de que o desenvolvimento da região era uma tarefa brasileira, mas pensava que uma ajuda seria benéfica caso os EUA decidissem apoiar os planos brasileiros para a região. A missão americana deveria funcionar como um banco aprovando ou desaprovando empréstimos para a realização de projetos no âmbito da SUDENE. Além do mais, existia um delicado balanço de forças na região. Após o Plano Diretor ter sido aprovado, a superintendência estava sob forte pressão política para agir efetivamente. Mas Furtado não queria trabalhar precipitadamente. Seu

---

<sup>252</sup> ROETT (1972). p. 54.

estilo era o de planejar, costurar alianças e agir em modo de cooperação, reunindo as forças interessadas na reforma e formando consensos sobre a validade dos esforços.

Criaram-se assim as condições para a ação americana no Nordeste Brasileiro. Em maio de 61, iniciaram-se os primeiros contatos governamentais, através do consulado dos EUA em Recife e de uma equipe da United States Operations Mission – USOM.<sup>253</sup> Ao mesmo tempo, Celso Furtado era convidado para um encontro em Washington com Kennedy. Houve uma reunião preliminar no dia 22 de junho para que fossem identificados e examinados os principais temas a serem discutidos na Casa Branca. Furtado falou das dificuldades financeiras da SUDENE e apontou as áreas nas quais a presença da ajuda poderia ser mais eficaz. Os setores de rodovias e energia elétrica, bem como o projeto de colonização no Maranhão, precisavam de recursos extra-orçamentários e assim apareciam como adequados para o financiamento externo.<sup>254</sup> A reforma agrária, a industrialização, a ajuda de alimentos no âmbito do programa Food for Peace, e os problemas culturais e sociais da região podiam ser também uma boa agenda para discussão. Talvez pressagiando os acontecimentos futuros, Furtado afirmou que um repentino input de recursos sem referências ao Plano Diretor e sem a aprovação da SUDENE, seriam desastrosos porque a agência precisava manter sua credibilidade e controle sobre o desenvolvimento do Nordeste.<sup>255</sup>

O encontro em Washington deu-se em 14 de julho. Estavam presentes entre outros, Kennedy, o Subsecretário de Estado Chester Bowles, Bob Woodward, Secretário Assistente para a América Latina, Richard Goodwin, Celso Furtado e Carlos Bernardes, Ministro Conselheiro da Embaixada brasileira. Furtado começou o encontro simbolicamente entregando uma cópia do Plano Diretor da SUDENE ao presidente americano<sup>256</sup>. A seguir, Kennedy fez uma série de perguntas a Furtado sobre o apoio congressual à SUDENE, a questão da posse da terra no Nordeste e se seria possível comprar propriedades na zona açucareira para fazer a reforma agrária, problema crucial já incorporado nas proposições que seriam levadas à Puna del Este. O presidente assegurou que estava bastante consciente dos problemas do Nordeste que agora eram uma matéria de grande

<sup>253</sup> Quando o Point Four foi estabelecido como doutrina, criou-se, através da Lei da Assistência Econômica de 1950, a Technical Cooperation Administration-TCA, dentro do âmbito do Departamento de Estado, encarregada de levar a cabo a assistência técnica aos países que a desejassem. Mesmo com o fim do programa a agência continuou a existir e USOM era o nome dado às diversas equipes americanas de assistência técnica, espalhadas pelos países que recebiam tal assistência. Ver RUBIN (1965). p. 81.

<sup>254</sup> ROETT (1972 a). p. 67.

<sup>255</sup> Ibidem. p. 71.

<sup>256</sup> Memorandum of Conversation. Washington, July 14, 1961. Kennedy Library. National Security Files. FRUS. Volume XII. Documento 211.

interesse nos EUA e propôs um pacto com o Nordeste: “nós devemos nos mover para uma solução e os EUA esperam ser úteis... queremos estar associados em implementar o plano da SUDENE”.<sup>257</sup> Furtado fez um arrazoado sobre os problemas nordestinos e asseverou que um dos maiores problemas era como criar esperanças em quem nada possuía. A migração era fruto desta falta de perspectiva.

Kennedy, preocupado com as implicações políticas da pobreza, perguntou se as Ligas Camponesas distribuíam terras aos camponeses. Furtado replicou que eles apenas prometiam, mas somente esta promessa já era bastante efetiva, porque terra era o que os camponeses mais desejavam. Acrescentou que o governo brasileiro estava providenciando a aprovação de uma nova lei sobre a reforma agrária, que daria maior agilidade às ações governamentais nesta direção. No final, assegurou que o Nordeste era uma preocupação fundamental no Brasil, deixando claro que a ajuda americana era necessária à região, embora os termos da cooperação não tenham sido discutidos na reunião. Kennedy garantiu que uma missão especial seria mandada à região para analisar as necessidades da área e propor um programa de ajuda a ser avaliado por seu governo. A reunião, que certamente tinha sido oportuna, terminou exitosamente e Kennedy considerou que Furtado era “the sort of young man that the United States might successfully work with in attempting to aid Latin America”.<sup>258</sup>

Durante a reunião, o presidente comunicou que estaria enviando seu irmão Edward Kennedy para mais uma visita de reconhecimento da situação nordestina e pediu que Furtado desse a ele o apoio que fosse possível. A visita do então jovem promotor-assistente do estado de Massachusetts, que já vinha de um extenso roteiro latino-americano, se deu entre os dias 30 de julho e 4 de agosto daquele ano. O ponto alto da viagem foi a ida da comitiva americana, secundada por Celso Furtado, ao engenho Galiléia, para visitar a liga camponesa original. Ted fez um discurso rápido, traduzido simultaneamente pelo superintendente, a cerca de 50 camponeses.<sup>259</sup> Na conversa que se seguiu, alguém pediu um gerador elétrico para resolver o problema da falta de energia elétrica no local. Edward anotou o pedido e meses depois o gerador chegou ao Recife. O governador Cid Sampaio recusou-se a fazer qualquer coisa pelas Ligas e

---

<sup>257</sup>Memorandum of Conversation. Washington, July 14, 1961. Kennedy Library. National Security Files. FRUS. Volume XII. Documento 211.

<sup>258</sup> Conforme entrevista de Roett com Teodoro Moscoso, Coordenador da Aliança em seus primeiros anos. Ver ROETT 91972 a), p. 71.

<sup>259</sup> Joseph Page faz um interessante relato desta excursão dos Kennedy às ligas camponesas. Ver PAGE (1972). p. 149.

somente quando Miguel Arraes tornou-se governador do estado é que o tal gerador foi entregue ao seu destino. Este é um episódio bem característico do tipo de política que se fazia então e da sensibilidade social de alguns dos atores políticos com os quais a ajuda lidava.

Entre setembro e outubro de 61, antes do desembarque de Gordon, muitos fatos se avolumaram e ameaçaram as boas relações obtidas recentemente. A subida ao poder de João Goulart, o aumento da força do nacionalismo de esquerda, a evolução da movimentação das ligas camponesas convenceram o staff político da embaixada no Rio de Janeiro que o programa na área do Nordeste teria que responder à crise que se avolumava. Os relatórios para Washington eram cada vez mais ameaçadores e as discussões sobre o desenvolvimento econômico diminuíram.<sup>260</sup> Começou-se então a pensar em um programa de curto prazo, especialmente dirigido para a região. Estava lançado o germe da desconfiança que iria em futuro bem próximo, fazer com que os objetivos da segurança nacional americana, o anticomunismo militante, se sobrepusesse à retórica e à ação desenvolvimentista da Aliança. Um bom exemplo disto foi o fato da embaixada, antes da chegada da missão da USAID, sugestionada por uma possível vitória de Miguel Arraes (PTB), nas eleições de 1962, propor ajuda ao governador Cid Sampaio (UDN) através de um projeto de construção de escolas, fora do espírito da Aliança e sem negociar diretamente com a SUDENE. Como não fosse suficiente, uma equipe de técnicos da USOM, aproximou-se do governador do Rio Grande do Norte, Aloisio Alves, buscando justificar algum tipo de ajuda a um político nordestino não alinhado com Goulart<sup>261</sup>.

A ação da embaixada reforça os nossos pressupostos metodológicos de que diversos fins e valores estão em luta dentro do processo decisório e que existem grupos competitivos dentro dos círculos chaves do poder identificados com fins e políticas diferentes. Na questão nordestina, a hipótese aqui é a de que os homens de Kennedy, enquanto não havia uma condenação total ao governo Goulart, a qual só veio a acontecer no segundo semestre de 1963, colocaram-se contra a burocracia de carreira do Departamento de Estado, da CIA (presente em todas as representações) e do Pentágono, no sentido de preservar a política de alinhamento do Terceiro Mundo através da abordagem de expandir a assistência para o desenvolvimento.

Schlesinger, em suas memórias do período Kennedy, relata as dificuldades que o novo governo teve para transformar uma burocracia tradicional, em parte oriunda do período

---

<sup>260</sup> ROETT (1972 a), p. 71.

<sup>261</sup> ROETT (1972 a), p. 74.

macartista, em uma corporação voltada para os objetivos presidenciais. Foi uma batalha desgastante e sem vencedores, como veremos. Existem também muitos outros relatos que apontam nesta direção. Joyce Townsend cita entrevistas com Jerome Levinson, alto funcionário da USAID no Brasil, Niles Bond, cônsul geral em São Paulo entre 64 e 69, e com Robert Ballantyne, Diretor Assistente do Departamento de Estado para os Negócios Brasileiros nos anos 60. Todos concordam com a idéia de que existia esta dicotomia entre os alinhados com o espírito da Aliança, geralmente gente trazida de fora do governo pela equipe de Kennedy e o pessoal de carreira das instituições do Estado norte-americano, que não possuía um genuíno interesse na incorporação dos compromissos da nova política e sua ambiciosa retórica oficial.

Mas a ajuda foi em frente. Conforme o que Kennedy acertara com Celso Furtado, chegou em Recife, no final do mês de outubro, uma equipe de técnicos americanos, dirigidos pelo economista e embaixador Merwin Bohan.<sup>262</sup> Era basicamente uma missão técnica, sem propósitos políticos imediatos. O objetivo era conduzir uma pesquisa geral das necessidades econômicas do Nordeste. O grupo passou alguns meses viajando pela região, conferenciando com o pessoal técnico da SUDENE, com a burocracia federal e dos estados.<sup>263</sup> Como militantes da Aliança, endossavam a presença americana na região e acreditavam em um esforço subordinado aos da Superintendência e seus planos de desenvolvimento. A linha de trabalho era abrir uma franca discussão com o pessoal da SUDENE, deixando claro que não estavam interessados em um programa independente e que o tamanho da missão que se estabeleceria posteriormente seria pequeno e não concorreria com a agência nacional. Com esta orientação, a equipe trabalhou estreitamente com os técnicos de Celso Furtado.<sup>264</sup>

O relatório emanado sugeria programas de longo e curto prazo. O de curto prazo ou “immediate impact”, na nomenclatura americana, era um programa primariamente de caráter social e direcionado aos centros de “grande descontentamento” no Nordeste. Os principais elementos eram perfuração de poços, sistemas de oferta de água, eletrificação rural, alfabetização, treinamento de mão de obra, e a construção dos chamados “Centros de Trabalho

---

<sup>262</sup> Bohan, um experiente burocrata do Departamento de Estado, tinha sido um dos membros da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos - CMEBEU, na década de 50. PAGE (1972). p. 88.

<sup>263</sup> ROETT (1972 a). p. 77.

<sup>264</sup> PAGE (1972). p. 89.



da ALPRO”, onde eram prestados os serviços de educação e saúde. Para este múltiplo programa foram previstos 33 milhões de dólares.<sup>265</sup>

O programa de longo prazo visava atacar problemas econômicos fundamentais. A ênfase ia para a construção estradas, irrigação, educação primária, oferta de água para a agricultura. Para estes fins foi pensado inicialmente um compromisso de dois anos, com 62 milhões de dólares disponibilizados na forma de doações e empréstimos, que poderiam ser estendidos por mais três anos, dependendo do ritmo da implementação dos projetos e das contrapartidas do governo brasileiro. A SUDENE solicitara que o prazo de cinco anos fosse estabelecido para que houvesse uma sobreposição com os seus próprios planos. Posteriormente à entrega do relatório, a USAID acrescentou às medidas propostas dois programas de alimentos com base na Public Law 480 (que dava substância ao programa Food for Peace). O primeiro consistia na oferta de 40.000 toneladas de leite em pó, em forma de doação, as quais pelos estudos realizados, atingiriam um total de 4.000.000 de pessoas. O segundo era um programa de distribuição de alimentos no valor de 6 milhões de dólares a ser conduzido por agências americanas de serviço voluntário.<sup>266</sup> O programa do leite em pó tornou-se, após a sua implantação, a face da Aliança mais conhecida em muitos lugares do Nordeste. Voltado primordialmente para a merenda escolar, veio a ser um programa de grande penetração e visibilidade.

Estas resoluções transformaram-se em um acordo bilateral firmado entre os EUA e o Brasil quando da visita de João Goulart a Washington em abril de 1962. Mas, colocada aqui a equação nordestina, vamos nos deter um pouco para entender a criação, dentro do Estado americano, da nova agência de fomento à ajuda externa, a USAID, exame indispensável para o nosso estudo, nos detendo especialmente no Bureau para a América Latina, nome oficial da Aliança dentro da maquinaria burocrática daquele país.

### 2.4.3 - A Criação da USAID e da Burocracia da Aliança

A reformulação da política externa americana não podia deixar de estender-se à estrutura material da ajuda externa existente, considerada insuficiente para atingir-se os novos e ambiciosos propósitos. Os esforços da administração Eisenhower foram considerados

<sup>265</sup> Memorandum from the Administrator of the Agency for International Development (Hamilton) to President Kennedy. Washington, February, 9. 1962. Department of State Central Files. FRUS. Volume IX. Documento 132.

<sup>266</sup> Ibidem.

fragmentários e ineficientes e tornou-se então necessário “um programa substancial, a longo prazo, de empréstimos produtivos a áreas subdesenvolvidas, com um fundo central integralmente capitalizado”.<sup>267</sup> Uma nova maquinaria deveria ser construída, com recursos e autoridades suficientes para evitar a continuação das crises solucionadas ad hoc e a diluição dos esforços por falta de um direcionamento doutrinário e objetivo.

Bem ao estilo do novo presidente, criou-se um grupo de trabalho sobre a política econômica externa, ainda antes da posse de Kennedy. O chefe era George Ball, secundado pelo grupo de Cambridge: Rostow, Millikan, Galbraith e Gordon. A equipe descobriu que quatro quintos do orçamento da assistência externa para o ano de 61 destinavam-se para a ajuda militar e para realizações de curto prazo. Tal como estava disposto, o dispositivo era “um instrumento contra o comunismo e não para o progresso social e econômico”.<sup>268</sup> O relatório do grupo, fortemente influenciado pelas idéias de Rostow, enfatizava que a nova perspectiva devia ser a de evitar os esforços defensivos de escorar economias fracas e comprar vantagens políticas e militares - a conhecida “dollar diplomacy” – voltando-se para um esforço coordenado do “Mundo Livre”, com recursos suficientes para “move forward those nations prepared to mobilize their own resources for development purposes”.<sup>269</sup> O objetivo seria o de ensinar os outros países a crescer e desenvolver-se. A ajuda terminaria quando o crescimento autosustentado fosse alcançado. As recomendações mais importantes eram: dispor os fundos disponíveis em uma perspectiva de longo prazo; aumentar significativamente a disponibilidade de recursos e reorganizar radicalmente o programa de assistência em uma nova direção.

Contudo era necessário convencer os representantes do povo americano, rotineiramente refratários a um aumento das verbas para a ajuda externa, da validade da nova proposta. Em 22 de março, Kennedy enviou uma mensagem especial sobre a assistência financeira ao Congresso, solicitando o aumento e a realocação dos recursos da área militar para a do desenvolvimento. Enquanto se preparava essa iniciativa na área da política externa, ele avisou o seu staff que nenhuma lei sobre a ajuda externa deveria ser encaminhada ao Capitólio sem a sua aprovação

---

<sup>267</sup> Palavras de Kennedy citadas por SCHLESINGER (1966). p. 595.

<sup>268</sup> Ibidem.

<sup>269</sup> Memorandum from the President's Deputy Special Assistant for National Security Affairs (Rostow) to President Kennedy. Washington, February, 28. 1961. Kennedy Library. President's Office Files. FRUS. Volume IX. Foreign Economic Policy. Documento 94.

explícita.<sup>270</sup> Sabe-se que Rostow, como perito em ajuda desenvolvimentista, foi o encarregado de redigir esta mensagem, quando o principal redator da White House, Theodore Sorensen, falhou em produzir um texto que agradasse o presidente, assunto que já abordamos anteriormente.<sup>271</sup> O importante é que Rostow conseguiu imprimir a nova filosofia no texto, que posteriormente incorporou-se em sua exata linguagem ao Foreign Assistance Act de 1961. Assim a Teoria da Modernização foi absorvida pela legislação norte-americana.<sup>272</sup> No texto, as palavras do presidente estão carregadas das crenças, valores e compromissos políticos que a nova ideologia oferecia:

A fundamental tarefa de nosso programa de ajuda dos anos sessenta não é, negativamente, combater o comunismo: sua tarefa fundamental é ajudar a fazer uma demonstração histórica de que no Século Vinte, bem como no Dezenove, - no Hemisfério Sul assim como no Norte - o crescimento econômico e a democracia podem andar lado a lado. Os anos 60 podem e devem ser a crucial “Década do Desenvolvimento”, - o período quando as nações menos desenvolvidas farão a transição para o crescimento autosustentado - o período no qual uma comunidade alargada de nações livres, estáveis, e autoconfiantes poderão reduzir as tensões e a insegurança mundiais.<sup>273</sup>

Depois de colocar estes pontos o presidente expôs todo um novo conjunto de conceitos e princípios que incluíam a integração em um única nova agência dos programas de ajuda da International Cooperation Administration - ICA, do Development Loan Fund - DLF, Food for Peace, Export-Import Bank e do Peace Corps. Afirmou o princípio de que os “country plans” deveriam ser cuidadosamente trabalhados para encontrar-se as reais necessidades de cada país, e que a abordagem do planejamento e financiamento no longo prazo era agora prioritária. Também enfatizou uma abordagem multilateral, que permitisse uma melhor gestão do esforço de autoajuda de cada nação, e a abertura para a possível assistência de outros países industrializados nos esforços conjugados.<sup>274</sup>

Em 01 de março tomara posse como Diretor da ICA Henry Labouisse, ex-diretor da Agência de Auxílio e Trabalho das Nações Unidas para os refugiados palestinos, um técnico com longa carreira no Departamento de Estado. A ICA havia sido criada em 1955, como órgão semi-

<sup>270</sup> Memorandum from McGeorge Bundy to Ball; Department of State. National Security Council. FRUS. Volume IX. Foreign Economic Policy. Documento 100.

<sup>271</sup> Schlesinger lembra que “era um documento obsoleto, dentro do modelo “vamos derrotar o comunismo através da ajuda externa”. SCHLESINGER (1966). p. 596.

<sup>272</sup> PACKENHAM (1973). p. 63.

<sup>273</sup> Citado por PEARCE (2001). p. 98.

<sup>274</sup> FRUS. 1961-63. Volume IX. Foreign Economic Policy. Documento 86.

autônomo dentro da burocracia do serviço diplomático.<sup>275</sup> Seu desempenho como principal agência de ajuda dos EUA foi prejudicado pela falta de uma política que acreditasse no valor intrínseco da assistência como importante instrumento na condução das relações externas. O anticomunismo ferrenho do Secretário John Foster Dulles, que desconhecia o conceito de neutralidade, afunilava o túnel para a ajuda. Mas agora tudo isto parecia coisa do passado. Kennedy encarregou Labouisse de criar uma força tarefa especial para conduzir a passagem dos programas de ajuda existentes para a nova abordagem. Como consultores figuravam Eugene Black, presidente do Banco Mundial e George Gant da Fundação Ford. Foram criados três subcomitês: um sobre Legislação e Processo Legislativo, dirigido por Theodore Tannenwald, um advogado de Nova Iorque; outro sobre Organização e Administração encabeçado por George Gant; e ainda um sobre Desenvolvimento do Programa dirigido por Frank Coffin, diretor do DLF. Max Millikan, diretor do CIS-MIT e o Diretor do Morgan Guaranty Trust Henry Alexander, supervisionaram painéis de diversos consultores, experts nas questões da ajuda externa. Esta grande mobilização do mundo estatal e financeiro americano, resultou na elaboração do que foi encaminhado ao Congresso com o título “An Act for International Development”, tornando-se a base do “Foreign Assistance Act of 1961”, marco importante da política externa estadunidense dos anos 60.<sup>276</sup>

A aprovação da lei permitiu a criação da United States Agency for International Development- USAID,<sup>277</sup> que foi colocada dentro da estrutura do Departamento de Estado. Em 03 de outubro, Fowler Hamilton, um nome oriundo do mundo empresarial, foi nomeado para ser o seu primeiro diretor. Pela legislação aprovada, a USAID poderia agir como uma instituição de financiamento ao desenvolvimento, o que refletia várias coisas: a idéia de Rostow de estabelecer um critério “bancário” para a ajuda; a preocupação do Congresso com o Balanço de Pagamentos americano; a necessidade de separar, inclusive ao nível orçamentário, a ajuda econômica da ajuda militar, a qual era geralmente levada a cabo através de doações a fundo perdido.<sup>278</sup>

<sup>275</sup> A outra agência a ser incorporada, o DLF, foi criada pela Lei da Segurança Mútua de 1957 e constituiu-se no braço da ICA para emprestar dinheiro. Mais tarde, em 1958, foi reorganizado como um departamento federal. Ver RUBIN (1965). p. 77.

<sup>276</sup> Para estas informações ver: FRUS. Editorial Note. 1961-63. Vol IX. Foreign Economic Policy. Section 6. Documento 103.

<sup>277</sup> A terminologia estatal americana usa comumente o termo AID (Agency for International Development) para denominar o órgão. O fato de que AID significa “ajuda” em inglês foi, talvez, significante nesta solução.

<sup>278</sup> ROCQUE (1964). p. 145.

Sob a nova legislação, o critério econômico iria ser a base da qualificação de um país para receber a assistência. A ênfase primária era, como defendia a doutrina, assistir prioritariamente aqueles países que já estavam tentando desenvolver-se por si próprios. Esta aplicação do conceito de “self-help”, junto com a orientação para que cada país realizasse seus planos de desenvolvimento, tecnicamente sólidos o bastante para gerar resultados, mostra bem como os princípios foram incorporados. A USAID também estava autorizada a tomar empréstimos do Tesouro com o objetivo de aumentar o volume de crédito barato a longo prazo (soft loans), no caso de insuficiência das autorizações do Congresso em um determinado ano fiscal.

O administrador da USAID tinha o status de Subsecretário de Estado e era responsável pela coordenação da assistência externa. A linha de responsabilidade era distribuída para quatro órgãos regionais, cada qual liderado por um Administrador Assistente. Um destas subagências era o Bureau of Latin America, cujo administrador passou a ser também o Coordenador Americano da Aliança para o Progresso. A Carta de Punta del Este não estabelecera a disposição burocrática do programa, e existiam aqueles que defendiam a construção de uma organização autônoma, tal como o Peace Corps, respondendo diretamente à presidência. Adolf Berle fora um dos defensores desta linha de pensamento, mas Kennedy, com o pretexto de que a Aliança era tão popular no Congresso que poderia evitar que outros segmentos do programa de ajuda externa sofressem cortes orçamentários, colocou a Aliança dentro da estrutura USAID-Departamento de Estado.<sup>279</sup>

O primeiro Diretor regional da USAID para a América Latina, e portanto, Coordenador da Aliança foi Teodoro Moscoso, porto-riquenho, economista da CEPAL, embaixador americano na Venezuela. Ganhara notoriedade ao dirigir um bem sucedido plano de desenvolvimento em sua terra natal e era muito bem relacionado diplomaticamente na área do Caribe, o que causou certas restrições à sua ascensão ao cargo por parte de setores sul-americanos. Os outros atores norte-americanos de maior projeção regional eram, no começo do programa, Edward Martin, Secretário de Estado Assistente para Assuntos Interamericanos, responsável pela política externa americana para o hemisfério e Richard Goodwin que como Assistente Presidencial para a América Latina era encarregado de coordenar os esforços do Bureau Latino-Americano do Departamento de

---

<sup>279</sup> LEVINSON e ONÍS (1970). p. 109.

Estado e da subagência correspondente da USAID (Aliança para o Progresso), com a Casa Branca.<sup>280</sup>

Devido à grande importância dada por Kennedy à Aliança, a USAID começou a atrair certo tipo de jovens burocratas do serviço diplomático, mais motivados e idealistas, que até recentemente evitavam participar dos assuntos da região. Ao mesmo tempo, foi desencadeado um grande esforço de recrutamento para preencher as novas vagas abertas na sede em Washington e nas novas dezoito missões instaladas nos países da América Latina. A missão da USAID tornou-se um importante elemento em cada embaixada americana. Criou-se o conceito de “country team”, que significava a integração, visando a maximização dos resultados da Aliança, do embaixador com o chefe da missão da USAID, do staff desta com o pessoal do Departamento de Estado.<sup>281</sup> O embaixador era o membro mais importante da equipe e colocava o chefe da missão sob constante avaliação e supervisão política. O “country team” recebeu uma grande flexibilidade e autoridade para o planejamento e execução de programas. Podiam rejeitar ou aceitar propostas do país hospedeiro, bem como recomendar favoravelmente propostas consideradas sólidas aos escritórios em Washington, onde eram tomadas as decisões mais importantes. Contudo, projetos avaliados em menos de 200 mil dólares podiam ser aprovados e implementados localmente.<sup>282</sup>

Coordenação e cooperação se tornaram questões de grande importância na condução da ajuda externa. O Departamento de Estado e a USAID eram por si só grandes organizações e, envolvidos em todo o processo estavam o Export-Import Bank, os Departamentos do Tesouro, da Defesa, da Agricultura (por causa principalmente do programa Food for Peace), do Comércio, o Peace Corps, juntamente com outras organizações governamentais, privadas e internacionais, tais como o FMI e o Banco Mundial. Foram criadas algumas instituições para a coordenação deste esforço. Uma delas foi o Development Loan Committee, que se reunia quinzenalmente para estabelecer critérios visando a oferta de crédito e também com o objetivo de decidir sobre as grandes operações de investimento dirigidas a um determinado país. Este comitê era formado pelo Administrador da USAID, o Presidente do EXIMBANK, o Secretário de Estado Assistente para Assuntos Econômicos, o Secretário do Tesouro Assistente para Assuntos Internacionais, e o Administrador Assistente da USAID para o Financiamento ao Desenvolvimento.<sup>283</sup> Existia

---

<sup>280</sup> LEVINSON e ONÍS (1970), p. 110.

<sup>281</sup> CAMPBELL (1965). p. 38.

<sup>282</sup> Ibidem.

<sup>283</sup> CAMPBELL (1965). p. 39.

também o National Advisory Council in International Monetary and Financial Problems, que decidia a política econômica em seu mais alto nível. Era formado pelos Secretários do Tesouro, do Comércio, de Estado, pelo Presidente do Federal Reserve e pelo Presidente do EXIMBANK. Seu “chairman” era o Secretário do Tesouro e o Conselho era responsável pela revisão de todas as questões de política econômica para a América Latina e direcionava as decisões dos diretores americanos do BID e do Banco Mundial.<sup>284</sup>

Como órgão político multilateral pode-se dizer que a Aliança era uma parte oficial da OEA, principalmente através do Conselho Interamericano Econômico e Social-CIES. De um ponto de vista material, a organização usou seus recursos para criar um programa de difusão pública das metas da Aliança intitulado: “The Ideological and Political Advance of the Alliance for Progress”.<sup>285</sup> Era uma tentativa de prover todos os setores da opinião pública no continente com um completo conhecimento e entendimento dos objetivos e das realizações da Aliança. Um segmento deste programa era o “Special Alliance for Progress Information Team”, locado em Washington. Foi realizado um enorme trabalho de difusão, criadas fórmulas propagandísticas que se tornaram muito conhecidas em todo o continente e no Brasil. Outra área prioritária de trabalho da OEA foi a assistência técnica. Neste sentido realizou um acordo com o BID e a CEPAL em março de 1961, depois emendado em 1962. A assistência incluía equipes para atender áreas tais como tributação, economia agrícola, programas orçamentários, planejamento e desenvolvimento comunitário. Houve especial ênfase no treinamento de pessoal nas áreas de administração pública, agricultura, bem estar social, planejamento rural e regional e outros. Como o setor de “relações públicas” do empreendimento ficou localizado na Secretaria, forjaram-se também forças-tarefas para facilitar a busca e coleta de informações.<sup>286</sup>

O BID foi uma instituição importante na implementação da Aliança para o Progresso. Desde os primeiros dias trabalhou afinadamente com o novo programa de ajuda,<sup>287</sup> para o que colaborou, o peso dos EUA no processo interno de tomada de decisões. Além das operações de empréstimo usuais, que aumentaram continuamente durante o período, o banco ajudou a costurar o financiamento aos planos de desenvolvimento nacionais e, além disso, foi uma fonte constante de pessoal para a assistência técnica. O governo americano incorporou ao BID os recursos do

---

<sup>284</sup> CAMPBELL (1965). p. 47.

<sup>285</sup> Ibidem. p. 71.

<sup>286</sup> Ibidem. p. 72.

<sup>287</sup> Ver o depoimento de Felipe Herrera na retrospectiva da Aliança dirigida por Scheman. HERRERA (1988).

Social Progress Trust Fund, criado pela Ata de Bogotá, aumentando a sua dotação em aproximadamente 500 milhões de dólares. Este fundo foi importante nos primeiros anos da Aliança, uma vez que era um dinheiro plenamente disponível, já autorizado pelo Congresso.

Por sua vez, o BIRD já estava engajado na América Latina desde o começo de suas operações em 1948. Com a chegada da Aliança, todas as ações do banco para a América Latina passaram a ser de alguma forma coordenadas e acompanhadas pela USAID e a estrutura institucional construída, acima detalhada. Este arranjo possibilitou a racionalização do uso dos vastos recursos do banco, aplicando-os preferencialmente nos planos nacionais exigidos pela Carta de Punta del Este. O Banco Mundial seria nos anos subsequentes ao início do programa, o maior financiador externo do crescimento dos sistemas de energia elétrica e do setor de transportes latino-americanos.<sup>288</sup> Trabalhou também através de suas afiliadas, o International Finance Corporation- IFC e o International Development Association- IDA. Este último começou suas operações no final de 1960 com o intuito de providenciar empréstimos do tipo “soft loans” aos países subdesenvolvidos. O IFC destinava-se a promover o desenvolvimento industrial através do investimento em empresas privadas. O papel do BIRD estendeu-se ao esforço de coordenação do esforço multilateral e bilateral e a instituição foi deliberadamente usada como um instrumento para a realização das metas pretendidas.

A principal contribuição das Nações Unidas veio da CEPAL. A ação desta instituição no período que precedeu a Aliança foi fundamental para a obtenção do consenso que emergiu na Ata de Bogotá e na Carta de Punta del Este, em torno dos princípios e objetivos defendidos. Após a reunião no Uruguai, a CEPAL trabalhou ao lado do BID e da OEA, com a missão principal de realizar a pesquisa econômica básica necessária ao gerenciamento do programa e melhorar os métodos e técnicas de planificação. Existia dentro da instituição uma grande preocupação com as políticas de comércio externo, o que a levou a dar considerável atenção aos problemas, então muito discutidos, da integração econômica continental.

Toda esta complexa estrutura estava ainda sobre a pressão do Capitólio e da opinião pública americana. Colocar em funcionamento a maquinaria da ajuda externa não era uma tarefa fácil. Existia a impressão, muito comum nos primeiros anos da Aliança, de que uma selva burocrática estava sufocando o programa, acontecendo, não raramente, que o processo de obter um empréstimo durasse de muitos meses a alguns anos. Pesava o fato de que os órgãos construídos

---

<sup>288</sup> CAMPBELL (1965). p. 78.



para dar um caráter mais multilateral ao empreendimento, inseridos em maior ou menor grau na estrutura da OEA, não conseguirem fazer a devida intermediação entre as demandas dos países recipientes e a estrutura americana da ajuda externa.

Um deles era o CIES, que já existia antes da Aliança e que foi fundamental na sua formalização. A Ata de Bogotá recomendou encontros anuais do CIES ao nível ministerial e ao dos “experts”, que se tornaram importantes eventos de avaliação e condução dos problemas da Aliança.<sup>289</sup> Embora o CIES tivesse autonomia técnica dentro dos limites do Secretariado da OEA, ele deveria reportar-se ao Conselho Geral da OEA para qualquer recomendação sobre acordos ou relações de cooperação feitos pela Aliança com organizações nacionais, internacionais e com as Nações Unidas. Com a criação de novos órgãos de apoio ao programa, principalmente a partir de 1964, o CIES reorganizou-se. De uma organização que trabalhava de forma contínua, com uma complexa estrutura de comitês e realizando um grande número de encontros, transformou-se em um corpo regulador que se encontrava apenas uma vez por ano. Perdeu aos poucos a capacidade de formular políticas e supervisionar programas ao nível governamental.

Existia também o Painel dos Experts,<sup>290</sup> estabelecido pela Carta de Punta del Este, a qual previa uma nomeação conjunta a ser feita pelo Secretário Geral do OEA, o Presidente do BID, o Secretário Geral da CEPAL e do CIES, de um painel formado por nove experts de alto nível, selecionados com base em suas experiências, habilidades técnicas e competência em áreas do desenvolvimento econômico e social. Estes técnicos, nomeados por três anos, poderiam ser de qualquer nacionalidade, mas determinou-se que fosse seguida uma razoável e apropriada distribuição geográfica para aqueles de origem latino-americana. Sua função principal era a coordenação da assistência externa com os esforços internos de “self-help” e planejamento. Eram também responsáveis pela supervisão das regras dos comitês nacionais criados para o esforço de cooperação, pela busca de assistência financeira e, se possível, ajudavam na aplicação dos recursos.<sup>291</sup> O comitê era chamado pelas organizações de assistência (USAID, BIRD, etc.) ou governos para reconhecer as recomendações de um comitê formado “ad hoc”, ou para promover sua formação como condição para o recebimento de empréstimos ou doações.

Houve muitas críticas apontando que estas funções podiam ser realizadas pelo corpo técnico e diretor do BID, mas achou-se melhor criar um órgão mais autônomo. O comitê era formado por

---

<sup>289</sup> McLOUGHLIN (1967).

<sup>290</sup> Conhecidos como os “Nine Wisemen”, não sem uma dose de humor, pela diplomacia continental.

<sup>291</sup> McLOUGHLIN (1967). p.142.

Paul Rosenstein Rodan e Harvey Perloff, americanos; Raul Sáez do Chile; Jorge Castellanos de El Salvador; Felipe Pazos ex-presidente do Banco Nacional de Cuba; Hernando Villa da Colômbia; Jorge Grieve do Peru; Ernesto Maleccorto da Argentina e Manuel Noriega da Guatemala.<sup>292</sup> Contudo o painel nunca foi mais do que uma lista de nomes a executar funções, não constituindo de fato e de direito uma agência e, como era de se esperar, tornava-se quase impossível para os seus membros darem conta plenamente de todas as tarefas que cada um devia realizar individualmente, dados os numerosos problemas cuja solução era esperada. O encontro do CIES de dezembro de 1961, em Washington, resolveu que era necessário instituir um coordenador do Painel. Raul Prebisch veio a ser uma possibilidade mas, devido aos seus muitos encargos com a CEPAL e o ILPES, e uma surda oposição americana, especialmente da área do Tesouro, os eventos tomaram outro rumo e Raul Sáez foi nomeado Coordenador. Mas faltava uma maior institucionalização da face multilateral do acordo.

Outro problema burocrático constante foi o conflito entre os diversos ramos do governo americano que tinham interesses envolvidos no programa de ajuda. Deve-se considerar que o governo americano não é um corpo coesivo, homogêneo, que persiga conjuntamente uma dada política. Ao contrário, o pressuposto metodológico defendido neste trabalho é o de que o governo americano, como outro qualquer, estava dividido entre agências com propostas divergentes, em conflito sobre a forma correta de conduzir a ajuda externa. Agências procurando proteger e executar suas funções específicas tinham visões diferentes sobre a Aliança. Assim, por exemplo, o Departamento do Tesouro, apesar da presença de Dillon, era contrário a uma expansão demasiada do programa, uma vez que sua missão precípua era defender o Balanço de Pagamentos americano.<sup>293</sup> O Departamento de Comércio queria a Aliança para promover as exportações americanas, o que se chocava com as linhas gerais da Carta de Punta del Este e era muito perigoso defender, politicamente falando, pois poderia dar substância às críticas ligando o programa ao “imperialismo” americano. O Departamento da Agricultura, por sua vez, temia que a Aliança financiasse o aumento da produção de commodities que viessem rivalizar com as americanas. O Development Loan Committee foi, em parte, criado para antecipar e evitar estes conflitos e divergências.

---

<sup>292</sup> LEVINSON e ONÍS (1970). p. 109.

<sup>293</sup> Ver a excelente análise da luta burocrática dentro do Estado americano em torno da Aliança em LEVINSON e ONÍS (1970). p.112 a 115.

As ordens de Kennedy, que praticamente todo dia falava com Moscoso e com o Diretor da USAID, eram para que o Bureau para a América Latina recebesse toda a prioridade dentro da agência e contasse com o mínimo de interferência dos outros órgãos governamentais. Foi estipulado pelo Congresso, através do Foreign Assistance Act de 1962, que os fundos para a Aliança seriam apropriados separadamente dos outros fundos de uso geral da USAID, prerrogativa que refletia o status alcançado e o grau de preocupação presidencial em fazer fluir os recursos dentro do mar revolto da burocracia norte-americana.<sup>294</sup> Mas as pressões eram muitas. O déficit crônico da Balança de Pagamentos e a ação de grupos de interesse no Congresso fizeram com que este estipulasse, no mesmo ato de 1962, que as compras financiadas por intermédio dos fundos disponibilizados pela ajuda externa americana deveriam ser feitas nos EUA, ao menos que o presidente fizesse uma declaração de que determinada transação não era do interesse nacional. Ficou estabelecido também, sob forte pressão dos grupos envolvidos, que pelo menos 50% do transporte de commodities, financiadas pela ajuda externa deveria ser embarcada em navios americanos. Outras restrições deste tipo também foram criadas, recomendando a contratação de firmas de projeto e consultores americanas, quando julgado necessário.

A relação entre o Executivo e o Congresso não era das mais fáceis, especialmente entre a Presidência e a Câmara dos Deputados, onde pontificava o congressista Otto Passman, presidente do influente Comitê de Operações Externas e notório inimigo dos programas de ajuda externa. Deve-se considerar que, mesmo com o enorme esforço presidencial em defender a Aliança, inclusive instituindo prerrogativas para o programa, o Congresso era obrigado a pensar a ajuda dentro de um quadro mais geral, levando em conta toda a assistência militar e econômica em andamento naquele tempo.

Em 1961, Kennedy requereu uma autorização de 3 bilhões de dólares para os próximos três anos da Aliança, mas o Congresso não só cortou 600 milhões de dólares do pedido inicial como também determinou que os fundos devessem ser apropriados anualmente e não numa base trienal como queria o presidente.<sup>295</sup> Estava em jogo a preservação da autoridade institucional de apropriar os recursos anualmente. Isto atrapalhava sobremaneira a flexibilidade, a condução dos planos de desenvolvimento de longo prazo financiados, por dificultar a previsão dos fundos

---

<sup>294</sup> Levinson conta que o status especial da Aliança causava piadas e inveja dentro da USAID. Um piada era a de que havia três tipos de empréstimos no programa: o de alta prioridade, o histórico; e o tipo caso-não-fizemos-este-empréstimo-os-comunistas-irão-tomar-o-país. LEVINSON e ONIS (1970).

<sup>295</sup> LEVINSON e ONIS (1970). p. 114.

disponíveis em determinado momento. Passmann acusava que a USAID estaria financiando projetos mal planejados, enquanto do outro lado cresceram as desconfianças de que o legislativo não estava sintonizado com a Nova Fronteira. A luta em torno dos recursos durou toda a década. O Executivo tentava aumentar as verbas e a Comissão de Passmann envidava esforços para reduzi-las.<sup>296</sup>

Por último, é interessante registrar certas avaliações oriundas do mundo acadêmico que tiveram repercussão na opinião pública e naqueles círculos mais próximos da condução do programa em seus primeiros momentos. John Kenneth Galbraith em um artigo na *Foreign Affairs*, apontava os problemas das discontinuidades no processo de desenvolvimento e ressaltava que a assistência financeira, por si só, não podia resolver a tarefa. Galbraith dava destaque a outros quatro aspectos igualmente importantes: um grau substancial de alfabetização e educação superior; uma base razoável de justiça social; uma organização segura de governo e administração pública; e uma visão clara e objetiva do desenvolvimento.<sup>297</sup> Portanto, era necessário algo a mais: os recursos administrativos e a ciência política americana dentro da estrutura do Estado alinhado com a proposta. Ele propunha uma nova organização da ajuda externa, que trabalhando em conjunto com equipes do país beneficiado, controlaria o “Ministério do Desenvolvimento” de cada nação que concordasse com os termos de tal acordo. A proposta não foi levada em conta pelos óbvios motivos políticos, mas é representativa da mentalidade da época.

Na mesma revista, em julho de 1961, Raul Prebisch dava o seu aval às novas iniciativas. Comparando o momento com as políticas de Roosevelt para a América Latina, afirmava que novamente uma linguagem comum fora alcançada “as is evident from the high-level pronouncements recently made in Washington”.<sup>298</sup> Para ele, a política de Kennedy entendera um fato crucial: a cooperação internacional não pode ser inspirada pelo desejo de favorecer os grupos privilegiados ou de preservar o status quo presente. Seu objetivo deveria ser o de mudar a ordem existente e espalhar os frutos do processo do crescimento por toda a população do continente. No final do artigo, em uma nota surpreendentemente ao estilo de Rostow, alerta que caso a política

---

<sup>296</sup> William Rogers, alto funcionário da Aliança no Brasil, em sua análise dos eventos, afirma que o Comitê tinha uma profunda desconfiança da ajuda externa e que Passmann era notoriamente impaciente com os esforços da USAID em explicar a contribuição de cada projeto específico para as necessidades de desenvolvimento de cada país. Ver ROGERS (1964), p. 233.

<sup>297</sup> Temos uma compilação do artigo original, editado na *Revista Américas*. Ver GALBRAITH (1961).

<sup>298</sup> PREBISCH (1961).

de cooperação internacional não fosse realizada de forma dinâmica e decisiva, não importaria o volume de recursos utilizados, pois faltaria o essencial, ou seja, a “habilidade de alcançar as massas populares, incendiar a imaginação e encorajar os esforços construtivos das jovens gerações latino-americanas, particularmente aquelas que agora tendem a romper impetuosamente o ambiente restritivo atual.”<sup>299</sup>

De tudo o que foi visto, pode-se dizer que a administração Kennedy transformou substancialmente a organização das agências envolvidas com a assistência ao desenvolvimento, movida por uma visão mais ativista da necessidade dos EUA enfrentar os desafios da guerra fria, e por uma nova doutrina, a teoria da modernização em sua vertente rostowiana, a qual inseriu-se vigorosamente na política externa americana, apontando para novos objetivos a serem alcançados por meios mais sofisticados e poderosos. Assim a inteira função da ajuda externa foi colocada na estrutura do Departamento de Estado, sendo criada uma nova agência com maiores poderes e recursos, a USAID. A Aliança para o Progresso, na sua face norte-americana, formatou-se como uma subagência da USAID, constituindo-se no seu Bureau for Latin America. A grande preocupação do presidente Kennedy com a América Latina fez com que, para propósitos práticos a Aliança fosse praticamente um programa de assistência externa separado dos demais, inclusive com fundos apropriados separadamente pelo Congresso. Mas, assim como todo o programa de ajuda, esteve sujeita à luta burocrática no interior do Estado americano, e aos percalços da relação entre o Executivo e o Legislativo daquele país.

#### 2.4.4 - Cooperação e Conflito: a Ajuda Externa e o Governo de João Goulart.

Os governos de Jânio Quadros e João Goulart apresentaram semelhanças gerais quanto ao posicionamento em relação à ajuda externa americana. Ambos, em resposta a questões de legitimidade e governabilidade e em consonância com doutrinas com larga difusão na época, defenderam uma política externa independente, diferente do alinhamento que se verificara, desde o fim da Segunda Guerra Mundial, nas relações entre os EUA e o Brasil. Para ambos também, a assistência, aos níveis pretendidos por Kennedy e seus assessores, configurava-se como um

---

<sup>299</sup> PREBISCH (1961). p. 633.

elemento não esperado, um dado a mais na já complicada equação política brasileira. Assim, a natureza destes regimes moldou o processo de condução interna do programa, tendo em vista a natureza das estratégias pensadas e colocadas em ação por cada administração, estratégias que envolviam um cálculo político enviesado pelas pressões oriundas da cena partidária e dos interesses que se faziam presentes, oriundos de diversos campos ideológicos e políticos.

A partir da posse de João Goulart, uma complexa teia de eventos se desenrolam, criando uma dinâmica que vai combinar uma crise econômica montante com uma mobilização política até então não presenciada pelo país, que se articulam de forma crescente e reflexa, criando um movimento que vai esgotar inexoravelmente a governabilidade existente. A resposta de Goulart a todas essas restrições e problemas será, no campo das relações com os EUA um misto de cooperação e conflito. Cooperação não ditada por uma devoção entusiástica aos preceitos da Aliança, mas guiada basicamente pelas restrições colocadas pela crise do Balanço de Pagamentos, que só podia ser resolvida por uma negociação com os EUA. Conflito, pois o curso da mobilização em andamento vai liberar amplamente aquelas forças internas identificadas com o nacionalismo antiamericano, além de outras forças também antagônicas ao programa, todas de alguma forma ou em algum grau aliadas ao governo de Goulart, tendo desta forma, razoável influência sobre o sistema de tomada de decisões. Veremos que este comportamento bipolar irá crescentemente deslocar-se para o polo do conflito, criando um ambiente de confrontação aberta, quando os dois “associados”, a partir de cálculos e racionalidades diferentes, resolveram que nada tinham mais a ganhar com tal aliança. Tendo em vista este panorama de acumulação de tensões, de crescimento de áreas de atrito, resolvemos dividir o governo Goulart em quatro períodos: o primeiro vai da chegada de Lincoln Gordon ao Brasil até a viagem de Goulart aos EUA em abril de 62; o segundo vai desta viagem até o plebiscito presidencialista em janeiro de 63; o terceiro estuda os acontecimentos deste ano até a reunião do CIES em São Paulo, no mês de novembro, quando Goulart rompe com a Aliança para o Progresso; o quarto tenta recuperar e analisar os episódios finais do regime democrático, tendo como perspectiva norteadora levantar os elementos oriundos da necessidade dos EUA de levar em frente a Aliança e ponderar os seus efeitos sobre os acontecimentos e especialmente sobre o apoio americano ao golpe militar.<sup>300</sup>

---

<sup>300</sup> Roberto Campos e Lincoln Gordon também fazem uma análise por fases das relações Brasil-EUA neste período, as quais, em linhas gerais, coincidem com a apresentada acima. Ver CAMPOS (1967 b) e GORDON (2002).

#### 2.4.4.1. Da vinda de Gordon à II Reunião de Punta del Este

Realmente é uma coincidência interessante notar que dois dos atores mais importantes deste relato tenham assumido papéis institucionais simultaneamente. Ao mesmo tempo em que Gordon entregava suas credenciais à Goulart, Roberto Campos chegava em Washington como novo embaixador brasileiro.<sup>301</sup> Fora indicado para o posto por Jânio Quadros ainda em junho de 61, e na condição de futuro embaixador viajara para a reunião de Punta del Este. Com a renúncia, a aprovação pelo Senado atrasara-se e colocaram-se incertezas sobre a viabilidade de uma confirmação pelo novo governo. Mas Tancredo Neves e San Tiago Dantas adiantaram-se aos fatos e lutaram pela indicação, aceita pelo presidente, apesar de certo desagrado entre os círculos mais nacionalistas. Campos iria mostrar-se um valioso peão nas relações brasileiras com os EUA, e seu desempenho, mesmo medido pelos valores do governo Goulart, foi satisfatório, ao ponto de não surgirem, como era de se esperar à princípio, pressões para a sua substituição, durante a sua permanência no cargo.<sup>302</sup> Foi um defensor da Aliança, com a qual comprometeu-se pessoalmente através de artigos escritos, participação em conferências, e realizando uma grande mobilização política através da burocracia americana e brasileira, tentando viabilizar o programa no Brasil.

A entrega das credenciais foi seguida de uma conversação um pouco mais demorada do que o habitual nestes casos, provocada pela preocupação de Kennedy com as questões brasileiras e continentais e sua vontade de levar a frente o programa de ajuda externa, como principal política de seu governo para a região. O presidente, no início da conversa, perguntou se o sistema parlamentarista brasileiro poderia consolidar-se e, na mesma direção, questionou se haveria a possibilidade do gabinete organizar um programa sério de combate à inflação. Campos respondeu que a força do novo regime iria depender da performance do primeiro ministério e

---

<sup>301</sup> Gordon apresentou suas credenciais a Goulart no dia 19 de outubro. Campos não é muito preciso com as datas, mas tudo indica que sua entrevista com Kennedy ocorreu no dia 18 de outubro.

<sup>302</sup> Campos pediu exoneração em agosto de 1963, ao perceber que não era mais possível conduzir as relações entre os dois países nas bases que ele considerava viáveis. Uma boa medida das contradições do governo Goulart é dada pelo fato de que o presidente somente considerou tal exoneração em janeiro de 64, quando os fatos já se precipitavam rumo ao desfecho final. O cargo ficou vago e Brasil teria um novo embaixador junto ao governo americano apenas com o advento do novo regime. (Nota do Autor)

que havia no país um cansaço com o desenvolvimento inflacionário, enquanto as técnicas de controle monetário e fiscal haviam tido considerável melhora.<sup>303</sup>

Mas Kennedy estava mais interessado no problema da subversão ideológica. Para ele, informado pelo Departamento de Estado e pela CIA, a infiltração da esquerda radical em vários escalões do governo Goulart assumia grandes proporções. Naquele momento conjuntural no qual ele considerava a América Latina como a “most dangerous area in the world”, uma possível perda futura do Brasil seria algo ainda mais grave que a perda da China por Truman e Marshall, tão duramente absorvida na época. Ele pensava que Cuba era um perigo maior para o continente do que para os EUA, onde a natureza das instituições sociais e políticas nunca permitiriam o comunismo. Já a região poderia ser seduzida por soluções violentas e antidemocráticas. Seu pensamento, externou a Campos, era de que o Brasil subestimava os perigos do expansionismo ideológico cubano e acrescentou: “certamente procurarei ativar de todas as maneiras a Aliança para o Progresso. Mas isso é uma rua de duas mãos. Sem reformas sociais e sem combate à inflação na América Latina, o nosso auxílio será de pouca valia. E a atitude indiferente de vários países face ao problema cubano provoca ressentimentos em nosso Congresso, dificultando a votação de verbas necessárias à implantação da Aliança para o Progresso.”<sup>304</sup>

As preocupações de Kennedy eram alimentadas pelo receio, por parte da burocracia americana, de que Goulart estivesse associado ao comunismo brasileiro. Este tipo de pensamento, patente em muitos documentos, foi um grande empecilho para a implantação da Aliança no Brasil, tal o nível de desconfiança que se instalou nas agências americanas responsáveis pela análise do que acontecia no país. Além do mais, existiam conflitos burocráticos em torno da questão. Em novembro de 61, o Departamento de Defesa, sem o conhecimento da embaixada no Brasil, enviou um relatório, para o Departamento de Estado sobre a situação brasileira.<sup>305</sup> No texto é considerado que: a) o Partido Comunista Brasileiro considera Goulart com um “their man”; b) o período de influência de Goulart sobre o movimento trabalhista brasileiro tem sido marcado por uma crescente infiltração comunista nas suas bases; c) os oficiais das forças armadas mais conhecidos como anticomunistas têm sido afastados e desmoralizados; d) novas nomeações

<sup>303</sup> O único registro desta conversação é do próprio embaixador, repetido com pequenas variações em diversas obras suas. Ver CAMPOS (1967 b), p. 333.

<sup>304</sup> CAMPOS (1965), p. 105.

<sup>305</sup> Letter from the Deputy Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs. Washington, November, 07, 1961. Department of State, Central Files. FRUS. Volume XII. Documento 218



no governo federal têm apontado elementos conhecidos como simpatizantes comunistas; e) a política externa brasileira parece estar sendo conduzida contra os interesses nacionais e a segurança dos EUA, orientando-se crescentemente para o bloco soviético e a favor do regime cubano.<sup>306</sup>

À luz destas afirmações, o Pentágono defendia a idéia de que seria do interesse mútuo das duas agências que fossem reavaliadas conjuntamente todas as políticas, programas e ações que diziam respeito ao Brasil, para se pensar como os recursos do Departamento de Defesa poderiam ser empregados em conjunto com os planos do Departamento de Estado para fazer frente a suposta ameaça perigosa. Seria de especial importância, diz o documento, explorar o valor de manter e fortalecer as relações entre as forças armadas brasileiras e americanas como um fator de equilíbrio em relação à política neutralista brasileira, gerando efeitos positivos na solidariedade e na defensibilidade do hemisfério.

O Secretário Assistente para assuntos interamericanos, Bob Woodward, respondeu que a oferta do Pentágono era bem-vinda, e que esperava fazer uma reunião para tratar conjuntamente dos problemas brasileiros logo após receber um esperado relatório da CIA e comunicar-se com a embaixada no Rio de Janeiro. Gordon não ficou nada satisfeito ao saber que uma reunião sobre o Brasil fora combinada sem que de nenhuma forma a embaixada participasse, e enviou um telegrama no qual desabafava, afirmando que a embaixada estava fortemente perturbada com o evidente breakdown nas comunicações entre as agências do governo americano, implícita na proposta do Departamento da Defesa.<sup>307</sup> E ainda acrescentou que estava consciente dos desenvolvimentos locais, descritos no documento do Departamento da Defesa.

Não era outro o tom do relatório da CIA citado acima, senão o do anticomunismo, acompanhado de graves preocupações com os rumos do Brasil. A Agência previa que as eleições de 1962 deveriam fortalecer Goulart de tal forma, que sua luta para controlar o poder executivo deveria ser bem sucedida, mais cedo do que se pensava. Nestas circunstâncias, as perspectivas de curto prazo para o crescimento da influência comunista no Brasil eram das mais favoráveis<sup>308</sup>, beneficiando-se da tolerância do governo e da pouca competição encontrada em infiltrar-se naquelas áreas onde o conflito social poderia ser mais agudo. Contudo, o relatório avaliava que,

---

<sup>306</sup> Ibidem.

<sup>307</sup> Telegrama 1280, Embaixada Americana no Rio de Janeiro para o Departamento de Estado. Novembro, 25. 1961. FRUS, 1961-63. Volume XII, American Republics. Brasil. Nota 217.

<sup>308</sup> Special National Intelligence Estimate. CIA. "Short-Term Prospects for Brazil under Goulart". Washington, November 7, 1961. FRUS. American Republics. Brasil. Nota 219.

devido aos acordos com os EUA, o país deveria fazer frente aos seus compromissos financeiros pelo menos até às eleições de outubro de 62. Este tipo de dependência possivelmente impediria uma guinada anti-americana mais acentuada, durante o período. A CIA também avaliava que o governo brasileiro deveria continuar dando ênfase à sua política externa independente e, certamente, continuaria a opor-se contra as sanções dos EUA visando o isolamento de Cuba do Sistema Interamericano.

Quando Kennedy falou para Campos que o Brasil subestimava o perigo que representava Cuba, ele estava em verdade colocando mais um nó em uma imensa teia de eventos que se desenrolavam então, visando dar uma solução ao problema cubano, após a fracassada invasão da Baía dos Porcos. Vale a pena entrar um pouco neste assunto, pois ele é um indicador muito preciso das relações continentais de então, e está relacionado com a Aliança de várias formas, como tentaremos mostrar. Tudo começou logo depois da derrota da força invasora. Ficou claro, e nem havia mesmo esta intenção, que era inviável uma intervenção direta, usando forças americanas. A nova ofensiva seria disparada por vias diplomáticas. Assim, no dia 23 de abril, o Departamento de Estado instruiu todas as embaixadas americanas na América Latina para discutirem, com os governos locais, os problemas oriundos da “questão cubana”. A peça forte da argumentação era a de que Castro e seu regime se mostravam como uma “intrusão de um poder extracontinental no Hemisfério, ameaçando a paz e a segurança do hemisfério e pedindo por medidas de autodefesa dos EUA e dos países vizinhos ameaçados”.<sup>309</sup> O argumento enquadrava Cuba no artigo 6 do Tratado do Rio de Janeiro<sup>310</sup> e abria caminho para sanções contra aquele país a serem discutidas oportunamente em fóruns preparados com este objetivo.

Em maio, o Conselho de Segurança Nacional dos EUA em uma resolução aprovada por Kennedy, resolvia tomar uma série de medidas em relação ao problema. Eram previstas ações bilaterais, multilaterais, bem como arranjos dentro da autoridade da OEA tendo em mira, entre outros pontos: a) a ruptura de relações diplomáticas com Cuba, por parte do hemisfério; b) controlar a atividade subversiva de agentes cubanos; c) prevenção contra o envio de armas

---

<sup>309</sup> Circular Telegram from the Department of State to All Posts in the American Republics. Washington, 23. Abril. 1961. FRUS. 1961-1963. Volume X. documento 171.

<sup>310</sup> Tratado Interamericano de Assistência Recíproca- TIAR, assinado no Rio de Janeiro, por todos os países latino-americanos, em 02 de setembro de 1947.

cubanas para o continente; d) limitar relações econômicas com Cuba; e) denunciar o regime cubano como um agente do comunismo internacional.<sup>311</sup>

Começou então aquele conhecido jogo, no qual cada chancelaria olhava para as outras, esperando que uma delas desse início às negociações e assumisse os riscos inerentes a tal atitude. O primeiro passo veio da Colômbia, país ao qual não faltavam motivos para tomar tal decisão. Seu presidente Lleras Camargo, talvez o mandatário da região mais afinado com a Aliança para o Progresso, era considerado por Kennedy como o paradigma de líder democrático regional que os EUA desejavam apoiar com o programa. Além do mais uma série perturbadora de ameaças e pequenos incidentes turvaram as relações entre Cuba e a Colômbia. A mensagem colombiana considerava que era indispensável que se consolidasse o sistema de defesa interamericano, tornando-o operativo e capaz de lidar com as presumidas ameaças do avanço comunista e ainda propunha uma reunião de Ministros de Relações Exteriores que, dentro da legislação do Tratado do Rio de Janeiro, estudaria as sanções pertinentes<sup>312</sup>. Era o que o Departamento de Estado queria para agilizar as ações. O Ministro das Relações Exteriores da Colômbia Turbay Ayala, visitou em junho o Brasil, Chile e Panamá, em busca de apoio, trabalhando em sintonia fina com Washington.<sup>313</sup>

Não há dúvidas de que o Brasil era uma interrogação, quanto às suas atitudes em relação ao problema cubano. O governo Jânio Quadros tinha institucionalizado a chamada “política externa independente”, a qual certamente oferecia ganhos de legitimidade e governabilidade imediatos, mas que também se concertava com outras percepções e movimentos da vida política e social do país.<sup>314</sup> Antes de mais nada, um alinhamento automático aos EUA passou a ser visto como reduzindo a posição de barganha do Brasil em qualquer negociação. A OPA, por sua vez, tinha despertado uma idéia de relacionamento especial com Washington, afinal não concretizada. A política externa passou a ser vista como um possível instrumento do desenvolvimento econômico, sob o influxo das idéias desenvolvimentistas e nacionalistas e não mais do ponto de vista de um pan-americanismo estreito e muitas vezes clientelista, dominado pelos EUA.

---

<sup>311</sup> National Security Council Action No. 242. Washington. May, 05. 1961. FRUS. 1961-1963. Volume X.

<sup>312</sup> Telegram from the Embassy in Colombia to the Department of State. Bogotá. Maio, 06. 1961. FRUS. 1961-1963. Volume XII. Documento 111.

<sup>313</sup> No futuro estes esforços seriam de certa forma recompensados. O embaixador colombiano em Washington, Carlos Sanz de Santamaria, cuja ação foi primordial na condução dos acertos necessários, foi, em 1964, conduzido à direção do CIAP, órgão diretivo multilateral da Aliança para o Progresso para toda a América Latina.

<sup>314</sup> Ver AMADO (1996).

San Tiago Dantas, talvez a melhor expressão desta nova abordagem, seja como homem público, seja como pensador, definiu bem as origens e compromissos da nova política: “ a consideração exclusiva do interesse do Brasil visto como um país que aspira: a) ao desenvolvimento e à emancipação econômica; b) à conciliação histórica entre o regime democrático e uma reforma social ...”<sup>315</sup> . Ainda conforme Dantas, os pontos cardeais que norteariam a nova orientação seriam: a) a prática da coexistência e o apoio ao desarmamento geral e progressivo; b) reafirmação e fortalecimento dos princípios de não-intervenção e autodeterminação dos povos; c) ampliação do mercado externo brasileiro mediante o desarmamento tarifário da América Latina e a intensificação das relações comerciais com todos os países, inclusive os socialistas; d) apoio à emancipação dos territórios não autônomos.<sup>316</sup> Pertence a ele também a distinção crítica entre independência e neutralidade. Política independente é aquela que procura voluntariamente o alargamento dos interesses e das responsabilidades internacionais, visando de forma autônoma extinguir os laços de dependência econômica e política. Neutralismo é uma forma tática, de caráter negativo, de abster-se de um dado alinhamento ou participação.<sup>317</sup> Com relação à ajuda externa, Dantas chega a colocá-la como um ponto a mais entre os indicados acima. Ele afirmava que a política externa independente viu na Aliança uma “forma avançada e construtiva de americanismo, desde que a prestação de auxílio técnico e econômico vá ao encontro- como, aliás, recomenda a Carta de Punta del Este- de planos formulados pelos próprios países e aplicados por seus órgãos nacionais.”<sup>318</sup>

Durante o período do governo de João Goulart, marcado pelas duas fases, uma de parlamentarismo e outra de presidencialismo, foi notável, apesar da intensa rotação de nomes nos diversos ministérios que se seguiram<sup>319</sup>, a continuidade da política externa independente, herdada da administração anterior. Mas, isto não estava claro, em meados de setembro de 61, quando o novo governo ainda mal tomara posse. Havia, por parte de setores americanos uma forte pressão sobre Kennedy e sua equipe, transferidas para o plano latino-americano, para operar

<sup>315</sup> O texto foi escrito ainda no redemoinho dos fatos que se seguiram a sua saída do Ministério. DANTAS (1962).

<sup>316</sup> Ibidem. p. 06.

<sup>317</sup> Rodrigo Amado também constrói esta diferença. Ver AMADO (1996). p. 288.

<sup>318</sup> DANTAS (1962). p. 13.

<sup>319</sup> Foram cinco Ministros das Relações Exteriores: San Tiago Dantas, João Augusto de Araújo Castro, Afonso Arinos de Mello Franco, Evandro Lins e Hermes Lima, os três últimos por curtos períodos.

as pressões sobre Cuba. Durante certo período, tentou-se aproveitar a situação interna brasileira, com o propósito de mudar a nossa política externa ou testar os novos rumos que seriam tomados.

Um bom exemplo desta atitude foi a conversa entre Rusk e Afonso Arinos, quando de uma Assembléia Geral da ONU.<sup>320</sup> Ao ser questionado pelo Secretário sobre a posição brasileira a respeito de Cuba, Arinos asseverou que o Brasil opunha-se à intervenção e que a atitude a ser tomada era a de tentar trazer aquela nação de volta como um membro pleno do sistema interamericano. Rusk, de forma irônica, perguntou se Arinos acreditava realmente que ainda era possível uma volta de Cuba ao sistema. O embaixador ponderou que dificilmente isto poderia ocorrer, a não ser que uma grave crise econômica trouxesse os cubanos de volta em um plano diferente. Pelo relato americano, Rusk teria perguntado então à Arinos sobre o seu pensamento quanto à proposta colombiana de realizar uma reunião de Ministros para resolver a questão no âmbito do tratado do Rio de Janeiro. Este, surpreendentemente perguntou, como se nada soubesse, qual seria o propósito de tal reunião.<sup>321</sup> É evidente que, como Ayala esteve no Brasil tratando do assunto, Arinos estava desconversando e ganhando tempo para discutir a questão com San Tiago Dantas. De qualquer forma, ficou patente que o Brasil não tinha se afastado de sua orientação firmada durante o governo de Jânio.

Seguiu-se, em outubro, uma proposta peruana de uma reunião especial do Conselho da OEA para o estudo da situação, precipitando os fatos e atropelando os esforços americanos de trabalhar em cima do memorando colombiano.<sup>322</sup> As tensões sobre a OEA, e sobre os países integrantes do sistema interamericano aumentaram bastante neste período. San Tiago Dantas vai então à Câmara dos Deputados (dia 12 de outubro) ratificar a já conhecida posição brasileira que era a de apoiar a autodeterminação dos povos, oposição a intervir em qualquer estado americano, e buscar a solução dos problema através dos próprios esforços e desejos de cada nação. No plano hemisférico, após intensas negociações, ficou definida uma agenda: a constituição do Conselho da OEA como órgão de consulta, a designação de uma comissão especial investigadora e uma Conferência de Chanceleres a realizar-se em Punta del Este em janeiro de 1962.

---

<sup>320</sup> Memorandum of Conversation. New York. Setembro, 25. 1961. FRUS. 1961-1963. American Republics. Volume XII. Documento 116.

<sup>321</sup> Idem.

<sup>322</sup> O presidente do Peru, Manuel Prado, mais realista que o rei, propunha também algo que só a extrema direita americana e continental poderia conceber: a incorporação da OEA à OTAN, em uma vasta aliança político-militar. O Secretário John Foster Dulles já havia sugerido esta iniciativa em 1957. Ver CUNEO (1964). p. 130.

A oposição dos três grandes países da América Latina, Brasil, México e Argentina, aos planos de expulsar Cuba do sistema interamericano foi amargamente recebida por Washington. Por um momento, vislumbrou-se uma estratégia política complementar aos esforços da Aliança. Tratava-se de fortificar os países “medianos”, mais concretamente a Venezuela e a Colômbia, e buscar o apoio dos pequenos mediante a ajuda externa e pressões diplomáticas. Há, por assim dizer, um momentâneo deslocamento de centro de gravidade da Aliança para a perigosa zona do Caribe. Kennedy realiza sua primeira viagem como presidente ao Continente. Não ao acaso visita Caracas e a Bogotá. Foi uma apoteose da Aliança, um sucesso popular extraordinário, em parte não esperado.<sup>323</sup> A Venezuela recebeu créditos superiores a 200 milhões de dólares, enquanto Lleras Camargo era aclamado por Kennedy como líder do conjunto da América Latina: “nenhum americano tem contribuído mais a este progresso (o da Aliança) que vosso presidente, Alberto Lleras Camargo, que é universalmente admirado como um dos grandes estadistas do hemisfério.”<sup>324</sup>

Lincoln Gordon, chegando pouco após o famoso discurso de San Tiago Dantas no Congresso, logo percebeu que tinha desembarcado em um mau momento. Mas ele, possuído pelo espírito missionário da Nova Fronteira, temperado pelos anos de cátedra em Harvard, não era do tipo que se entregava facilmente. A seu favor pesavam o carisma de Kennedy e a imagem positiva gerada pela nova abordagem da ajuda externa americana. Antes de mais nada, tentou organizar a Aliança no Brasil. Seus aliados, nesta direção, eram o próprio San Tiago Dantas, o Primeiro-Ministro Tancredo Neves e Moreira Salles, nomeado ministro da Fazenda. Por iniciativa deste último, procurou-se criar mecanismos que realizassem o trabalho de planejamento e coordenação indicado pela Carta de Punta del Este. Moreira Salles buscou institucionalizar esta coordenação através da construção de um Comitê que englobasse, na sua concepção, elementos do Ministério da Fazenda, das Relações Exteriores, do BNDE, do Banco do Brasil, e do Ministério da Viação e Obras Públicas.<sup>325</sup> O BNDE criou dificuldades para a cooperação, o tempo passou e as descontinuidades administrativas causadas pela extrema instabilidade política fizeram com que esta coordenação nunca viesse a ser implementada.<sup>326</sup> Gordon também participou da instalação da

---

<sup>323</sup> A viagem se deu entre 13 e 17 de dezembro. Schlesinger relata os temores de Kennedy de ser recebido tal como fora Nixon três anos antes. Ver SCHLESINGER (1966). p. 769.

<sup>324</sup> CUNEO (1964). p. 147.

<sup>325</sup> GORDON, L. **Entrevista à John Reilly.**

<sup>326</sup> Somente com o advento do regime militar isto foi possível. Em 1964, Roberto Campos criou, dentro da estrutura do Ministério do Planejamento, a Comissão para a Coordenação da Aliança para o Progresso – COCAP.

missão da USAID em Recife, em novembro, e diversos convênios foram firmados com agências do governo brasileiro. No fim do mês de novembro, em plena guerra diplomática continental, na contramão dos acontecimentos, o embaixador propôs que um terço dos fundos governamentais americanos da Aliança fossem assinalados para o Brasil,<sup>327</sup> o que bem mostra a sua determinação em levar o programa em frente no Brasil.

Tarefa igualmente difícil era a de mudar a posição brasileira na conferência que se aproximava. Em Bogotá, durante a visita “aliancista” de Kennedy, foi tramada uma estratégia de pressionar o presidente argentino Frondizi, no sentido deste influenciar de alguma forma a posição brasileira, bem como a da Bolívia e do Equador.<sup>328</sup> A posição americana fortaleceu-se com a admissão de Fidel de suas convicções marxista-leninistas, bem como com a sua franca declaração de que tinha como propósito tornar Cuba um estado comunista, o que dava certa substância às acusações de que havia uma ameaça do bloco “sino-soviético” à América Latina.<sup>329</sup> No final de dezembro, Frondizi viaja para Palm Beach, com a disposição de alertar Kennedy de que havia um erro na estratégia americana. Washington estava obcecado por Cuba, colocando em risco os objetivos e as necessidades hemisféricas de longo prazo, apregoados pelo discurso da Aliança.<sup>330</sup> Declarou que dificuldades políticas no Brasil, no Chile e na própria Argentina colocavam sérias restrições às sanções pretendidas pelos americanos.

Gordon encontrou-se com San Tiago Dantas e Renato Archer para discutir a questão. Dantas reafirmou que a posição brasileira tinha em conta: a) a necessidade de assegurar a máxima unidade e fortalecimento do Sistema Interamericano em face do problema cubano; b) a necessidade de evitar conflitos e divisões na opinião pública brasileira.<sup>331</sup> Considerou também que sanções econômicas e políticas automáticas estavam fora do quadro de pensamento do governo brasileiro. O principal aspecto da discussão foi a introdução por parte dos interlocutores brasileiros da idéia de “neutralização” de Cuba. Em linhas gerais, o argumento era o de que um país marxista-leninista poderia coexistir pacificamente com o resto do hemisfério desde que aceitasse uma forma de neutralização, a qual incluiria controle de armas, renúncia cubana a ações

<sup>327</sup> GORDON (2002). p. 319.

<sup>328</sup> Memorandum of Conversation. Bogotá. December, 17. 1961. FRUS. The Cuban Question in Latin America. Documento 125.

<sup>329</sup> As declarações de Fidel ocorreram no dia 01 de dezembro de 1961. Quatro dias depois o Conselho da OEA conseguiu marcar a data da reunião.

<sup>330</sup> SCHLESINGER (1966). p. 781.

<sup>331</sup> Telegram From the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro, January 7. 1962. FRUS. The Cuban Question in Latin America. Documento 131.

militares tais como denunciada nos documentos colombianos, fim das transmissões de rádio consideradas com conteúdo ideológico, bem como uma abstenção de qualquer outro tipo de atividade considerada subversiva que envolvesse qualquer país da região. A reunião de Punta del Este poderia ser o fórum no qual esta proposta seria apresentada aos cubanos. Para surpresa de Gordon, Dantas declarou que caso não houvessem resultados positivos, Cuba estaria claramente incurso nos artigos 06 e 09 do Tratado do Rio de Janeiro e sujeita às sanções previstas, que poderiam incluir até mesmo o uso de forças armadas.<sup>332</sup> Rusk interessou-se pela proposta brasileira e a discutiu intensamente com Roberto Campos em Washington, praticamente às vésperas do encontro.

Isto corrobora a afirmação de Schlesinger de que os EUA foram para a reunião sem uma proposta definida.<sup>333</sup> Existia evidentemente a vontade de obter uma condenação das ações cubanas consolidada na exclusão do país do sistema da OEA, mas Kennedy temia uma derrota, ou uma vitória que contasse apenas com o voto de países pequenos. Queria evitar a aplicação de uma linha dura que trouxesse futuros problemas e ameaçasse a condução da Aliança para o Progresso. Muitos aliados o alertaram a respeito deste ponto. Por outro lado, a delegação americana era bastante heterogênea e dela constavam o senador Hickenlooper e o deputado Armistead Selden, que eram favoráveis a aplicação de duras sanções a qualquer preço. O senador, já na reunião, criticou e ameaçou a burocracia americana e as possíveis vacilações de Kennedy: “a burocracia de Washington não compreende a profundidade do sentimento público neste assunto. Mas o Congresso sabe como o povo preocupa-se profundamente. Se não voltarmos com uma ação muito forte contra Castro, a totalidade da Aliança para o Progresso estará em perigo”.<sup>334</sup> Ao que parece, Rusk evitou tratar a Aliança como moeda de troca neste encontro, embora alguns países tenham feito exigências. O Haiti, por exemplo, exigiu um aeroporto em Porto Príncipe. Pequenas barganhas foram realizadas como é comum neste tipo de reunião. Mas a posição político-doutrinária oficial do Departamento de Estado era a de reafirmar fortemente a Aliança como alternativa, um contraponto desenvolvimentista ao marxismo-leninismo defendido por Cuba para o continente.<sup>335</sup>

---

<sup>332</sup> Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. cit.

<sup>333</sup> SCHLESINGER (1966). p. 782.

<sup>334</sup> Ibidem. p. 782.

<sup>335</sup> Telegram from Secretary of State Rusk to the Department of State. Punta del Este, January, 28. 1962. FRUS. The Cuban Question in Latin America. Documento 140.



A posição brasileira durante a reunião foi a de manter, na prática diplomática, os princípios da política externa independente, que afastavam San Tiago Dantas da linha principal de ação americana, e tentar uma conciliação através da aplicação do conceito de neutralização, buscando aliados que apoiassem esta idéia. Dantas era contra a aplicação de sanções que significassem um total isolamento de Cuba, pois isto, argumentava o chanceler, poderia estimular as tendências pró-soviéticas cubanas, jogando diretamente o continente no conflito da guerra fria.<sup>336</sup> Esta linha política possuía muitos adversários no Brasil, especialmente no Congresso e na imprensa. Um episódio de grande repercussão foi a divulgação de um manifesto, poucos dias antes da reunião, assinado por quatro ex-Ministros das Relações Exteriores, José Carlos de Macedo Soares; João Neves da Fontoura, Vicente Ráo e Horácio Lafer, publicado no Jornal O Globo, exigindo a eliminação de Cuba da OEA<sup>337</sup>, enquanto batiam pesadamente em Dantas, sustentando que não era lícito invocar o conceito de autodeterminação dos povos, para justificar a quebra de compromissos assumidos pelo Brasil, especialmente quando havia um perigo tão patente de infiltração totalitária, anti-democrática, que ameaçava a paz mundial.

Estas pressões internas não desviaram Dantas de sua posição programática. Em discurso no plenário do Congresso Nacional reiterou certas posições já conhecidas: necessidade do fortalecimento da democracia contra a competição contra o comunismo internacional; importância da luta contra o subdesenvolvimento, como método eficaz de combater o comunismo; defesa do princípio da não-intervenção; condenação do isolamento de Cuba como contraproducente e perigoso. Não falou da proposta da “neutralização” embora esta tenha sido exaustivamente discutida nos bastidores e mais tarde afastada como uma real opção, por parte dos EUA.<sup>338</sup> No final do encontro 14 nações votaram pela exclusão de Cuba do sistema Interamericano, com as abstenções do Brasil, Argentina, México, Chile, Equador e Bolívia. Todas as 20 repúblicas votaram a favor da resolução que declarava a incompatibilidade e a exclusão de Cuba da Junta Interamericana de Defesa. Dentro do conjunto das resoluções finais, todos concordaram que era necessário a reiteração dos objetivos da Aliança, com o objetivo de acelerar o desenvolvimento econômico e social. A segunda reunião de Punta del Este criou uma

<sup>336</sup> CERVO e BUENO (2002). p. 337.

<sup>337</sup> Ver AMADO (1996). p. 289. CERVO e BUENO (2002) também comentam o fato. Deve-se lembrar que nesta altura, Carlos Lacerda defendia abertamente a invasão de Cuba, uma posição que somente a extrema-direita americana e setores do Pentágono defendiam.

<sup>338</sup> Ver a respeito o telegrama de Rusk a Kennedy: “Telegram from Secretary of State Rusk to the Department of State. Punta del Este. January, 25. FRUS. The Cuban Question In Latin America. Documento 139.

duradoura política de contenção do regime de Castro em relação ao hemisfério, enquanto a primeira tinha lançado as bases da cooperação para o crescimento regional. Porém, como se verificou logo após, estas duas grandes ofensivas diplomáticas americanas estavam longe de solucionar todos os problemas que poderiam advir das graves questões econômicas e políticas que assombravam a maioria destas nações, e que afetariam a nova política americana de uma forma, a princípio, não pensada.

#### 2.4.4.2 - A VIAGEM DE GOULART A WASHINGTON

A posição de San Tiago Dantas na reunião de Punta del Este ressaltou as tensões e os problemas que se acumulavam na relação entre os dois países. Estava ficando claro para Kennedy e o pessoal da Nova Fronteira que o Brasil não seria, certamente, a sonhada base continental para a implantação da Aliança para o Progresso. Ao mesmo tempo, o programa ressentia-se de uma série de problemas, que provocaram várias reuniões em Washington. Percebia-se que os problemas políticos do continente fatalmente prejudicariam a consecução dos objetivos. Também era detectada uma espécie de paralisia burocrática, que demandava uma ação mais enérgica.

Para fazer frente a estes desafios, o governo americano decidiu, em janeiro de 1962, criar um grupo de trabalho para examinar os problemas da Aliança. A primeira reunião do grupo discutiu a utilidade de tentar classificar os países latino-americanos em um dos quatro estágios da modernização<sup>339</sup> e a necessidade de levar em conta as características políticas e culturais dos países recipientes, quando programas de assistência da Aliança fossem considerados. A discussão serviu para chegar-se à conclusão de que era necessário a Aliança criar aliados que viabilizassem o progresso econômico e social com estabilidade política. Considerou-se que as forças políticas organizadas, na maior parte da América Latina eram polarizadas entre a direita, defensora do status quo, e a esquerda, nenhuma das quais atraídas pelo programa. Uma radicalização entre estas não seria favorável aos prospectos de um avanço ordenado dos investimentos. O sucesso da

---

<sup>339</sup> Rostow estava presente nesta reavaliação. Foi discutido um “working paper” redigido sob sua supervisão. Ver “Highlights of the First Meeting of the Working Group on Problems of the Alliance for Progress”. Washington, January 16. FRUS. 1961-63. American Republics. Documento 37.

Aliança, portanto, dependia de sua habilidade em construir um apoio organizado de grupos moderados direcionando uma parte substancial dos fundos disponíveis para projetos com o propósito de fortalecer grupos e instituições de “centro”.<sup>340</sup>

Entre estes grupos com potencial centrista eram listados os “moderate labor unions”, as organizações militares, a Igreja e as Universidades e escolas secundárias. Este documento de fato teve, a nosso ver, importância como guia de ação, pois se tornou um método da Aliança no Brasil, pelo menos no período que vai até março de 64, canalizar a assistência financeira através destas instituições, mesmo ao custo de um choque com o governo federal e seus interesses centralizadores. De repente, foram descobertas as vantagens da descentralização em países onde a autoridade central possuía uma “parkinsoniana ineficiência”, justificando que era salutar: a) reduzir as demandas da burocracia federal através da dispersão do controle de parte do programa entre centros de poder independentes (no Brasil, os poderes estaduais); b) prover uma crítica da autoridade central dominante, limitando sua ineficiência e falhas na tarefa do desenvolvimento.<sup>341</sup> A nova diretiva permitia que a ajuda desviasse de governos não confiáveis politicamente, direcionando-se para instituições ou centros de poder dentro do país mais afinados com a filosofia do programa, tal como ocorreu no Brasil, como veremos adiante.

Pode-se datar deste período um importante documento oriundo, provavelmente, do setor de propaganda da agência. O memorando focaliza a Aliança para o Progresso essencialmente como uma força política e ideológica no hemisfério e sintetiza algumas das dificuldades da operação no campo ideológico, enquanto aponta para as linhas de ação convenientes no campo político. Os problemas no campo da ideologia seriam: o choque com o nacionalismo latino-americano; o caráter pouco carismático de uma operação basicamente “money lender”; a ênfase em noções sofisticadas de planejamento e gerência econômica de parco apelo popular.<sup>342</sup>

Mas o mais interessante, são as linhas de ação propostas no memorando, que podem ser consideradas como uma descrição do que foi, um tanto ocultamente, realizado no campo do “political development”. São elas: a) ajudar partidos políticos progressivos, orientados para a

<sup>340</sup> Research Memorandum from the Director of the Bureau of Intelligence and Research to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs. Washington, January 19. FRUS. 1961-1963. American Republics. Volume XII. Documento 39

<sup>341</sup> Research Memorandum from the Director of the Bureau of Intelligence and Research to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs. Washington, January 19. FRUS. 1961-1963. American Republics. Volume XII. Documento 39. O documento é acompanhado de um memorando de Rostow, autoridade acima do Bureau of Intelligence and Research do Departamento de Estado.

<sup>342</sup> Memorandum by the Deputy Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs. Washington, April 09. FRUS. American Republics. Volume XII. Documento 44.

democracia. No Brasil, significou ajudar a UDN nas eleições de 62; b) necessidade de criar um aparato político, especificamente no Brasil, ajudando a criar Institutos Políticos com recursos da Aliança; c) necessidade de uma ofensiva no fronte intelectual, mobilizando a intelectualidade não ligada à esquerda, o que foi largamente feito no Brasil, através de conferências, simpósios, entrevistas, declarações etc; d) necessidade de um programa de difusão de livros. Lembre-se que a USAID financiou uma vasta literatura no Brasil no começo da década de 60; e) necessidade de participação de instituições privadas no programa, atividade à qual Gordon dedicava boa parte de seu tempo como embaixador. Observa-se através destes documentos que uma parte da burocracia tinha uma visão arguta, realista dos problemas, que ultrapassava o nível da economia e do planejamento. Sem idealizações, propunha ações que excediam os usuais canais governamentais.

Kennedy, preocupado com os rumos do programa, realizou uma série de encontros com a burocracia da ajuda externa, nos quais insistiu que este recebesse a mais alta prioridade dentro de sua administração. Ele não estava contente com os avanços verificados e com a situação como um todo, que ele próprio caracterizava como caótica. A sua visão era a de que o programa global da USAID estaria fadado ao insucesso caso as atividades e operações da Aliança não fossem exitosas, e neste sentido, os requerimentos de recursos e pessoal de outras áreas da ajuda, deveriam ser repensados.<sup>343</sup> O presidente também se preocupava com o baixo nível de desempenho do programa PL 480 - Alimentos para a Paz - e requereu um estudo sobre o fato e medidas imediatas.<sup>344</sup> Houve uma extensa discussão sobre as dificuldades do programa ser devidamente organizado. Faltava para alguns, uma clara definição das responsabilidades da Aliança dentro da estrutura do Departamento de Estado. O presidente concordou que era desejável a permanência da agência dentro do quadro da USAID e que, ao mesmo tempo, ela deveria ser visível como uma entidade separada. Declarou que os outros bureaus regionais (ajuda para a África, Ásia Tc), teriam que entender a posição especial da América Latina no programa da USAID.<sup>345</sup>

Enquanto isto, no plano interno brasileiro, uma série de fatos colocaram as relações entre o Brasil e os EUA, em um plano não desejado pelos setores americanos e os brasileiros

---

<sup>343</sup> Memorandum of Conversation. Washington, February 16. FRUS. American Republics. Volume XII. Documento 41.

<sup>344</sup> O programa Alimentos para a Paz (Food for Peace) era comumente conhecido no jargão burocrático americano como PL 480, o número da Public Law que o instituíra na década de 50.

<sup>345</sup> Memorandum of Conversation. Washington, March 09. FRUS. American Republics. Volume XII. Documento 42.

preocupados com o rumo da Aliança. Antes de mais nada, o novo governo parlamentarista, não conseguiu estabelecer um eficiente plano antiinflacionário, o que era visto por Washington como prova de fraqueza e ineficácia. Contudo, de grande repercussão e visibilidade foram as iniciativas nacionalistas verificadas então. Primeiro ocorreu a aprovação pela Câmara do projeto de lei do Deputado Celso Brant, o qual limitava a remessa de lucros das empresas estrangeiras sediadas no Brasil.<sup>346</sup> Em fevereiro, explodiu a questão da desapropriação por Brizola, então governador do Rio Grande do Sul, da subsidiária local da International Telephone & Telegraph Company- ITT.

Não era a primeira vez que algo desta natureza acontecia. No começo de seu governo, em 1959, ele já encampara a subsidiária local da American and Foreign Power-AMFORP, uma companhia de energia elétrica, cujo capital pertencia majoritariamente à empresa americana de investimentos Electric Bond and Share. A companhia possuía, no Brasil, dez subsidiárias separadas, cada qual possuindo contratos negociados separadamente com governos estaduais diferentes. A companhia gaúcha fora encampada um ano após o seu contrato ter expirado, e a questão da compensação ainda estava nos tribunais quando surgiu o imbroglío da ITT.<sup>347</sup> Note-se que a AMFORP ao invés de negociar com o governo do Rio Grande do Sul, preferia, como estratégia alternativa, vender todos os seus ativos no Brasil, os quais ela considerava não mais lucrativos, buscando uma solução global com o governo federal tal com havia feito na Argentina em 1958.<sup>348</sup>

Entretanto, o caso da ITT foi tão rumoroso em ambos os países envolvidos, que merece uma explicação à parte e mais minuciosa, pois se imbricou fortemente com os rumos da Aliança no Brasil. Antes de mais nada, deve-se lembrar que a política de Kennedy, fortemente influenciada, em seus primeiros momentos, por liberais como Schlesinger e Goodwin, buscou diferenciar-se, entre outras coisas, por uma posição que não era enviesada para a defesa dos interesses empresariais. Em contraste com uma política que defendesse a estabilidade fiscal e a criação de um clima propício aos negócios, a administração de Kennedy lançou um programa que enfatizava a ajuda de um governo a outro, o planejamento estatal, o crescimento do papel do Estado na América Latina, numa iniciativa que buscava diminuir a pobreza do continente através da

---

<sup>346</sup> Um resumo destes acontecimentos está nas diversas obras em que Roberto Campos aborda o período. Ver, por exemplo, CAMPOS (1967 b). p. 336-7. O texto não é muito diferente daquele que está na sua autobiografia, “A Lanterna na Popa”. Moniz Bandeira é uma outra fonte, especialmente em “Presença dos EUA no Brasil”. op. cit. p. 423-4.

<sup>347</sup> LEACOCK (1979).

<sup>348</sup> Ibidem. p. 646.

aplicação de novas teorias econômicas, ao tempo em que defendia a democracia como o regime capaz de levar em frente estas reformas. Na primeira reunião de Punta del Este, a equipe “new frontier” não convidou nenhum representante do setor empresarial americano para se fazer presente. Isto gerou ressentimentos e críticas de muitos setores que viam a Aliança como um esquema perigoso capaz de espalhar a revolta na região e que “mostrava-se suspeito tal como um Manifesto Comunista ao reverso”.<sup>349</sup> Entre outras preocupações havia a de que a ajuda governo a governo poderia financiar a criação e expansão de empresas públicas na região, as quais iriam competir e afastar de vários mercados as empresas privadas norte-americanas.<sup>350</sup>

Desta forma, não existiam, no começo de 1962, ótimas relações entre a administração Kennedy e o empresariado americano.<sup>351</sup> Este fato, somado à vontade do nacionalismo brasileiro em marcar pontos e a ação da diretoria da ITT na defesa de seus interesses, explicam como um episódio, a princípio não muito relevante, tenha tido tanta importância. O fato ocorreu no dia 16 de fevereiro, quando Brizola encampou a empresa e depositou US\$ 400.000,00 em juízo, como sinal de que iria pagar uma compensação, tal como previa a lei brasileira. A ITT avaliava os seus ativos em torno sete ou oito milhões de dólares e não estava disposta a esperar uma certamente longa e desgastante contenda nos tribunais brasileiros, em um ambiente político adverso. O presidente da empresa Harold Geneen, enviou no dia seguinte telegramas para Kennedy e o Secretário de Estado instando que o governo americano usasse de seu poder de coação junto ao governo brasileiro, no sentido de reverter o ato de Brizola.<sup>352</sup> Sua estratégia baseava-se no fato de que aproximava-se o momento em que o Congresso americano iria votar as apropriações da ajuda externa, estando então o governo sensível a qualquer evento que perturbasse a disposição dos congressistas em relação ao programa da Aliança para o Progresso. Formou-se um lobby, pelo qual a alta direção da empresa alertava o público americano e o Congresso a respeito de uma ofensiva contra a propriedade e os valores americanos, um ato de absoluto anti-americanismo. Uma chuva de telegramas, protestos, e manifestações da comunidade empresarial caiu sobre a White House e o Departamento de Estado,<sup>353</sup> pegos de surpresa pela força dos fatos.

---

<sup>349</sup> Palavras do ex-embaixador no Brasil Ellis Briggs, notoriamente ligado à comunidade dos negócios americana. Citado em SCHLESINGER (1988). p. 69.

<sup>350</sup> LEACOCK (1979). p. 638.

<sup>351</sup> Este foi, inclusive, o momento em Kennedy estava em guerra aberta contra o cartel do aço americano. A queda de braço acabou em abril de 62, com a United Steel e outras diminuindo o preço de seu produto.

<sup>352</sup> LEACOCK (1979). p. 642.

<sup>353</sup> LEACOCK(1979). p. 643.

No Brasil não foi diferente. Um pouco antes da expropriação, um entendimento entre Campos e o Departamento de Estado havia viabilizado um convite para que Goulart visitasse oficialmente os EUA. Kennedy acreditava que uma conversa pessoal com o presidente brasileiro poderia resolver alguns dos problemas que se avolumavam e influenciar o curso dos acontecimentos. É razoável pensar que ambos esperavam o encontro com certa ansiedade. Gordon conta que soube do problema pelos jornais do dia 16. Recebeu um telefonema urgente de San Tiago Dantas que pedia sua imediata presença no Itamaraty. Lá chegando, este lhe informou que o presidente também fora pego de surpresa e que desabafara dizendo: “Que loucura esse meu cunhado está querendo fazer? Quer estragar minha viagem à Washington em abril?”.<sup>354</sup> Não existem razões para se acreditar que este relato não seja verdadeiro, o qual mostra, pelo constrangimento de Dantas, a surpresa de Goulart, a preocupação de Gordon, a percepção por estes atores de um sintoma claro da real situação da relação entre os dois países, e do potencial efeito desagregativo que o evento poderia ter, principalmente se servisse de exemplo para outros estados fazerem o mesmo.

Inicialmente, pelo menos em foro interno, o Departamento de Estado estava disposto a considerar o episódio como não tendo um forte componente político e mesmo apontar a demanda da ITT como irrazoável. Gordon telegrafou para Rusk com o intuito de informar que a operação tinha sido realizada conforme a lei brasileira e que seria impossível para o governo federal brasileiro rescindir uma decisão de um governo estadual como aquela, e ainda alertou que a idéia do presidente da ITT, de negociar somente com o poder central, era impraticável para todos os envolvidos.<sup>355</sup> Mas as pressões eram enormes e houve rapidamente uma condenação formal da expropriação. Rusk e Roberto Campos encontraram-se em Washington para tratar do assunto. O Secretário insistiu na tecla de que o governo brasileiro poderia subscrever um acordo sobre a compensação devida, acentuando que a expropriação era contrária aos “nossos esforços mobilizando o capital disponível para o desenvolvimento”.<sup>356</sup>

O embaixador, reconhecendo o embaraço que o caso trazia e o infortunado timing dos eventos, ponderou que a correta avaliação das propriedades poderia ser feita adequadamente na justiça brasileira, com os pagamentos feitos pelo governo estadual ou federal. Adiantou, criando

---

<sup>354</sup> GORDON (2002). p. 321.

<sup>355</sup> LEACOCK (1979). p. 644.

<sup>356</sup> Memorandum of Conversation. Washington, February, 19, 1962. FRUS. 1961-63. American Republics. Brazil. Volume XII. Documento 221.

um clima menos pesado, que o governo brasileiro estudava comprar os ativos da AMFORP, uma vez que interessava a vários setores a estatização do setor elétrico nacional, enquanto a própria companhia norte-americana já sinalizara que desejava mudar seus investimentos para áreas menos controversas. Ocorreu ainda um encontro no Itamaraty, entre Gordon, Brizola e San Tiago Dantas, que acabou sem uma solução definitiva, ficando o assunto pendente para discussão durante a viagem de Goulart aos EUA.

Kennedy, pressionado pelo seu público interno, aproximou-se pessoalmente de uma posição mais perto da defendida pelo empresariado americano,<sup>357</sup> aceitando que teria ocorrido, no episódio gaúcho, um ato deliberado de anti-americanismo e que o governo federal brasileiro deveria fazer face aos possíveis prejuízos da ITT. É bem possível que tenha pesado igualmente nesta decisão uma avaliação profundamente negativa feita por ele e seus assessores sobre a figura de Brizola. Caso Goulart pagasse prontamente as indenizações, mostraria que a esquerda mais radical não encontrava apoio em sua administração. A posição de Kennedy assim colocava o presidente brasileiro sob uma pressão bastante parecida com as que ele já sofria internamente, toda vez que tinha que escolher um auxiliar ou definir uma política, dado o delicado e instável balanço de poder no qual se apoiava. Kennedy também não se sentia confortável, tendo que mostrar-se o campeão dos interesses corporativos. Em parte por este episódio, em parte por causa de sua luta então travada contra o cartel do aço, ou mesmo porque ressentia-se do parco entendimento empresarial em relação a novidade de sua política, foi que ele declarou a célebre frase, em uma reunião informal que chegou a imprensa: “My father told me that all businessmen were sons of bitches”.<sup>358</sup>

Uma das conseqüências de todo este fervente caldeirão de disputas, foi a ação de certos congressistas americanos propondo leis que protegessem a propriedade americana no exterior. O mais estridente e notório foi o projeto do Senador Burken Hickenlooper – o mesmo que em Punta del Este condenara a suposta fraqueza de Kennedy – que instado a agir pelo presidente da ITT, Harold Geneen,<sup>359</sup> propôs uma emenda ao Foreign Assistance Act de 1961, a qual previa a suspensão de toda assistência financeira a qualquer país que expropriasse a propriedade, repudiasse um contrato, ou impusesse uma taxaço discriminatória a uma companhia

---

<sup>357</sup> LEACOCK (1979). p. 648.

<sup>358</sup> A declaração ocorreu em 22 de abril de 1962. Citado em LEACOCK (1990). p. 79.

<sup>359</sup> Este chegou a publicar um panfleto, usando a Aliança como arma. A peça chamava-se “The Expropriation of ITT in Rio Grande do Sul – A Threat to the Alliance for Progress”. Ver CAMPOS (1994). p. 473.



americana.<sup>360</sup> Um país que desafiasse tais normas teria seis meses para realizar “ações efetivas”, providenciando compensação em moeda conversível. Kennedy e Rusk se opuseram ao projeto, objetando que retirava do Executivo a capacidade plena de executar a política externa e podia envolver o governo americano em querelas sem fim, sem a devida consideração da importância de cada caso.<sup>361</sup> Rusk enviou um memorando ao Comitê de Relações Exteriores alertando que a lei poderia inclusive bloquear algumas das reformas estruturais propostas pela Aliança, desde que estas exigissem algum tipo de expropriação de propriedades americanas, tais como terrenos ou fazendas.<sup>362</sup>

Este foi o campo minado que Goulart encontrou ao chegar para sua visita oficial. Contudo, tudo ocorreu cordialmente e, de um ponto de vista protocolar, a viagem foi um sucesso.<sup>363</sup> O encontro mais importante sucedeu-se na Casa Branca, quando ocorreu uma longa conversa entre os dois chefes de Estado, ao tempo em que as delegações dos dois países discutiam uma vasta pauta de assuntos. Goulart fez uma avaliação pessoal da situação política brasileira, afirmando que tinha tomado posse em meio a uma das maiores crises da história brasileira e que vinha desde então trabalhando para ganhar a confiança das massas, mas sabia que a estabilidade política somente poderia ser assegurada caso as reformas sociais necessárias fossem levadas a cabo. Os EUA, não só pela ajuda financeira, mas também pela efetiva cooperação nos moldes da Aliança, possuíam um papel importante na condução deste esforço.<sup>364</sup> Rapidamente adiantou que o comunismo no Brasil era fraco e dividido em torno de muitas questões, acrescentando, muito ao gosto do ouvinte, que “o Brasil olhava para o Presidente Kennedy com grandes expectativas, como o líder de um partido liberal, com idéias avançadas”.<sup>365</sup> Ainda a respeito da cooperação, Goulart queixou-se da morosidade burocrática das agências em Washington, exigindo planos globais e induzindo reformas lentas de longo prazo, argumento ao qual Kennedy retrucou perguntando pelo prometido plano nacional brasileiro de desenvolvimento.

---

<sup>360</sup> LEVINSON e ONIS (1970). p. 144.

<sup>361</sup> LEVINSON e ONIS (1970).

<sup>362</sup> LEACOCK (1979). p. 650.

<sup>363</sup> Goulart esteve em Washington nos dias 3 e 4 de abril. A seguir dirigiu-se para Nova Iorque, onde desfilou em um carro aberto aplaudido pela multidão. Permaneceu aí até o dia 7, quando fez uma viagem com Kennedy para conhecer a sede do Comando Aéreo Estratégico em Omaha, Nebraska., principal centro da defesa norte-americana. Seguiu então para o México em outra visita programada. Ver CAMPOS (1994). p. 474-85.

<sup>364</sup> Memorandum of Conversation. Washington, April, 03, 1962. FRUS. 1961-63. American Republics. Volume XII. Documento 223.

<sup>365</sup> Ibidem.

O presidente americano gastou boa parte da entrevista tentando convencer Goulart da validade de se criar uma organização trabalhista latino-americana, nos moldes e mesmo apoiada pelo sindicato americano AFL-CIO. Evidentemente, Goulart se desagradou com a sugestão e expressou sua discordância com a criação de um movimento paralelo desta natureza, que afinal teria grandes dificuldades de ação, por não conhecer a realidade brasileira. Aproveitando a deixa, reclamou que muitas vezes os “labor attaches” da embaixada americana no Rio de Janeiro, vinham intervindo diretamente nas organizações trabalhistas brasileiras e que nesta área, bem como em toda a Aliança para o Progresso, deveria ser observado um cuidado para que os sentimentos de orgulho nacional não fossem feridos. No campo financeiro, Goulart tentou evitar um comprometimento com medidas estabilizadoras que ameaçassem o seu governo, embora reconhecesse o problema da inflação. Quando Kennedy puxou o assunto, perguntando se a alta de preços não estava chegando à perigosa taxa de 50% ao ano, ele retrucou que estava em torno de 40% ao ano, mas que era impossível uma completa estabilização devido aos esforços desenvolvimentistas do seu governo.<sup>366</sup> O Brasil, na sua concepção, teria que conviver, durante um longo período, com uma taxa de inflação controlada dentro de parâmetros não muito severos, dando espaço para o crescimento econômico.

As equipes financeiras, comandadas por Moreira Salles e Douglas Dillon, em um acordo bilateral, acertaram um empréstimo ao Nordeste no valor de 131 milhões de dólares, no âmbito da Aliança, dando substância aos projetos da Missão Bohan e da equipe da USAID em Recife. O crédito era parte de um programa global de US\$ 276 milhões, no qual o governo brasileiro entraria com US\$ 145 milhões de contrapartida.<sup>367</sup> Também foram liberados US\$ 129 milhões referentes ao acordo negociado no governo Jânio Quadros, congelados desde a crise da renúncia. Para oficializar os recursos “nordestinos”, San Tiago Dantas e Dean Rusk, representando seus respectivos governos, assinaram o primeiro acordo formal entre o Brasil e a Aliança, denominado Acordo de Cooperação Financeira e Técnica para o Desenvolvimento do Nordeste.<sup>368</sup> Em discurso perante o Congresso americano, Goulart repisou na tecla de que era desnecessário condicionar os desembolsos da ajuda externa à planos nacionais de desenvolvimento

---

<sup>366</sup> Memorandum of Conversation. Washington, April, 03, 1962. FRUS. 1961-63. American Republics. Volume XII. Documento 223.

<sup>367</sup> CAMPOS (1994). p. 481.

<sup>368</sup> O “Northeast Agreement”, como a imprensa americana o chamou, foi assinado no dia 13 de abril de 1962, depois da visita. Ver ROETT (1972). p. 82.

extremamente detalhados e à prévia eliminação de fatores desestabilizadores da economia,<sup>369</sup> uma vez que a região precisava de ajuda imediata. Solicitou aos congressistas que a nova política de ajuda fosse pensada, em termos financeiros, como um Plano Marshall para a América Latina, região que não tinha sido beneficiada até então, por nenhum plano de cooperação internacional.

Entre os congressistas presentes figurava o senador Hickenlooper, certamente ansioso para ouvir a proposta de Goulart sobre o problema dos investimentos privados americanos nos serviços públicos brasileiros. O Presidente, realmente tinha amadurecido uma solução que não era essencialmente sua. Em verdade, pouco antes da viagem ele incorporou a proposta da AMFORP, como sendo a posição oficial do governo brasileiro, que desta forma passou a ser a de negociar globalmente os serviços públicos destas empresas, através do governo federal. A lógica desta abordagem fincava-se em dois argumentos: por um lado, a nacionalização de ativos americanos iria agradar aos nacionalistas brasileiros e fortalecer Goulart nos círculos de esquerda; por outro lado, isto seria feito sem despesas imediatas, pois como o governo americano estava muito sensível ao assunto, poderia ele mesmo providenciar os recursos necessários.<sup>370</sup> Criou-se então o que Roberto Campos chamou de doutrina da “nacionalização negociada” que, como Goulart adiantou aos congressistas americanos, não significava nenhuma prevenção contra os capitais estrangeiros, que teriam adequada compensação e poderiam ser transferidos para outros setores aonde eram bem-vindos.<sup>371</sup>

Os congressistas americanos, ou mais exatamente aqueles que eram influenciados pelo lobby da ITT, reagiram negativamente ao “Plano Goulart”. Geneen desejava que o caso da expropriação da ITT no Rio Grande do Sul fosse tratado separadamente de forma imediata, a parte de qualquer outra negociação. Seu plano era o de que o Banco do Brasil deveria imediatamente fazer um empréstimo a uma subsidiária da ITT, a Standard Electric, que operava no Rio de Janeiro, a ser pago somente quando o governo gaúcho resolvesse a pendência.<sup>372</sup> Outros congressistas foram contra o plano sustentando que ele parecia-se muito com o decreto cubano que expropriou as propriedades americanas da ilha. Kennedy achou a proposta brasileira razoável, mas na reunião com Goulart instou que o acordo com a ITT fosse realizado separadamente, conforme o desejo da empresa.

---

<sup>369</sup> CAMPOS (1994) p. 482.

<sup>370</sup> LEACOCK (1979). p. 646.

<sup>371</sup> CAMPOS (1994). p. 482.

<sup>372</sup> LEACOCK (1979). p. 648.

De qualquer forma, a visita foi um sucesso, e por um momento as relações entre os dois países pareciam ter encontrado uma rota menos tempestuosa. O presidente brasileiro passou a impressão de ser um homem de centro, capaz de liderar o Brasil, implantar as reformas declaradas e tornar-se um parceiro construtivo em relação as ambiciosas metas do programa de ajuda americano. Veremos a seguir como esta avaliação logo se desvaneceu diante dos eventos ocorridos no Brasil. A busca por poderes plenos levou Goulart a uma maior aproximação com a esquerda e a um desengajamento em relação aos compromissos firmados com Kennedy. Por outro lado, a USAID, praticamente desistindo de trabalhar com o governo federal, deu início a uma política de “ilhas de sanidade”, desviando os recursos para aqueles estados da federação mais afinados com o pensamento da Aliança e, ao mesmo tempo, financiando com recursos de origens diversas, organizações e partidos políticos que se opunham à Goulart e seus aliados.

#### 2.4.4.3 - A USAID, as “Ilhas de Sanidade” e as Eleições de 1962.

Depois da volta do presidente ao Brasil, este descobriu que nenhum grupo político mais influente estava inclinado a apoiar o acordo “global” sobre as expropriações. Durante o mês de abril, o Conselho de Ministros aprovou e formou uma comissão brasileira, que trabalharia em parceria com a embaixada americana, em verdade, com grande participação pessoal de Gordon. A esquerda nacionalista atacou o que para ela parecia uma traição de Goulart aos interesses nacionais. Igualmente desaprovou o esquema pelo qual a ITT receberia os recursos do Banco do Brasil, percebida como uma forma inconstitucional de passar por cima do judiciário do Rio Grande do Sul.<sup>373</sup> A direita brasileira criticou o fato de que o governo estaria ilegalmente abrogando o direito das unidades federadas. Em 1963, quando os montantes do acordo vieram a público, Carlos Lacerda, com uma certa razão e de olho na sua projetada compra da companhia telefônica canadense que operava no Rio de Janeiro, condenou o que parecia uma enorme soma a ser paga por ativos obsoletos, defasados tecnologicamente.<sup>374</sup> O barulho feito por estas acusações levou a um processo de desgaste do governo que, em parte, levou à renúncia de Moreira Salles, o

---

<sup>373</sup> LEACOCK (1979). p. 651.

<sup>374</sup> LEVINSON e ONÍS (1970). p. 145.

ministro da Fazenda. Era o começo do fim do gabinete Tancredo Neves, que desmoronou no começo de junho em meio a uma crise social. Goulart resolveu então empurrar o problema das expropriações para frente, protelando qualquer solução e fugindo dos acordos firmados.<sup>375</sup>

O país entrou então em uma fase de altíssima instabilidade política. A indicação de San Tiago Dantas para primeiro-ministro, apresentada pelo presidente, foi torpedeada pela UDN e o PSD, que usaram como pretexto a sua performance em Punta del Este, criticada pelo conservadorismo brasileiro. Um político paulista pessedista Auro Moura de Andrade, renunciou antes de assumir o cargo, sob forte pressão da CGT-Comando Geral dos Trabalhadores - uma organização com fortes vínculos com o PTB. O Congresso, um tanto cansado do jogo, aceitou um homem de Brizola, Francisco Brochado da Rocha, que teria um pequeno período de governo pela frente. Foi substituído em setembro por Hermes Lima.<sup>376</sup> O parlamentarismo mostrava suas fraquezas e inadequação à grave conjuntura econômica e política brasileira. A instabilidade deu força ao projeto de um plebiscito para o retorno do presidencialismo, tal como queria João Goulart, aliado a Brizola, neste projeto. Esta aproximação, cuidadosamente monitorada por Washington, somada às contínuas crises do país e a falta de medidas para contê-las, teve um grande impacto na condução da ajuda externa.

Lincoln Gordon comunica-se com Kennedy, bastante preocupado, e propõe um adiamento da decisão de marcar uma data para a possível visita de Kennedy ao Brasil, sobre a qual existia uma expectativa ainda para 1962. A embaixada produziu, neste intento, um documento bastante cáustico sobre a situação brasileira. No texto, a conjuntura brasileira é analisada como se deslocando para a esquerda, com crescimento da força do grupo situado mais a esquerda dentro do PTB. Da mesma forma, estaria aumentando o número de “simpatizantes dos comunistas” dentro do gabinete, em diversos escalões. No que tange às relações com os EUA, Goulart é descrito como fazendo um indesejado e irresponsável jogo duplo: por um lado, através de ministros amigáveis tentava ganhar o apoio americano. Por outro, a partir dos círculos mais internos de seu governo, disparava continuamente um ataque aos EUA, por meio da extrema

---

<sup>375</sup> Somente no governo Castelo Branco seriam resolvidas todas estas questões. Tal como desejara Goulart anteriormente, o governo Johnson emprestou dinheiro para este fim. Anote-se que, além dos problemas da ITT e da AMFORP, surgiu em junho de 62 o problema do cancelamento da concessão da Hanna Mining Corporation, companhia exploradora de minério de ferro no Estado de Minas Gerais. A medida foi tomada pelo ministro de Minas e Energia Gabriel Passos da UDN mineira. Ver BANDEIRA (1973). p. 425.

<sup>376</sup> AMADO (1996). p. 291.

esquerda aliada, nacionalista e comunista.<sup>377</sup> O texto segue afirmando que embora Goulart esteja sempre falando em fazer reformas, em um tom que lembra vagamente a Aliança para o Progresso, isto seria mera demagogia pois: “a compreensão por Goulart dos problemas econômicos e de caráter político mais amplo parece ser quase zero e, ele aparentemente não tem capacidade para organizar ou desenvolver um programa efetivo de reformas”.<sup>378</sup>

“Porque então ajudar este governo tão incapaz e contrário a tudo que fazemos?” “Porque levar a frente uma cooperação com um governo e um governante hesitante, sempre voltando para trás em relação aos seus compromissos, aparentemente incapaz de evoluir o seu pensamento em uma direção racional e construtiva?” Pensamentos como estes passaram a ser discutidos nos círculos do poder americano e nas agências de ajuda. Mesmo que fosse esperado que as ondas de mudança na América Latina pudessem ser, no curto prazo, contrárias aos interesses imediatos dos EUA, parecia a muitos que um limiar de confiança fora ultrapassado. Vejamos agora como a USAID lidou com estas questões e com as relacionadas à implantação de suas agências no Brasil.

O acordo assinado por Rusk e San Tiago Dantas, o “Northeast Agreement”, previa que as agências administradoras dos recursos seriam a SUDENE, pelo lado brasileiro, e a USAID pelo lado americano. Reconhecia-se que esta última, como já tinha sido implementado, estabeleceria um escritório especial no Recife. Através deste, os EUA iriam fornecer ajuda para projetos oriundos de fontes diferentes: aqueles recomendados pela missão Bohan, os que pertenciam ao Plano Diretor da SUDENE e aqueles sobre os quais houvesse um acordo mútuo.<sup>379</sup>

Difícilmente pode-se imaginar que alguém leia sobre os eventos envolvendo a SUDENE e a USAID no começo dos anos 60 e não se espante, se perguntando sobre a origem de tantos equívocos e mal-entendidos ocorridos, onde poderia ter existido uma genuína cooperação. Porém, a missão da agência em Recife, sob supervisão do Departamento de Estado e do embaixador, decidiu que deveria ter um grau de liberdade maior do que o permitido pelas letras do acordo, o que criou um problema de relacionamento com a SUDENE. Esta procurava manter o controle operacional sobre as atividades da USAID no Nordeste, enquanto a burocracia americana acreditava que poderia entabular negociações com outras entidades governamentais brasileiras quando fosse conveniente e usar a SUDENE se fosse o caso.

---

<sup>377</sup> Descrito em GORDON (2002), p. 326.

<sup>378</sup> GORDON (2002).

<sup>379</sup> Conforme ROETT (1972 a), p. 82.

O ponto fundamental das desavenças parece repousar nas diferentes perspectivas de cada ator a respeito da natureza de sua tarefa no Nordeste brasileiro. Para os EUA, a assistência externa, embora influenciada pelos conceitos liberais da Aliança, era basicamente uma arma contra o comunismo que presumidamente ameaçava a região. Tratava-se de uma batalha da guerra fria a desdobrar-se em solo brasileiro e neste sentido, imaculados conceitos e diretrizes podiam deixar de vigorar se assim as circunstâncias exigissem. Para a SUDENE, bem como para Goulart, San Tiago Dantas, Celso Furtado e outros interessados, o acordo era basicamente um empreendimento brasileiro, a ser elaborado e executado com os técnicos brasileiros e conduzido com total autonomia,<sup>380</sup> um preceito somente viável caso os parceiros não colocassem restrições ao desembolso de recursos, o que não aconteceu. Furtado via o Nordeste como um problema econômico brasileiro e esperava que o dinheiro americano fosse totalmente aplicado nos projetos do Plano Diretor, fortalecendo a posição regional da instituição.<sup>381</sup>

Uma boa amostra dos desentendimentos pode ser vista no plano americano de um “impact program”, que em sua essência era um plano assistencialista de curto prazo (dois anos), respondendo muito mais às intenções americanas do que às demandas brasileiras. Este programa tornou-se o vetor de todas as ações que tinham endereço político e mesmo eleitoral. Note-se que foi uma criação ad hoc, pois nada na Carta de Punta del Este justificava este tipo de empreendimento. De certa forma, os EUA consideravam que Celso Furtado iria compreender as suas preocupações a respeito da ameaça comunista no Nordeste, e concordar, em linhas gerais, com o programa de impacto em preparação. Enquanto isso, o plano de cinco anos, que se desdobrava temporalmente paralelo ao Plano Diretor da SUDENE era mostrado como sinal da boa vontade em trabalhar pelo desenvolvimento do Nordeste.

A USAID, pressionada pela urgência dos fatos, teria ainda que lidar com um conjunto de sérias questões organizacionais e operacionais que prejudicaram a performance da agência. A transição da ICA para a nova organização geral da ajuda americana, ocorreu especialmente

---

<sup>380</sup> ROETT (1972 a) cita San Tiago Dantas a respeito do acordo. A fonte é o Jornal do Comércio de Recife, 14 de abril de 1962: “o programa a ser executado não é um programa misto, mas somente brasileiro, elaborado e executado pelos nossos técnicos. Os recursos financeiros irão originar-se simultaneamente do Brasil e dos EUA”. ROETT, R. op. cit. p. 85.

<sup>381</sup> Furtado percebeu os sinais de desacordo em Washington já na época de sua visita à Kennedy. Goodwin e outros da Nova Fronteira consideravam conveniente a mobilização de diversos organismos para criar um consórcio que financiaria integralmente o plano Quinquenal da SUDENE, tudo conduzido por um órgão multilateral, o BID. O Departamento de Estado era muito mais reticente a respeito destes financiamentos. A proposta de Goodwin nunca foi implantada. Ver FURTADO (1989). p. 116.

durante o ano de 62, quando, na missão brasileira, já era grande a pressão por resultados.<sup>382</sup> A nova abordagem desenvolvimentista exigia habilidades tais que, em muitos casos, não havia pessoal para cumpri-las. Era necessário recrutar e treinar um pessoal receptivo, capaz de implantar a nova filosofia. O problema era maior ao nível técnico. Muitos não queriam ir morar no Recife de 1962, devido à má propaganda da situação nordestina veiculada no seu país, e aos problemas óbvios de habitação, colégio, clima etc.<sup>383</sup>

Outro grave problema que incidia sobre o senso de missão e direção da agência regional da USAID era a percebida diferença de enfoque entre o Departamento de Estado e a Nova Fronteira. A operação brasileira, em meio a um processo político em andamento, tinha que responder a problemas domésticos americanos, procurando conciliar fins conflitantes, ajustar aspirações aos meios existentes e acomodar os advogados de diferentes objetivos e aspirações. O “partido liberal da Casa Branca”, o grande ideólogo da Aliança, chocava-se com a burocracia do Departamento de Estado<sup>384</sup>, para a qual toda ação deveria ser basicamente política e a missão principal assegurar a estabilidade brasileira dentro do sistema continental de segurança. Se a ideologia democrática e desenvolvimentista ajudava a recrutar quadros idealistas para o programa, as diretrizes do Departamento ajudavam a espalhar confusão quanto aos meios e objetivos escolhidos. Este foi, em parte, o preço a ser pago por Kennedy ter inserido a USAID dentro desta estrutura maior e muito mais conservadora.

A singular conjuntura política pernambucana também teve efeito sobre os eventos. Existia a candidatura de Miguel Arraes ao governo do Estado, sobre a qual os americanos não tinham uma boa apreciação, considerando o candidato como um simpatizante do Partido Comunista Brasileiro, quando era muito mais um político nordestino com certas convicções nacionalistas e atento aos apelos populares. Mas isto não era visto como um fato isolado. Realmente era percebido um aumento da radicalização política em todo o país enquanto aproximavam-se as eleições estaduais de outubro de 62. Tudo isto, somado às avaliações negativas da administração Goulart e às diretrizes do Departamento de Estado,<sup>385</sup> resultou na iniciativa da USAID de negociar diretamente a ajuda externa com os governos estaduais da região que se mostrassem

<sup>382</sup> Kennedy, durante os primeiros meses da operação, exigia relatórios diários sobre o progresso feito pelo programa nordestino, uma de suas principais preocupações dentro da América Latina. Ver ROETT (1972 a). p. 107.

<sup>383</sup> ROETT (1972 a). p. 105.

<sup>384</sup> Incluímos aí Rusk, Rostow, George Ball, e mesmo Gordon que de forma crescente afastou-se do primeiro ideário. Ver TOWNSEND (1980). p. 34 e 35.

<sup>385</sup> Ver, por exemplo, o memorando de Rostow que defende a politização da ajuda. (Documento 44, American Republics, 1961-63. FRUS) e a avaliação de Gordon sobre o governo Goulart, citada neste texto. (Nota do Autor).



mais alinhados com a posição política conduzida pela missão e pela embaixada americana, e que possuíssem capacidade administrativa de implementar os programas que porventura viessem a ser planejados.<sup>386</sup>

A decisão de trabalhar diretamente com os governos estaduais, configurava uma estratégia que visava objetivos múltiplos, alguns não distantes do pensamento da Aliança contido na Carta de Punta del Este. Na verdade, poderia dar substância e sentido a algumas proposições de Rostow, encarnadas no documento. Além de contrabalançar a influência de elementos da esquerda radical na região e dar apoio aos governos que opunham-se à uma aproximação com Goulart e a ala esquerda de sua administração, esta aproximação era um instrumento que teria a capacidade de mostrar que a revolução violenta não era o único caminho para a melhoria do bem-estar social, bem como preparar uma demonstração de que governos democráticos de centro podem responder às demandas populares.

O primeiro estado a apresentar uma vontade de trabalhar diretamente com a USAID foi o Rio Grande do Norte, governado então por Aloísio Alves, um jovem político da UDN, que gozava da fama de progressista e inovador. Para John dos Passos, o escritor famoso, outro americano a fazer o itinerário nordestino neste período, ele era “um jovem apaixonado por serviço social e representava uma nova estirpe de políticos brasileiros”.<sup>387</sup> Seu perfil parecia-se com o daquele novo político latino-americano idealizado nos preceitos aliancistas. A identificação, ao que tudo indica, foi mútua e Alves visitou Washington em julho de 62, onde se encontrou com Kennedy. Em agosto, juntamente com uma equipe da USAID, redigiu o que ficou conhecido como o “Manifesto de Natal”, um documento que obteve grande repercussão ao vir a público, pelo desafio que significava aos termos do “Northeast Agreement”, sempre em pauta na imprensa. O texto concluía que “Estamos prontos para realizar juntos um programa de desenvolvimento econômico e social no Rio Grande do Norte, dentro do espírito da Aliança para o Progresso”.<sup>388</sup>

O instrumento de tal política seria o “impact program”, montado com recursos retirados dos 131 milhões de dólares do acordo Rusk-Dantas. Foram lançados dois programas específicos: 1. um programa de construção de escolas e treinamento de professores no Rio Grande do Norte 2.

---

<sup>386</sup> Conforme Roberto Campos, foi o próprio Lincoln Gordon que propôs ao Departamento de Estado a política de “ilhas de sanidade”, contra a qual ele protestou considerando-a imprópria e mesmo perigosa. Ver CAMPOS (1994). p. 508.

<sup>387</sup> Citado em PAGE (1972). p. 165.

<sup>388</sup> ROETT (1972 a). p. 1

Um ambicioso programa para construir e assistir unidades rurais de saúde.<sup>389</sup> Este programa, embora atingisse primeiro o Rio Grande do Norte, foi depois estendido para todo o Nordeste. Ao mesmo tempo, foram feitos contatos com os governos estaduais com o intuito de implantar o programa “Alimentos para a Paz”, que se tornaria a face mais visível da Aliança na região, conduzido com os recursos da PL 480, diferentes dos citados acima.

O Manifesto de Natal representava um grande perigo para Celso Furtado e a SUDENE, pois se um estado podia negociar separadamente com a USAID, os outros poderiam também fazê-lo. Além do mais, havia uma ameaça mais sutil, mas não menos perigosa: caso a agência americana transitasse livremente no território nordestino com a proposta de enfraquecer tendências de esquerda, isto levaria mais cedo ou tarde a um choque entre Goulart e Furtado. Este, porém, resolveu não hostilizar abertamente a missão americana. Em setembro de 62, sugeriu um encontro para o qual seriam chamados representantes dos nove estados com o intuito de rever, juntamente com a missão da USAID, os projetos propostos para o uso dos US\$ 131 milhões prometidos até abril de 1964. Era a tentativa de obter de volta o compromisso dos EUA com a instituição que representava. A seu ver, a falta de cooperação e os desentendimentos apenas beneficiavam a esquerda radical e a direita tradicional. A USAID preocupou-se com a reunião por considerá-la “política” demais. Seria uma barganha geral para dividir o dinheiro entre os governadores, sob a condução da SUDENE? Caso positivo, não era necessária uma apresentação dos projetos conforme os parâmetros já discutidos? Os mal-entendidos continuavam, mas a USAID foi à reunião e não abriu mão de sua prerrogativa de direcionar os recursos conforme os interesses imediatos do momento.

Outra questão que reforçava a decisão da USAID de desviar os recursos da ajuda externa era a eleição em Pernambuco, vista como de alta importância. O bureau político do consulado acreditava na eleição do candidato situacionista, João Cleofas, já derrotado anteriormente duas vezes. Miguel Arraes, apoiado pelo partido comunista, passou a ser visto com desconfiança e temor.<sup>390</sup> Esta situação era acompanhada desde o final de 61, quando a missão ainda não estava implantada. Considerando a conjuntura eleitoral, o fato de Pernambuco ser o principal palco de

---

<sup>389</sup> O projeto previa a construção ou a reforma de 579 unidades de saúde nos nove estados da região. Existia também a previsão de um programa experimental de duas unidades móveis de saúde para cada estado, com o intuito de operarem aonde não existissem unidades de saúde nem pessoal especializado. ROETT (1972 a). p. 127.

<sup>390</sup> PAGE (1972) nos conta que embora muitos fossem idealistas e legítimos defensores de uma transformação das estruturas sociais e econômicas nordestinas, a maioria dos técnicos da USAID eram paternalistas no contato com os brasileiros e se horrorizavam ao menor vislumbre de comunismo. Havia um claro clima denunciante que tornava a percepção da realidade um tanto desequilibrada. p. 163.

ação das ligas camponesas e centro da radicalização política no Nordeste, resolveu-se criar um pesado programa de construção de escolas no estado, para apoiar Cid Sampaio na luta eleitoral e mostrar a efetividade do modo “democrático” de lidar com as pressões sociais.<sup>391</sup> Esperava-se que o programa poderia providenciar a margem de votos requerida, em uma disputa que se assemelhava renhida.

A vitória de Arraes por uma pequena diferença deitou por terra estas esperanças e diminuiu o ritmo da ajuda americana. A SUDENE recebeu o apoio do novo governador durante a eleição e depois desta. Logo que eleito anunciou que sua administração não iria negociar diretamente com qualquer governo estrangeiro.<sup>392</sup> Toda negociação deveria ser conduzida através do Ministério das Relações Exteriores ou seus representantes. Deixou claro que a SUDENE falava pelo governo federal no Nordeste. Em seu discurso de posse, Arraes confrontou a presença americana no Nordeste:

O câncer do Nordeste está preocupando os norte-americanos, que pensam que nossas doenças podem ser politicamente contagiosas e contaminar os nossos vizinhos. Então eles nos dão leite em pó – se ingenuamente ou não, eu não sei – como se nossa fome fosse diferente da sua, como se ela não estivesse constantemente renascendo, como acontece no mundo todo. Isto é humor negro; não é engraçado, nem resolve, nem poderá resolver a situação angustiosa de uma família nordestina.<sup>393</sup>

Gordon esperava que depois da posse Arraes se tornasse mais moderado. As coisas ficaram em compasso de espera por um tempo. Houve uma reunião entre a missão da USAID e o novo governo para reatar o acordo. Arraes solicitou um relatório e foi criada uma Comissão Especial de Investigação para rever todos os acordos previamente assinados com a USAID. O relatório, que veio a luz no dia em que Gordon visitava Recife, considerava que o acordo especial violava a Constituição brasileira e o Acordo Nordestino, enquanto recomendava que o governador revogasse tudo o que vigorava desde o governo de Cid Sampaio.<sup>394</sup> Este acatou a avaliação feita pela comissão criando-se um impasse fatal. Ao que tudo indica, a missão também não queria mais trabalhar no estado, dado o ambiente adverso e, em junho de 63, encerrou temporariamente

---

<sup>391</sup> O pressuposto, mais do que duvidoso, era o de que o governo então no poder representava as forças democráticas no estado, como bem lembra Roett. Ver ROETT (1972 a). p. 74.

<sup>392</sup> Arraes teria dito: “Não negociarei com potências estrangeiras (isto é, com os EUA). Não sou o presidente da República”. Ver PAGE (1972). p. 170.

<sup>393</sup> Ibidem. p. 170.

<sup>394</sup> Isto ocorreu já em maio de 63, quando pouca coisa corria bem no programa de ajuda. Ver PAGE (1972). p. 172.

suas atividades pernambucanas criticando que a administração não respeitava várias cláusulas do Acordo e que, desta forma, não era mais do interesse do governo dos Estados Unidos levar a frente o programa de construção de escolas e de unidades de saúde.

Entretanto, a intromissão americana na eleição de 62 e na vida política do país fora bem mais extensa, não se restringindo somente ao território nordestino. A embaixada e o escritório da USAID no Rio de Janeiro apoiaram a candidatura de Carlos Lacerda ao governo da Guanabara e continuaram a apoiá-lo nos anos seguintes. Bem mais misterioso foi o patrocínio de entidades como o Instituto Brasileiro de Ação Democrática (IBAD) e o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES), uma organização política de uma parcela do empresariado brasileiro. Embora, como foi visto, um memorando de Rostow defendesse a criação de institutos políticos que dessem suporte às ações da Aliança, nada existe que possa estabelecer um elo entre esta e as entidades acima. O IBAD certamente recebeu dinheiro da CIA para subvencionar uma série de candidaturas legislativas em diversos estados da federação. Lincoln Gordon, em uma entrevista a revista *Veja*, declarou que a CIA normalmente possuía fundos para ações políticas e que aproximadamente US\$ 5 milhões teriam sido gastos.<sup>395</sup> Embora fosse uma grande soma para a época, é possível que o total gasto tenha sido superior. O IPES recebeu subvenções de empresas americanas, embora estas não tenham se juntado à organização. Sua ação, basicamente anticomunista, era mais sofisticada e de cunho ideológico, envolvendo a difusão de livros, panfletos, filmes e propaganda. Mais tarde tornou-se um instrumento da conspiração contra o governo Goulart, agindo especificamente nesta direção.

Outro tipo de iniciativa incidindo na arena política brasileira está vinculado com a conversação entre Kennedy e Goulart na Casa Branca. Naquela ocasião, o presidente americano falou de uma aproximação entre organizações trabalhistas de ambos os países. A semente plantada nasceu somente do lado estadunidense e foi criada uma operação USAID-CIA conhecida como American Institute for Free Labor Development (AIFLD), para operar através da central sindical AFL-CIO. O instituto tinha como objetivo treinar líderes trabalhistas latino-americanos, buscando organizar e fortalecer sindicatos não-comunistas em toda a região. Defendia a parceria entre o capital e o trabalho e ao que se sabe, recebia subvenções do empresariado americano trabalhando na América Latina.<sup>396</sup> Foi muito ativo no Brasil em todo o

<sup>395</sup> Revista “Veja” de 9 de Março de 1977. O agente Philip Agee, no seu livro sobre a agência estima o gasto em US\$ 12 milhões. Citado em LEACOCK (1979). p. 668.

<sup>396</sup> LEACOCK (1979). p. 671.

ano de 1963. Em Pernambuco, no período pós março-64, o AIFLD envolveu-se na proposta de substituir as organizações colocadas fora da lei e perseguidas. Muito dinheiro fluiu para as ligas camponesas organizadas pela Igreja e foram fundadas cooperativas que, por muito tempo, até o final da década, receberam ajuda da USAID e do Corpo da Paz.<sup>397</sup>

Pode-se medir o grau das preocupações de Washington com o Brasil, neste momento, ao examinarmos o próximo passo de Kennedy. Com o objetivo de fazer uma revisão geral de sua política para o Brasil, ele criou o “Country Team Inspection Mission”, que nunca foi enviado para outro país qualquer signatário da Carta de Punta del Este. Este era encabeçada por William Draper, anteriormente Conselheiro de Ajuda Externa do governo de Eisenhower, embaixador perante a OTAN, banqueiro na área de investimentos e membro de muitas corporações americanas. De filiações republicanas, era um legítimo representante do empresariado norte-americano. Porque teria Kennedy armado esta missão com tal personagem? Sabe-se que montar uma comissão com um certo tipo de quadros é procurar respostas específicas, exatamente aquelas que espera-se que virão. É provável que o propósito fosse endurecer o jogo e forçar um realinhamento brasileiro.

A equipe, formada de membros da USAID, CIA, USIA, e do Departamento de Defesa visitou o Brasil logo após as eleições de outubro. O produto desta viagem, o relatório Draper, apontava o Brasil como a beira de um colapso financeiro, induzido por uma administração catastrófica e um presidente que era um “oportunista imprevisível”.<sup>398</sup> Fazia duas recomendações básicas: primeiro, era fundamental adiar a viagem programada de Kennedy ao Brasil, pois esta poderia ser entendida como gesto de apoio ao governo de Goulart. Segundo, era preciso uma estabilização financeira do país, possivelmente coordenada por uma equipe do FMI, antes da qual seria inútil manter a assistência financeira e a ajuda externa. O relatório igualmente constrói um possível cenário que se parecia mais com um roteiro de desestabilização do país: a) Goulart não aceitaria a estabilização por meio do FMI; b) a crise econômica cresceria e o governo culparia os EUA; c) ver-se-ia o comprometimento final de Goulart com as esquerdas, a intensificação dos sentimentos antiamericanos e a polarização das forças internas; d) algum

---

<sup>397</sup> PAGE (1972). p. 269.

<sup>398</sup> LEACOCK (1979). p. 656.

governo radical eventualmente poderia chegar ao poder; e) finalmente, um forte regime militar orientado para os EUA tomaria o poder.<sup>399</sup>

Este texto, afinal tão correto quanto às suas previsões, não foi endossado pela Nova Fronteira. Para Lincoln Gordon, não era viável politicamente a vinda de uma missão do FMI, com plenos poderes estabilizadores, mas por outro lado era improvável que a retirada da assistência levasse à exacerbação da crise. O país poderia arrastar-se em crise por um período considerável. Da mesma forma, não era de se esperar que naquela conjuntura, a estabilização detivesse a inflação, que para ele continha fortes elementos estruturais. O mais razoável era esperar que com a possível adoção do presidencialismo, o próprio governo brasileiro apertasse o cinto, em um padrão aceitável, e aceitasse a Aliança como um elemento integral da cooperação entre os dois países. Isto posto, a ajuda americana seria fundamental para garantir estabilidade e boas relações.<sup>400</sup>

Schlesinger, ao saber da Missão Draper, teve um momento de indignação e escreveu um memorando para o seu presidente em duros termos. Na sua avaliação, disse que entendia a frustração de certos setores com Aliança, e que era necessário rever a idéia de um extenso compromisso com base no investimento e planejamento público, a ser melhor equilibrado com o incentivo à participação do setor privado no empreendimento. Contudo, enviar “William Draper ao Brasil, era voltar aos tempos de Eisenhower” quando toda política americana para a região fundava-se na insistência em políticas de estabilização monetária e em arrancar compromissos de defesa do investimento privado americano, medidas que foram um completo fracasso.<sup>401</sup> Acrescentou que não era a favor de uma inflação de 30% ao ano, entretanto acreditar na infabilidade do FMI seria criar mais uma vez situações políticas embaraçosas e medidas economicamente ineficazes. E rematava afirmando que “me parece uma completa incongruência

---

<sup>399</sup> LEACOCK (1979). O tema é tão controverso que Gordon cita o relatório em a “Segunda Chance do Brasil”, com o intuito de mostrar que o texto possui uma visão nuançada do papel político dos militares na crise brasileira, o que é verdadeiro. Mas uma passagem diz que “os EUA devem também intensificar sua inteligência e manter contato com quaisquer elementos militares e políticos de um possível regime alternativo mais favorável; e devem estar prontos para agir prontamente e efetivamente em apoio a tal regime na hipótese de que a crise financeira iminente ou alguma outra eventualidade resulte no afastamento de Goulart”. GORDON (2002). p. 332.

<sup>400</sup> Estes argumentos estão em um memorando enviado pela embaixada ao Departamento de Estado (05-11-1962). Nele, com certa dose de boa vontade, se afirma que: “devemos estar preparados para continuar nosso projeto de cooperação econômica baseado em projetos viáveis.. devemos considerar também um certo apoio antecipado aos projetos”. Era a linha de raciocínio que permitiu o acordo Bell-Dantas no primeiro semestre de 63, apostando nas medidas pensadas pelo Plano Trienal de Celso Furtado. GORDON (2002). p. 333.

<sup>401</sup> Memorandum From the President’s Special Assistant (Schlesinger) to the President’s Special Assistant (Dungan). Washington, October, 15, 1962. FRUS. 1961-63. American Republics. Volume XII. Documento 47.

Bill Draper apresentar-se como representante da Nova Fronteira em um país onde os empresários americanos estão sentindo que a propriedade externa de empresas de utilidade pública é um mau negócio”.<sup>402</sup>

Desta forma, ficou evidente que a questão brasileira estava dividindo os altos escalões americanos. Para resolver os impasses e produzir uma diretriz de curto prazo, marcou-se uma reunião do Comitê Executivo do Conselho de Segurança Nacional, cuja pauta era a presumida ameaça comunista e a crise econômica brasileira.<sup>403</sup> A alternativa aprovada foi a de procurar influenciar a política de Goulart através de uma série de medidas e manter aberto, embora limitado, o canal da ajuda externa e da assistência financeira. Entre as diversas idéias figurava fazer com que a assistência financeira cobrisse toda a escassez cambial brasileiro de curto prazo, sem contudo fixar metas definitivas. O Brasil receberia a ajuda conforme merecesse. Igualmente, era defendido que se procurasse criar um relacionamento mais próximo entre os dois presidentes, abordando sempre Goulart em nome de Kennedy e buscando influenciar os conselheiros do presidente brasileiro. Estas últimas considerações levantaram a possibilidade da viagem de Robert Kennedy ao Brasil no lugar de seu irmão o que foi aceito e rapidamente viabilizado.

Esta viagem foi polêmica desde o início. Boa parte do corpo diplomático de ambos os países não a acharam prudente ou construtiva.<sup>404</sup> A imprensa brasileira especulou que Robert vinha para condenar a presença de comunistas no governo e cobrar as indenizações prometidas para a ITT e a AMFORP.<sup>405</sup> Em nada favoreceu o fato de nenhuma nota ter sido comunicada à imprensa antes e depois do encontro sobre seus propósitos e resultados. Em essência, tratava-se de uma exortação americana para que Goulart, já considerado vitorioso no plebiscito, se aproximasse de uma composição mais centrista no próximo regime, o que favoreceria as resoluções tomadas na reunião do Conselho Nacional de Segurança em Washington.

Os principais pontos abordados pelo Procurador Geral no encontro com Goulart foram os seguintes: 1. O governo americano apoiava o desenvolvimento do Brasil como grande nação forte e independente, e queria ajudá-lo na luta pelo desenvolvimento econômico e social, a fim

<sup>402</sup>Memorandum From the President's Special Assistant (Schlesinger) to the President's Special Assistant (Dungan). Washington, October, 15, 1962. FRUS. 1961-63. American Republics. Volume XII. Documento 47.

<sup>403</sup>A reunião se deu em 11 de dezembro de 1962. O próprio Kennedy a comandou. Entre as alternativas estudadas havia a de “não fazer nada” e a de procurar afastar Goulart. Ambas foram deixadas de lado. Ver GORDON (2002). p. 334.

<sup>404</sup>Roberto Campos, por exemplo, afirma que não foi consultado a respeito, e se tivesse sido teria desaconselhado por ser “uma forma inábil de exortação anticomunista”. Ver CAMPOS (1967 b). p. 342.

<sup>405</sup>BANDEIRA (1973). p. 433.

de superar o atraso e atender às necessidades e desejos de educação, melhor saúde e moradia sentidos pelo povo. “Esta era a idéia da Aliança para o Progresso... uma das decepções do Presidente Kennedy era o fato do governo brasileiro não ter mostrado um espírito de participação ativo ou liderança neste esforço. O objetivo não é impor nosso modo de vida, mas ajudá-los a enfrentar seus prementes problemas”.<sup>406</sup> 2. Havia preocupantes sinais de infiltração comunista em posições governamentais, em sindicatos aliados ao governo, no Exército e no movimento estudantil. Ao mesmo tempo, existia uma omissão do próprio presidente, ( este foi sem dúvida um momento de tensão na reunião) e de autoridades importantes, em tomar claras medidas de repúdio a estes fatos e impedir as mais recentes manifestações antiamericanas que pareciam ser patrocinadas por brasileiros influentes e ligados de alguma forma ao governo.<sup>407</sup> 3. No campo econômico, os EUA viam com preocupação o crescimento da inflação, que parecia fora de controle e a falta de medidas corretivas prometidas em abril quando da viagem do presidente à Washington; 4. Era desencorajador, também, ver os acordos sobre as desapropriações da ITT e da AMFORP não saírem do papel. Robert arrematou seu discurso fazendo o seu pleito mais amplo: um novo governo brasileiro seria formado com a esperada mudança de regime e então haveria a oportunidade de se tomarem medidas econômicas sociais e políticas que constituíssem um novo momento nas relações entre os dois países. Os EUA desejavam cooperar com o Brasil, mas não o podiam fazer por falta de apoio interno. Essa era a maior preocupação do presidente Kennedy afirmou Robert a Goulart.<sup>408</sup>

Goulart elaborou uma longa resposta de uma hora. Afirmou que havia no Brasil um sentimento não exatamente antiamericano, mas contra a grande empresa que retirava altos lucros do país. Boa parte da balança comercial negativa era creditada pela opinião pública ao comércio desigual levado a cabo por empresas norte-americanas. Mas seu governo via a administração Kennedy como progressista e aliada da região. O presidente reagiu de forma dura contra as insinuações de infiltração comunista no seu governo, afirmando que aquilo deveria ser tratado de forma objetiva e que se dessem nomes em vez de acusar sem provas.<sup>409</sup>

---

<sup>406</sup> GORDON (2002). p. 372.

<sup>407</sup> Um pouco antes desta reunião, Brizola, afinal cunhado de Goulart, expulsara uma missão do Peace Corps do Rio Grande do Sul, sem que o governo brasileiro soltasse notas diplomática explicando seu posicionamento a respeito da questão.(Nota do Autor).

<sup>408</sup> GORDON (2002). p. 374.

<sup>409</sup> Ibidem. p. 386. Goulart não foi poupado disto. Robert virou-se para o embaixador e disse que este tinha alguns nomes para apontar. Gordon não se fez de rogado e atacou : havia forte hostilidade aos EUA em certos cargos militares, na Petrobrás, no BNDE, na SUDENE e no Ministério das Minas e Energia.



A respeito da Aliança, Goulart afirmou que também considerava desapontadores os primeiros resultados, mas que esta deveria não se centrar nos “sintomas sociais”, e sim nas causas básicas dos males da América Latina. Influenciado por Celso Furtado, presente no palácio, ponderou, com razão, que o programa deveria centrar-se nas reformas da estrutura social e nas exigências básicas do desenvolvimento econômico. Em vez de moradia, saúde e escolas, o Brasil necessitava de assistência para grandes projetos de infra-estrutura tais como rodovias, portos, e ferrovias. Energia elétrica e aço também deveriam entrar no programa da Aliança, para enfrentar o atraso e ao mesmo tempo melhorar a posição cambial com o afluxo pesado de divisas. Esta era a proposta mais de acordo com a visão do governo brasileiro. O financiamento a longo prazo destes projetos mostraria o interesse real americano no desenvolvimento do país. Informou que estava sendo preparado um plano nacional de desenvolvimento com um horizonte de três anos a cargo de Celso Furtado, plano que pretendia ser eficaz para conter a inflação e potencializar o crescimento econômico e neste sentido, contava com uma decidida ajuda americana. A entrevista terminou com análise conjunta da possibilidade de uma viagem do presidente americano ao Brasil e com promessas de mútuo aperfeiçoamento das medidas de cooperação.

A seguir, veremos como a ajuda externa envolveu-se com fatos marcantes do ano de 1963. A USAID neste momento está tão forte e a Aliança tão privilegiada dentro do aparelho de Estado americano, que San Tiago Dantas e Roberto Campos não mais negociam a dívida brasileira e novos recursos necessários ao Plano Trienal com Douglas Dillon, Secretário do Tesouro, como Moreira Salles tinha feito dois anos antes. As negociações possuem um novo interlocutor que é David Bell, o Diretor da USAID, a quem são dados os poderes de negociar em nome do tesouro americano, da USAID, do FMI e de outros credores brasileiros. No entanto, as novas diretrizes oriundas da reunião do Conselho de Segurança Nacional americano limitando e restringindo a ajuda ao Brasil, vão dar a estas negociações um caráter ortodoxo que não seria esperado normalmente, ou em um momento anterior. Na feliz análise de Lourdes Sola(1998) a política de “limited and continuous cooperation”, vai representar a vitória do pensamento do Departamento de Estado ao qual Lincoln Gordon já se afinara e mesmo se tornara o principal artífice no Brasil.

#### 2.4.4.4 - A Aliança, O Plano Trienal e o Acordo Bell-Dantas

Por volta de janeiro de 63, com a volta do regime presidencialista, o Brasil tinha afinal o que por tanto tempo fora exigido pela Carta de Punta del Este, ou seja, um plano nacional de desenvolvimento. Mas esta adequação não fora a razão de sua gestação, embora o plano fosse bem recebido pelos setores ligados à ajuda americana. Seu objetivo maior era dar conteúdo e estrutura ao novo governo, que queria apresentar aos seus eleitores um plano de governo viável, ambicioso e politicamente atraente aos principais grupos políticos do país. Tudo começara em setembro de 62, quando Goulart chamara Celso Furtado e pedira que ele assumisse o recém criado Ministério Extraordinário do Planejamento e, ao mesmo tempo, preparasse um plano de governo a ser apresentado ao país. Celso ainda manteria suas funções como Superintendente da SUDENE.<sup>410</sup> Era uma tarefa difícil, dada a escassez de tempo, recursos humanos e a própria natureza dos problemas a serem enfrentados, mas um resumo do plano foi entregue ao país no dia 30 de dezembro, pouco dias antes do plebiscito.<sup>411</sup>

O diagnóstico contido no plano reconhecia a força da inflação que devastava a economia, provocando orçamentos públicos irrealistas e uma luta distributiva cada vez mais acerbada. A alta inflação de 1962, em torno de 50%, devia ser vista também sob a lógica de seus efeitos negativos sobre o crescimento econômico. A essência do plano era a de que todo o conjunto de medidas antiinflacionárias deveriam ser o substrato para uma política geral de aceleração do desenvolvimento econômico. O objetivo geral era reduzir, dentro de três anos a inflação para algo em torno de 10% a.a. e manter um nível de crescimento real de 7% a.a., ou seja, produzir um crescimento só comparado aos anos de ouro de Juscelino e baixar a inflação a níveis não verificados na década de 50 e começo dos 60.<sup>412</sup>

A pressão inflacionária deveria ser atacada por uma série de medidas. Furtado considerava o déficit público como a principal fonte desta pressão e propôs um financiamento mais elevado do tesouro através de uma reforma fiscal e um ataque aos subsídios, largamente praticados em um série de setores. Era necessário sustar também a luta redistributiva dentro do setor público e privado, ordenando os aumentos salariais conforme o aumento da produtividade e a capacidade

<sup>410</sup> A inspiração para a criação do Ministério do Planejamento e do nome de Furtado para ocupá-lo veio de San Tiago Dantas, como afirma o próprio Furtado em “A Fantasia Desfeita”. p. 153.

<sup>411</sup> SKIDMORE (1979). p. 288.

<sup>412</sup> Ibidem.

fiscal do Estado. Mas, “acima de tudo, era necessário preservar uma taxa adequada de crescimento do produto, o que exigia um nível correspondente de investimentos. No centro estava a necessidade de sustentar o nível de demanda efetiva que assegurasse a utilização da capacidade produtiva existente”.<sup>413</sup> Além da reforma fiscal o outro pré-requisito para a efetividade do plano era o equacionamento das contas externas do país. De fato, calculava-se que o país necessitava, em 1962, de US\$ 564 milhões para cobrir o deficit da balança de capitais e a remessa de lucros, cerca de 45% das exportações brasileiras.<sup>414</sup> Para 63, o diagnóstico era pior. O caminho natural naquele momento era um acordo com os EUA, que renegociasse a dívida e trouxesse recursos para investimento, além dos projetos já em andamento no âmbito da Aliança.

Com o advento do presidencialismo, Jango tentou, pelo menos durante alguns meses, empreender uma tentativa séria de estabilizar a economia e costurar uma aliança política capaz de gerar a governabilidade de que tanto precisava. Não se deve imaginar que as exortações de Robert Kennedy tenham tido algum efeito, mas os nomes de San Tiago Dantas para Ministro da Fazenda e Celso Furtado para o Ministério do Planejamento foram bem recebidos em Washington.<sup>415</sup> No cenário interno, Dantas significava para o governo um nome de larga influência, dotado de grande capacidade de articulação política, que aglutinava o centro e a esquerda moderada. Estas presenças da “esquerda positiva” eram, porém, contrabalançadas por elementos considerados da esquerda radical, entre os quais o mais notório era Almino Afonso, o novo Ministro do Trabalho, cuja indicação significava que Jango queria fortalecer o dispositivo sindical, embora a presença de Afonso no ministério pudesse criar um adversário nesta área.<sup>416</sup>

As primeiras medidas foram exatamente de cunho impopular. Jango e os ministros, especialmente San Tiago Dantas foram à imprensa pedir os sacrifícios necessários. Uma lei de reforma fiscal foi votada pelo Congresso, aumentando o imposto de renda e a taxaço sobre alguns bens de consumo. O cruzeiro foi desvalorizado, impuseram-se limites ao crédito, foram

---

<sup>413</sup> FURTADO (1989). p. 159.

<sup>414</sup> Ibidem. p. 160.

<sup>415</sup> Na verdade, o Plano foi mais bem recebido do que a pessoa de Celso Furtado. No final da reunião entre Robert Kennedy e Jango, este procurando aceitação para o nome de Furtado, pediu ao embaixador que comentasse ali, o que achava da acusação de pertencer à extrema esquerda que se fazia a Furtado. Gordon respondeu que não tinha certeza a este ponto e, embora sendo certo que em dado momento da vida ele teve idéias de extrema esquerda, sua orientação atual era uma questão em aberto. GORDON (2002). p. 391.

<sup>416</sup> Lourdes Sola analisa a atuação de Almino Afonso em seus primeiros meses a frente do Ministério, mostrando como ela foi coerente com a estratégia estabilizadora da equipe econômica. Nota, porém, como foi incapaz de dar sustentabilidade à política salarial do Plano quando as pressões aumentaram. SOLA (1998). p. 356-7.

eliminados os subsídios cambiais ao trigo e ao petróleo e, para eliminar os efeitos deletérios destas medidas criou-se a Superintendência Nacional de Abastecimento (SUNAB), com a missão de combater altas abusivas do preço do pão, da gasolina e outros derivados do petróleo. Declarou-se uma rígida política salarial no setor público, para o qual foi estipulado um “teto” de aumento. É evidente que este tipo de política exigia uma unidade e uma capacidade de coordenação que o governo Goulart não possuía. A sua base legislativa era fraca e seu ministério por demais heterogêneo e assim exposto a uma grande diversidade de pressões.<sup>417</sup> Dantas compreendeu que, caso não fizesse rapidamente um acordo externo, seria obrigado a tomar resoluções ainda mais drásticas para manter a integridade do plano.

Na verdade, conversações exploratórias nesta direção já vinham sendo feitas desde o final de 62. Mas o clima em Washington havia mudado e a vontade de trabalhar com o Brasil diminuído, tal como mostrou a viagem de Robert Kennedy. A diretriz passou a ser aquela de ajuda contínua e limitada, ajustando a assistência e a cooperação dos EUA ao desempenho brasileiro. Por outro lado, existiam problemas administrativos e de gerência na USAID. Um novo Diretor, David Bell tomou posse em 21 de dezembro de 62, substituindo Fowler Hamilton que havia pedido demissão em novembro. Seu compromisso com Kennedy era o de equacionar melhor a ajuda externa com “the broader purposes of our foreign policy”<sup>418</sup> e providenciar uma melhor relação com o Congresso americano, com o intuito de barrar a crescente desconfiança deste a respeito da racionalidade das despesas americanas nestas atividades. A ajuda politizava-se rapidamente.

Em fevereiro veio ao Brasil uma missão do Departamento do Tesouro com o objetivo de dar seqüência às conversações com San Tiago Dantas. Ao mesmo tempo, desenvolveram-se negociações de projetos federais de rodovias e energia elétrica com a Aliança para o Progresso, tal como solicitado por Goulart.<sup>419</sup> No final do mês, o Departamento de Estado convocou Gordon, burocratas americanos e de órgãos multilaterais que tinham algum tipo de compromisso com o Brasil, para participar de uma série de reuniões sobre a questão brasileira. Ficou decidido, em um memorando enviado à Kennedy e apoiado por este, que deveria-se manter a mesma linha de comportamento que vinha sendo aplicada. Tudo se fundava na idéia de que “se dê apoio a um programa brasileiro de estabilização e desenvolvimento da economia

<sup>417</sup> Ver a análise de SOLA (1998). p. 361.

<sup>418</sup> Memorandum from the President's Deputy Special Assistant for National Security Affairs (Kaysen) to President Kennedy. Washington, November 16. 1962. FRUS. Vol IX. Foreign Economic Policy. Documento 154..

<sup>419</sup> GORDON (2002). p. 338.

tecnicamente satisfatório mas baseado em ‘rédeas curtas’ que possibilitem avaliações periódicas e a retirada deste apoio por razões econômicas ou políticas”.<sup>420</sup>

O memorando também contém uma avaliação de que líderes políticos conservadores brasileiros e homens de negócios americanos com certa experiência na região, defendiam a retirada completa do apoio financeiro e da ajuda externa, uma vez que Goulart não seria confiável, sendo mesmo um antiamericano convicto. Estes setores acreditavam que a retirada da assistência levaria a uma séria desordem que permitiria um golpe de direita e a formação de um regime mais aceitável. Contudo a avaliação do Departamento de Estado era a de que não se devia confiar nesta linha de ação por ser duvidoso que uma grave desordem econômica levasse a uma ação bem sucedida contra Goulart.<sup>421</sup>

Então estava delineada a abordagem através da qual David Bell negociaria com os representantes brasileiros. Mas porque a agência de ajuda externa e não o Departamento de Tesouro ficou à frente das negociações? A resposta deve levar em conta alguns fatos. Antes de mais nada, a crescente força da instituição dentro do aparelho do Estado americano, desde que Kennedy resolvera que a ajuda externa seria um instrumento fundamental de sua política externa. Durante os anos de 61 e 62, uma série de esforços fora feita com o intuito de tornar a USAID e todo o seu programa mais efetivos. A ascensão de Bell à direção do órgão era significativa. Ex-Diretor do Bureau do Orçamento era uma escolha natural para o novo cargo quando havia um forte clamor no sentido de uma poupança maior e corte nas despesas públicas por parte de um Congresso beligerante. Professor da Graduate School of Public Administration da Universidade de Harvard era mais um ligado à equipe do “Charles River Banks”, tão presente nos altos círculos do governo de Kennedy. Este queria aproveitar o viés orçamentário, a experiência administrativa de Bell e sua mentalidade mais comercial para dinamizar a ajuda externa.<sup>422</sup>

O aumento do peso institucional da agência foi igualmente influenciado pela politização da ajuda que se faz sentir no ano de 63. A idéia de que a assistência tinha que se dobrar mais aos critérios políticos do que acreditavam Millikan e Rostow quando defenderam o contrário em “A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy”, foi seguida de um desdobramento lógico: a ajuda militar e econômica deveria ser concentrada nos países onde resultados visíveis de curto prazo

---

<sup>420</sup> GORDON (2002). p. 340.

<sup>421</sup> GORDON (2002). p. 341.

<sup>422</sup> Bell também já participara da ajuda ao Terceiro Mundo. Durante o governo Eisenhower ajudara o Paquistão a criar o seu Ministério do Planejamento, do qual foi o supervisor na forma de chefe de uma missão de assistência técnica nos moldes do “Point Four”. Ver RUBIN (1965). p. 107.

fossem mais esperados. Ao mesmo tempo, com o objetivo de obter-se um efeito de maximização dos resultados e melhor racionalização das ações pretendidas, uma concentração da canalização de recursos fazia-se necessária.<sup>423</sup> Isto significava, na área da Aliança, que a USAID tomaria para si o controle dos recursos, ou pelo menos procuraria dirigir e canalizar a ação dos diversos órgãos multilaterais que participavam de diversas formas na tarefa de desenvolver e assistir a região, tais como o Banco Mundial, o FMI, o BID etc.

Esta nova perspectiva seguia uma tendência que já se mostrava desde algum tempo, mas que foi reforçada pelo Relatório Clay que, infelizmente para San Tiago Dantas, circulou em Washington exatamente em março de 63. Quando Fowler Hamilton renunciou ao cargo de administrador da USAID, sugeriu ao presidente Kennedy que criasse um comitê permanente de conselheiros que estudassem e pensassem a assistência externa, continuamente avaliando a agência e propondo medidas que aumentassem o apoio público ao programa. O Presidente seguiu o conselho criando o Committee to Strengthen the Security of the Free World, encabeçado pelo General Lucius Clay, um personagem um tanto sinistro da guerra fria e totalmente afastado da orientação ideológica da Nova Fronteira. Era um sinal de que o presidente queria mudanças na orientação política e ideológica da USAID, como, aliás, sinalizou quando enviou a Missão Draper ao Brasil, um pouco antes da formação do novo comitê, em dezembro de 62. Entre os outros membros do Comitê Clay, como este ficou conhecido, formavam figuras como Eugene Black, presidente do BIRD e Edward Mason, economista dedicado aos estudos sobre as relações entre a ajuda externa e o desenvolvimento econômico dos países do Terceiro Mundo.<sup>424</sup>

Em meados de março, houve uma reunião do Conselho de Segurança Nacional para tratar da política latino-americana, na qual ecoaram todas as novas orientações. A assistência ao Brasil estava na pauta. Douglas Dillon, o Secretário do Tesouro, foi direto ao assunto: os EUA não estavam usando devidamente os recursos da Aliança para fazer frente aos interesses externos da política americana. Era preciso uma orientação geral que ajudasse os países mais amigáveis de uma forma não feita até então e penalizasse aqueles refratários à cooperação. Citou o Brasil como um exemplo negativo, “o qual nós somos obrigados a ajudar e pouco faz por nós

---

<sup>423</sup> Memorandum From the Under Secretary of State for Political Affairs (McGhee) to Secretary of State Rusk. Washington, March, 15, 1963. FRUS, 1961-63. Volume IX. Foreign Economic Policy. Documento 159.

<sup>424</sup> Editorial Note. FRUS, 1961-63. Volume IX. Foreign Economic Policy. Documento 161.

politicamente”.<sup>425</sup> Defendeu um maior papel político para Bell e propôs que o Diretor da USAID se tornasse “Alternate Governor” do BID. Rusk interveio, afirmando que não era bom para a política continental estadunidense o Brasil ficar impune após ter violado todos os critérios econômicos estipulados pelos EUA anteriormente, mesmo diante das novas medidas tomadas por Goulart. Dillon concordou, mas observou com perspicácia que a ajuda externa sofria de um dilema tal que, quanto melhor um país dirigia a sua economia, mais considerava dispensável e embaraçante a assistência dos EUA.<sup>426</sup>

Kennedy exigiu que o Departamento de Estado e a USAID trouxessem o EXIMBANK para a sua órbita, o que colocava até mesmo uma parte do investimento privado americano na região sob o controle da agência. Ficou acertado que Bell seria doravante um negociador político e não um mero agente burocrático da ajuda externa, o que deveria ser entendido em toda a América Latina, ficando explicitado que as negociações tais como as realizadas naquele momento com o governo brasileiro, a partir de então, seriam realizadas pela USAID.<sup>427</sup>

As negociações não foram um sucesso. Dantas foi para Washington levando consigo muita esperança, embora estivesse consciente do sentimento antibrasileiro reinante. Levava também duas cartas assinadas por Goulart e dirigidas à Kennedy. Uma informava que teria ocorrido algum atraso na questão das indenizações da ITT e da AMFORP, mas o novo Congresso iria discutir o tema e logo haveria uma solução. A outra carta explicava a filosofia do Plano Trienal, estabelecendo a posição de que o Brasil precisava de ajuda financeira externa e da cooperação bilateral da Aliança.<sup>428</sup> Após vários dias de reuniões, inclusive com o presidente, foi acertado um acordo de US\$ 398,5 milhões, dos quais o Brasil receberia apenas US\$ 84 milhões imediatamente, um crédito remanescente do pacote prometido à Jânio Quadros em 1961. Desta soma, US\$ 30 milhões ficariam retidos pelo Tesouro dos EUA como pagamento de um empréstimo de emergência cedido em janeiro.<sup>429</sup> O restante ficaria subordinado ao desempenho do programa de estabilização brasileiro nos termos definidos por Bell e Dantas e, para grande desagrado da equipe brasileira, à uma supervisão do FMI que viria ao Brasil em maio. O acordo em suas letras não falava nada sobre o problema das indenizações, mas Gordon, logo depois de

<sup>425</sup> Summary Record of the 509<sup>th</sup> Meeting of the National Security Council. Washington, March 13, 1963. FRUS. 1961-63. Volume XII. American Republics. Documento 56.

<sup>426</sup> Summary Record of the 509<sup>th</sup> Meeting of the National Security Council. Washington, March 13, 1963. FRUS. 1961-63. Volume XII. American Republics. Documento 56

<sup>427</sup> Ibidem. A USAID então começava a negociar um grande pacote de assistência financeira à Argentina.

<sup>428</sup> GORDON, L. **Entrevista com John Reilly**. John Kennedy Library.

<sup>429</sup> LEACOCK (1979). p. 662.

sua volta, deixou claro que a solução destas era uma outra condição necessária ao desembolso dos recursos.<sup>430</sup>

Assim, Dantas tinha muito pouco para mostrar quando desembarcasse no Rio de Janeiro. Seu propósito original era demonstrar o apoio americano, retornando com novos recursos suficientes para bancar cambialmente o Plano Trienal até 1965, e agora ele não tinha compromisso definitivo nem mesmo para fazer face ao ano que corria. Roberto Campos e Dantas pensaram seriamente em abandonar as negociações e adotar uma linha nacionalista de mobilizar internamente os recursos brasileiros para o desenvolvimento, impondo uma moratória externa como corolário desta atitude. Mas isto seria jogar o governo nas mãos do nacionalismo mais radical e da esquerda “negativa” de Brizola, uma solução que não agradava à ambos e muito diferente da que era esperada por Goulart quando os encarregara do acordo.<sup>431</sup> O acerto acordado era claramente desastroso, do ponto de vista político, para o ministro, pois era importante uma legitimação americana explícita e substantiva do Plano Trienal, que calasse a direita e desse espaço de manobra ao governo entre seus aliados.

O fracasso do acordo foi o primeiro passo da queda de San Tiago Dantas e do fim da curta experiência do Plano Trienal. O roteiro é bem conhecido: em abril e maio de 63 sucedem-se manifestações contra a política econômica de estabilização, que patina na luta contra a inflação e pelo controle orçamentário. Uma sucessão de crises políticas, oriundas do aparato sindicalista que se descola do controle presidencial, ameaça a própria base governista de sustentação e impede que Goulart dê uma seqüência ao desdobramento das medidas do plano. Torna-se politicamente impossível uma condução racional de um plano de estabilização e esgota-se a capacidade do governo de realizar qualquer coisa nesta direção, que é abandonada como alternativa por Goulart.<sup>432</sup>

Dantas afasta-se do ministério em junho de 63. Este é o momento no qual a Aliança praticamente deixa de trabalhar com o governo federal e aprofunda a política de “ilhas de sanidade”. Carlos Lacerda passa a ser o principal recipiente da ajuda americana, que despeja dinheiro no Rio de Janeiro, no que pesou a crescente amizade entre o governador carioca e o embaixador americano. Pode-se criticar que a ajuda restrita oferecida pelos EUA tenha

---

<sup>430</sup> LEACOCK (1979).

<sup>431</sup> Para Roberto Campos o acordo era “satisfatório no fundo, porém pouco atraente na forma”. Assim pensando, disse a Rusk que o plano não iria portanto funcionar, criticando a política de “rédeas curtas”. CAMPOS (1967 b). p. 343.

<sup>432</sup> É a tese de Lourdes Sola defendida em SOLA (1998). p. 396-8.



precipitado a crise que eles mesmos usaram para justificar a freada na cooperação com o governo brasileiro, mas por outro lado, é difícil ver hoje como na conjuntura pós-junho de 63, a crise poderia ser suplantada, mesmo com uma grande assistência financeira externa disponível. A dinâmica acentuada da crise fazia com que as avaliações conjunturais que norteavam as decisões de curto prazo da USAID fossem superadas rapidamente pelos fatos e assim não havia tempo nem espaço para se lamentar as oportunidades perdidas.

No campo nacionalista, haveria sempre a possibilidade de Goulart declarar unilateralmente uma moratória da dívida, decidindo que nenhum pagamento da dívida e dos juros devidos seria feito até um determinado momento. Poderia, da mesma forma, selecionar parte dos débitos de forma política e declarar que iria atrasar estes pagamentos. Contudo o custo a ser pago seria caro: faltaria crédito de curto prazo para financiar as importações; haveria um corte no fornecimento de petróleo; faltariam alimentos; surgiriam fatalmente problemas na sensível área militar, que não aceitaria uma diminuição dos recursos estratégicos. Era uma opção tão custosa que não chegou a ser verdadeiramente pensada até a queda do governo. A opção melhor seria sempre, para Goulart, algum tipo de acomodação com os EUA, ao menos que a radicalização política abrisse novos horizontes. Mas esta acomodação distanciava-se rapidamente.

Vale a pena destacar, entre os inúmeros episódios da crise política e econômica que assola o país no primeiro semestre de 63, um que teve especial impacto nas relações entre os dois países. Quando do regresso de San Tiago Dantas, Goulart criou uma Comissão Interministerial, composta pelos ministros da Fazenda, Guerra, Viação e Obras Públicas, Indústria e Comércio e Minas e Energia, para estudar o problema e equacionar a compra das subsidiárias da AMFORP e da ITT.<sup>433</sup> No final do mês, após rodadas sucessivas de negociações com os advogados da AMFORP, o governo brasileiro declarou que estava comprando os bens da companhia pelo preço de US\$ 135 milhões, 75 por cento dos quais seriam aplicados em ativos no Brasil e 25 por cento pagos em dólares.<sup>434</sup>

Este acordo, que se inclinava à vontade da firma estadunidense, veio em péssima hora para San Tiago Dantas e criou uma onda generalizada de antiamericanismo substanciada em acusações e manifestações contra as atividades imperialistas ianques entrevistas no episódio. Os virulentos ataques de Brizola contra tal acordo, que afinal era uma nacionalização, tinham o

---

<sup>433</sup> BANDEIRA (1973). p. 441.

<sup>434</sup> SKIDMORE (1979). p. 298.

objetivo de derrubar San Tiago e a experiência estabilizadora, e neste sentido, foram bem sucedidos. Depois de deixar o Ministro da Fazenda queimar-se no óleo do nacionalismo radical, Jango voltou atrás e o problema foi examinado por sucessivas comissões que buscavam encontrar o preço “justo” das empresas. Kennedy irritou-se com esta postergação<sup>435</sup>, que lhe trazia potencialmente um ônus político no Congresso americano, atento e mobilizado nestas questões, uma vez que Goulart lhe prometera pessoalmente a solução na carta enviada em março. Para agravar ainda mais o já ruim relacionamento entre os dois países, a missão do FMI que veio ao país em maio, preparou um relatório extremamente negativo sobre a economia brasileira, que representava praticamente um veto ao desembolso dos recursos esperados por San Tiago Dantas.

Neste momento conjuntural, a CIA redige um documento sobre a conjuntura brasileira, secundada pelo Departamento de Estado (através do Bureau of Intelligence and Research) e certamente pela agência local e a embaixada.<sup>436</sup> Goulart é descrito como “essencialmente um oportunista que visa o poder com inclinações populistas e esquerdistas”.<sup>437</sup> A maior ameaça ao seu governo viria não da esquerda mas da direita, a qual se opõe vigorosamente ao caráter do presidente e ao seu governo. Neste grupo, diz o texto, formado por políticos civis tais como Carlos Lacerda e Ademar de Barros, bem como certos segmentos das forças armadas, “há uma real esperança de que, para a derrubada do governo Goulart, seja possível obter o apoio de elementos-chave militares no sentido de realizar um golpe civil-militar”.<sup>438</sup> Prossegue afirmando que o futuro político do Brasil depende grandemente das condições econômicas e do relacionamento com os EUA. O programa de estabilização iniciado em janeiro de 1963, destinava-se a ganhar a assistência americana e de outros países, mas estaria sofrendo graves obstáculos, os quais não estavam sendo enfrentados pelo governo. Este, mesmo com a ajuda prometida ainda passaria por persistentes problemas econômicos e financeiros. Programas para o Nordeste e a reforma agrária requeriam decisões difíceis e uma administração eficaz que aparentemente não existia.

A inteligência americana, a respeito da ajuda, acrescentava que do jeito como as coisas estavam dispostas “o governo Goulart irá, por uma contínua série de ações e negociações, nem satisfazer todos os requerimentos da ajuda americana, nem ir tão longe que os EUA se sintam

---

<sup>435</sup> SKIDMORE (1979), p. 313.

<sup>436</sup> CIA. National Intelligence Estimate. **Situation and Prospects in Brazil**. Washington. 10 July, 1963. Landon Johnson Library.

<sup>437</sup> Ibidem.

<sup>438</sup> Ibidem.

incapazes de fornecer a ajuda necessária”<sup>439</sup>. O documento insinua que a melhor política seria então adiantar-se a tais vacilações previstas e cortar a ajuda pois “mesmo que a ajuda seja providenciada na quantidade necessária, nós acreditamos que há uma boa chance de que o curso da política brasileira continuará movendo-se para soluções esquerdistas a despeito de suas dificuldades internas”.<sup>440</sup>

Em agosto, Roberto Campos pediu exoneração de seu posto, colocado diante de todos estes problemas e sentindo que “totalmente incapaz de influenciar o meu próprio governo, cessara minha utilidade como embaixador”<sup>441</sup>. A ruptura da assistência finalmente acontece e a USAID resolve reter US\$ 250 milhões do acordo firmado com San Tiago Dantas, o que inviabilizava o financiamento das contas externas brasileiras. Cessam as ações da Aliança ao nível federal. No Rio de Janeiro, a embaixada americana continuava trabalhando para a solução do caso AMFORP e reforçando seus laços com o governo do Estado.

O embaixador Gordon, que se distanciara continuamente dos preceitos da Carta de Punta del Este, foi chamado à razão por um dos liberais do Departamento de Estado, exatamente Edwin Martin, Secretário Assistente para Assuntos Interamericanos, seu chefe imediato. Em telegrama para Gordon, reclama que a imagem dos EUA no Brasil estava, certo ou errado, dominada por três assuntos, a saber: pressão por austeridade financeira em apoio ao FMI; proteção ao investimento privado especialmente na área dos serviços públicos; apoio ao governador Lacerda em oposição à Goulart.<sup>442</sup> Martin ponderou que, sem considerar as razões de como isto aconteceu, esta era uma falsa pintura da política americana para o Hemisfério, que se baseava na cooperação e no apoio aos governos democráticos. E afirma na mensagem que o embaixador deveria buscar meios de mostrar ao povo brasileiro uma melhor descrição dos objetivos americanos no Brasil. Nesta direção, seria saudável afastar os EUA de uma aproximação maior com Lacerda pois “embora eu aceite a impossibilidade de um repúdio público de Lacerda, considero que seu comportamento em geral é muito de direita e muito fanaticamente anti-Goulart para ser aceito como útil aos nossos interesses. Suas táticas são igualmente irresponsáveis e

---

<sup>439</sup> CIA. National Intelligence Estimate. **Situation and Prospects in Brazil**. Washington. 10 July, 1963. Lndon Johnson Library

<sup>440</sup> Ibidem.

<sup>441</sup> CAMPOS (1967 b). p. 346.

<sup>442</sup> Telegram of the Assistant Secretary of State for Interamerican Affairs to the Embassy in Brazil. LEACOCK *apud* LEACOCK (1990). p. 163-4.

inaceitáveis”.<sup>443</sup> Evidentemente, Gordon ficou surpreso com este telegrama. Ele compartilhava a visão de Lacerda sobre o governo Goulart e tinha ido fundo em apoiá-lo. Respondeu à Martin e colocou as cartas na mesa, afirmando que considerava um desperdício de tempo e recursos qualquer novo movimento americano no Brasil no sentido de fomentar mais reformas e o desenvolvimento econômico, enquanto Goulart fosse presidente.<sup>444</sup>

Este foi também o momento no qual a USAID deixou de trabalhar conjuntamente com o estado de Pernambuco da maneira como já vimos. A princípio, existiu uma decisão unilateral de Arraes, sentida e lamentada pela agência, uma vez que Recife era o epicentro da Aliança no Brasil. Porém, quando Celso Furtado quis reatar os laços e iniciar uma discussão concernente a uma reformulação do programa educacional assinado entre a USAID e Cid Sampaio,<sup>445</sup> a missão resolveu seguir uma linha de pensamento tal que colocava à disposição do estado de Pernambuco os mesmos recursos para a educação que já fornecia aos diversos estados nordestinos signatários de acordos específicos, mas considerava que não se devia fazer uma reformulação do acordo anterior, pois este fora feito “conforme com os procedimentos e padrões estabelecidos pelo governo federal do Brasil”<sup>446</sup> e não feria as prerrogativas do estado, nos termos da Constituição em vigor. A resposta da USAID concluía declarando que não estava interessada em intervir na política interna brasileira e que, a despeito da posição do governador Arraes, estava disposta à apoiar a educação infantil no estado, mas o faria apenas nas mesmas condições que ofertara aos outros governos da região.

Entre as muitas atividades nordestinas da USAID neste período, uma chama a atenção por encerrar os limites, os dilemas e as contradições da ajuda externa americana. Quando o sindicalismo agrário das ligas camponesas ganhou força na região, surgiu a opção de lutar-se pela conquista do voto do analfabeto, que reforçaria largamente a participação política dos camponeses na época. Ao mesmo tempo, outra alternativa foi tentada: tratava-se de alfabetizar os camponeses e cidadãos de baixa renda, preparando-os melhor para a vida comunitária e política. Surgiu então a figura de Paulo Freire, um professor de sociologia e pedagogia, católico envolvido em atividades sociais da Igreja. Após participar dos programas de alfabetização da Prefeitura de Recife na gestão de Miguel Arraes, ele dedicou-se a criar e desenvolver o seu

---

<sup>443</sup> LEACOCK (1990).

<sup>444</sup> Ibidem.

<sup>445</sup> Furtado, já afastado do Ministério do Planejamento, mas ainda à frente da SUDENE, onde vai ficar até o golpe, enviou a proposta para a missão em 12 de agosto de 1963. Citado em ROETT (1972 a), p. 137.

<sup>446</sup> Ibidem.

próprio método. Em 1962, foi nomeado Diretor do Serviço de Extensão Cultural Universitário, um órgão da Universidade Federal com o campus em Recife que, entre outras atividades, realizava a alfabetização de adultos.<sup>447</sup> Esta nova posição institucional permitiu-lhe desencadear o processo que imaginava. O novo método possibilitava as pessoas lerem e escreverem após 40 horas de instrução. Isto seria a “revolução em quarenta horas”, como diziam seus defensores.

O mais conhecido experimento do método, objeto de larga publicidade então, veio da Aliança para o Progresso. A missão da USAID, no melhor espírito do programa, havia resolvido testar alguns projetos de alfabetização de adultos, considerado um campo pouco explorado. Assim, no início de 1963, resolveu lançar um projeto piloto com o Método Paulo Freire, no município de Angicos (RN), terra natal de Aloísio Alves. O projeto treinou efetivamente 70 professores que por sua vez alfabetizaram 299 alunos, um número considerável para uma pequena cidade do sertão, no que pode se chamar uma bem sucedida experiência.<sup>448</sup> Goulart veio de Brasília especialmente para a formatura de algumas turmas. Em janeiro de 64, a USAID interrompeu o experimento alegando que faltavam planos e recursos para continuar a educação dos adultos para além do estágio da alfabetização. Mas era uma ação controvertida. Mesmo que se adequasse aos altos ideais defendidos pela Aliança, o potencial revolucionário do projeto trazia suspeitas e o anticomunismo falava mais alto.

Estas contradições eram alimentadas pela própria divisão dentro da agência quanto a validade daqueles procedimentos. Enquanto existiam muitos que apoiavam o programa e lá trabalharam, um funcionário da USAID teria dito que “não era realmente um programa de alfabetização, mas um meio de politizar o povo. O objetivo do método era despertar os politicamente apáticos e levá-los a uma convulsão”, um comentário que não era uma opinião isolada.<sup>449</sup> Uma das razões que levaram à má performance do programa nestes primeiros anos foi certamente a inabilidade dos EUA em entender a incompatibilidade existente entre seus objetivos políticos de curto prazo dentro do panorama geral da guerra fria, e os reais procedimentos que poderiam levar ao desenvolvimento econômico e social de uma região sujeita a uma drástica mudança social, cujos efeitos perturbadores tinham sido previstos inclusive pela

---

<sup>447</sup> PAGE (1972). p. 203.

<sup>448</sup> PAGE (1972). p. 204. Uma das razões para o projeto decolar foi o fato de Angicos, que fica ao longo da rodovia que une Natal à Fortaleza, ser a terra natal de Alves.

<sup>449</sup> PAGE (1972). p. 206.

mesma teoria que tinha fundamentado todo o empreendimento. Mas podemos também perguntar haveria outra saída? Os EUA poderiam e deveriam ter acelerado a ajuda em tais circunstâncias?

A ajuda para o desenvolvimento, uma operação cuja extensão de potencial sucesso era sempre duvidosa, devido as enormes dificuldades percebidas, via seus esforços ameaçados devido a falta de solidez econômica e apoio político interno, que tornavam todo o esquema incontrollável, imprevisível e mesmo contraprodutivo para os EUA. Tudo se tornara completamente diferente do que fora previsto e, principalmente, havia uma total desorientação no que tange às condições políticas nas quais a USAID deveria operar. Qualquer análise racional da situação fatalmente se deixaria invadir pelo pensamento de que havia um imenso desperdício de recursos e que em dado momento a orientação teria que mudar.

Quanto ao Plano Trienal e sua interface com a assistência americana, pode-se notar claramente a ação dos pressupostos enunciados como sendo a nossa perspectiva metodológica: age sempre um conjunto de fatores entrelaçados concernentes à política mundial, a economia, a política interna e aqueles oriundos do choque de idéias. Deixando um pouco de lado os fatores políticos externos e internos já discutidos, acredito, em grande extensão, nos resta lembrar como estiveram presentes os requisitos oriundos do sistema econômico, mais especificamente as restrições colocadas pela crise da Balança de Pagamentos, que só podia ser resolvida por uma negociação com os EUA, profundamente envolvido em um projeto para a América Latina com amplos objetivos e, naquele momento, revendo todo o mecanismo institucionalizado bem como a sua política brasileira.

Resta também notar como aconteceu o choque de idéias. Em todo lugar viu-se radicalizar o choque ideológico: nacionalismo e socialismo, liberalismo e conservadorismo, pluralismo e antiamericanismo, um vasto e apaixonado debate perpassa as equipes econômicas brasileiras e americanas, infiltra-se no Estado, estava no debate partidário, das associações, dos sindicatos. O agudo fio deste embate penetra a própria ação política em seus cálculos, racionalidade, paixões e interesses, que pareciam, de ambos os lados, possuídos de uma substância nova nunca vista.

O último grande passo do governo Kennedy em relação à ajuda externa para o hemisfério foi a reunião do Conselho Interamericano Econômico e Social, realizada em São Paulo em novembro de 1963, um pouco antes do assassinato do presidente. Na próxima seção veremos como se preparou esta reunião, desde a reunião do CIES na Cidade do México em outubro de 1962. Acompanharemos as reformulações da Aliança propostas pelos ex-presidentes Juscelino

Kubitscheck e Lleras Camargo, bem como descreveremos a participação brasileira no encontro, em um momento praticamente de ruptura das relações entre os governos americano e brasileiro.

#### 2.4.4.5 - Reformulações da Aliança e a Reunião do CIES em São Paulo.

A Aliança ainda estava em seu primeiro ano, quando se tornou patente que ela não era um esforço verdadeiramente multilateral. O Painel dos Nove sugeriu em 1962 que os governos da região considerassem a formação de um comitê, composto de indivíduos de reconhecida posição de liderança no hemisfério, que dentro de seis meses propusessem as mudanças necessárias na maquinaria do programa.<sup>450</sup> Posteriormente ficou resolvido que apenas duas pessoas com total autonomia em seu trabalho, levariam à cabo a avaliação, com assessoria do BID, da Cepal e da OEA. Estes vieram a ser Juscelino Kubitscheck e Lleras Camargo, os quais prepararam isoladamente relatórios bastante similares, recomendando a criação do que veio a ser o Comitê Interamericano para a Aliança para o Progresso – CIAP. Era uma forma de multilateralizar e latinizar a Aliança<sup>451</sup>, criando um órgão intergovernamental para a direção e coordenação da implementação do programa.

O primeiro passo nesta direção foi dado na Cidade do México, onde ocorreu a reunião anual do CIES ao nível ministerial, tal como decidido pela Ata de Bogotá. O Secretário Douglas Dillon encabeçava a delegação americana, mas teve que voltar a Washington quando a crise dos mísseis em Cuba ganhou força.<sup>452</sup> Seu objetivo era afirmar o suporte americano e garantir o comprometimento de um bilhão de dólares para o próximo ano da Aliança. Mas a resolução mais importante foi a que procurava mudar estruturalmente o programa como forma de fazê-lo mais efetivo e politicamente viável. Então se resolveu que um Comitê de dois estadistas seria apontado pelo Conselho da OEA para “rever o Sistema Interamericano à luz dos requerimentos da Aliança e fazer recomendações para os ajustes necessários”.<sup>453</sup>

---

<sup>450</sup> Ver PERLOFF (1969).

<sup>451</sup> Schlesinger afirma que “o CIES propôs aos principais estadistas latino-americanos uma revisão da Aliança na esperança de promover sua multilateralização e latinoamericanização, e dar-lhe uma base política no hemisfério”. SCHLESINGER (1966). p. 792.

<sup>452</sup> Dillon foi chamado à capital no dia 23 de outubro. O encontro aconteceu entre os dias 22 a 27 de outubro de 1962. Editorial Note. FRUS. 1961-63. American Republics. Volume XII. Documento 48.

<sup>453</sup> Airgram From the Department of State to All Posts in the American Republics. Washington, November, 10, 1963. FRUS. 1961-63. American Republics. Volume XII. Documento 50.

Lleras Camargo era um nome óbvio, o político da América Latina mais identificado com a Aliança e um aliado de primeira hora com o qual Kennedy podia contar para qualquer operação. Mas Juscelino, o que pesava a favor de sua escolha? No final de seu governo uma contenda com o FMI, desgastara seu relacionamento com Washington. Qualquer observador arguto poderia, porém, notar que a Aliança estaria muito mais bem recebida no Brasil caso Juscelino fosse o presidente do país. Ele era a favor do capital externo, não possuía rompantes nacionalistas e lançara a Operação Pan-americana, um projeto que despertou e mobilizou o Sistema Interamericano em torno da questão da ajuda para o desenvolvimento. Havia também a possibilidade de criar-se uma linha de ação diferente no Brasil, uma opção nada desprezível, uma vez que Juscelino era forte candidato à eleição presidencial de 1965 e líder do PSD, estando em posição de ajudar quaisquer demandas que viessem a ser feitas ao Congresso. Os dois estadistas tomaram posse de seus encargos no começo de dezembro de 62 e foram convidados para uma palestra na Casa Branca.

O encontro foi realizado dois dias depois da reunião do Conselho de Segurança Nacional que redundou no envio de Bob Kennedy ao Brasil. Pelo relato existente é surpreendente ver como Juscelino dominou as conversações e habilmente trouxe os problemas do Brasil à tona, preocupado talvez com a sua imagem nacional ou de mostrar-se à altura dos acontecimentos. Após Kennedy abrir o encontro prometendo mais recursos para a região e lamentando a piora dos índices econômicos, acompanhada de crises políticas em vários países, Juscelino tomou a palavra por um longo tempo, concordando que a conjuntura tinha realmente piorado, especialmente no Brasil mas, por outro lado, afirmando que muito podia ser feito, embora existissem desconfianças e mal-entendidos de ambas as partes. Puxando a discussão para as suas realizações, considerou que na época do lançamento da OPA, não se pensava em um programa de 20 bilhões de dólares e sim que um programa de 10 bilhões de dólares já seria um “great deal”.<sup>454</sup> Considerando que o anticomunismo de Kennedy era exagerado, instou que este não deixasse se levar pelas denúncias de comunismo infiltrado no aparelho de estado brasileiro, pois havia um largo e difuso sentimento anticomunista no país, onde a maioria da população era católica e defensora dos princípios democráticos. A respeito da inflação e dos problemas da Balança de Pagamentos, Kubitscheck defendeu que uma rápida e efetiva assistência americana

---

<sup>454</sup> Memorandum of Conversation. Washington, December, 13, 1962. FRUS. 1961-63. Volume XII. American Republics. Documento 52.



poderia “dar a ajuda necessária e apoiar aqueles que sistematicamente combatem o comunismo”.<sup>455</sup>

Kennedy replicou, de forma muito reveladora, que os EUA estavam ansiosos para ajudar, e o Brasil era para ele “um objeto de constante preocupação, maior mesmo que Cuba”<sup>456</sup>, portanto recebendo a maior prioridade de sua administração. Porém, permanecia o fato de que a situação deteriorava-se continuamente, não importando o que os EUA fizessem. A posição americana era a de que seu país tinha uma posição favorável ao Brasil e à Aliança, mas teria o Brasil uma atitude favorável aos EUA e ao programa? A solução explicou, como quem fala ancorado numa posição de força, estava com o Brasil, onde os EUA tinham apenas um papel secundário a cumprir.

Isto parece que irritou ou deixou preocupado Juscelino, que respondeu nunca ter pedido aos EUA que tivessem um papel decisivo na solução final dos problemas brasileiros. Apontou que durante o período de seu mandato, havia deslanchado uma luta pelo desenvolvimento com razoável sucesso, sem ter recebido quase nenhuma assistência estadunidense. Camargo, diplomaticamente, fez uma intervenção, trazendo a conversação para a tarefa da dupla. A seu ver era preciso um completo estudo da estrutura, procedimentos e operações da Aliança. Solicitou que Kennedy nomeasse alguém da estatura de um Dean Acheson ou Averell Harriman para servir como elemento de ligação ou de consulta quando necessário. O presidente convidou os dois a exercerem um criticismo sem pudores e formular sugestões construtivas que fossem bem-vindas. A Aliança deveria ser melhorada e acelerada. Ele tinha a percepção de que o seu programa de ajuda estava amarrado aos hábitos convencionais engrenados em uma burocracia que somente comunicava-se com os seus congêneres nos países recipientes. Faltava envolver o público em seus objetivos, criando um sentido de interesse mútuo. A verdadeira missão de Lleras e Juscelino era criar uma estrutura que concedesse à Aliança certo poder político de pressão continental, como forma de envolver e mobilizar todos na tarefa.

A diplomacia continental não tardou em cognominar os dois como “The Archangels” (uma hierarquia seráfica acima dos Nine Wisemen). Eles trabalharam durante meses com o Painel dos

---

<sup>455</sup> Ibidem. Embora Juscelino acreditasse que o anticomunismo americano fosse fora da realidade, reclamou que no Brasil, qualquer político ou alto funcionário do governo que fosse aos EUA, estava sujeito a grande grau de abuso por certa parte da imprensa e de elementos do Congresso brasileiro.

<sup>456</sup> Ibidem.

Nove, a OEA, o BID, com líderes americanos e grupos latino-americanos interessados.<sup>457</sup> Os relatórios foram entregues ao Conselho da OEA em junho de 1963 e mais tarde discutidos na reunião do CIES em São Paulo.<sup>458</sup> Dos dois, o relatório de Juscelino é, de longe, o mais crítico. O de Lleras Camargo é bem mais técnico e permeado pelo linguajar típico da OEA. Esta ótica diferente deve ter sido uma das razões pela qual cada um preparou o seu relatório isoladamente.

Na introdução de seu relatório, Juscelino sublinha o que lhe parece ser o principal problema da Aliança: “a Aliança, em seus dois primeiros anos de funcionamento, está longe de corresponder aos ideais reiteradamente proclamados pelo presidente Kennedy. Não se modificaram certos conceitos errôneos... que tanto prejudicaram as relações entre os EUA e a América Latina. Não se traduziram em atos nenhuma renovação de espírito, nem se notou diferença sensível na prática”.<sup>459</sup> Não era uma análise longe da realidade, pelo contrário. Isto demonstrava conforme o ex-presidente que “não se havia formado ainda, em seu aspecto funcional, uma vontade política determinada. Caso houvesse realmente esta vontade política, assim entendida, o primeiro passo que deveria-se dar, seria um esforço da administração para ilustrar o povo norte-americano e mobilizar a opinião pública no sentido de compreender como este problema é importante”.<sup>460</sup> Juscelino sentia que esta falta de vontade traduzia-se em “falta de audácia, excessivo medo ao risco, timidez de ação, perplexidade e apego a formas antiquadas..”.<sup>461</sup> Kennedy não teria sido capaz de levar às últimas conseqüências o seu discurso, aceito no documento como bem-intencionado e adequado à realidade da região. O texto aponta que a Carta de Punta del Este era restrita a promessas e a diretrizes gerais, deixando a definição dos procedimentos e sistemas operacionais para um futuro entendimento entre os vinte governos que assinaram o documento.

Kubitscheck também reconhecia que existia uma falta de coordenação entre os EUA e os esforços latino-americanos, bem como entre os próprios países envolvidos nestas operações. Para melhor organizar a estrutura da ajuda americana ele propôs a criação de um comitê especial que tivesse direto acesso ao presidente em matéria concernentes á Aliança.<sup>462</sup> Lleras fez uma sugestão semelhante. Em relação aos governos da América Latina, Juscelino sugeria que fossem

---

<sup>457</sup> PERLOFF (1969). p. 38

<sup>458</sup> Uma boa análise dos relatórios encontra-se em WEIGHTMAN (1967).

<sup>459</sup> KUBITSCHECK (1963).

<sup>460</sup> Ibidem. p. 06.

<sup>461</sup> Ibidem. p. 07.

<sup>462</sup> Este comitê nunca veio a ser criado, embora Kennedy sempre tenha pensado em algo deste gênero. (Nota do Autor).

criados agências nacionais em cada país, com o intuito de coordenar atividades, acompanhar a distribuição de recursos, estabelecer prioridades, tratar com as organizações do Sistema Interamericano e preparar um relatório anual.

Ambos os “arcanjos” recomendaram a criação do Comitê Interamericano para a Aliança para o Progresso.<sup>463</sup> Ambos viram a necessidade de uma “multilateralização” da Aliança: Kubitscheck via o problema como um monólogo, reforçado pela prática do bilateralismo, uma vez que existia somente um ator importante, sendo todos os outros coadjuvantes. O remédio era a “latinização” do programa, entendida como a participação, com caráter decisivo, dos países latino-americanos em uma direção centralizada e dinâmica. Além de incorporar as funções do Painel dos Nove e ser acrescido de novas atribuições, o comitê iria introduzir um grande grau de flexibilidade no desenvolvimento e julgamento dos planos nacionais específicos por ser mais facilmente adaptável aos influxos da região do que a USAID. Juscelino termina em um tom otimista e oficialesco seu relatório declarando que “este que subscreve o presente informe está convencido que a Aliança, como uma solução exequível, deve ser apoiada pelos governos das Américas, com a inquebrantável determinação de proporcionar os elementos básicos de execução que conduzam a uma pronta e eficaz atuação em favor do progresso e bem-estar de todos os povos do hemisfério”.<sup>464</sup>

Preparou-se então a Reunião em CIES em São Paulo.<sup>465</sup> A delegação americana era dirigida por Averell Harriman, então Sub-Secretário de Estado. Enviar ao Brasil tal personagem, de larga experiência internacional, afinal o todo poderoso chefe da missão dos EUA que comandou a ajuda do Plano Marshall, era uma prova insofismável da importância dada ao encontro. Averell era mais duro negociador que Rusk e contava-se com sua experiência em construir esquemas institucionais capazes de dar suporte a uma política de ajuda. Os principais objetivos da delegação eram fortalecer a Aliança, combater as propostas “negativas” e apoiar os relatórios de Juscelino e Camargo. Para isso importava: 1. Lutar para manter a anualidade das reuniões do CIES 2. Apoiar a iniciativa latino-americana de criar um Comitê que funcionasse como um órgão diretivo multilateral – na forma da proposta de Juscelino, muito mais específica a este

---

<sup>463</sup> Em verdade, Juscelino chamou o novo órgão de Comitê Interamericano de Desenvolvimento – CID. A nomenclatura não vingou e mais tarde foi pensado o nome definitivo. Ver KUBITSCHECK (1963). p. 19.

<sup>464</sup> Ibidem. p. 24.

<sup>465</sup> A reunião também era conhecida como a “Segunda Revisão Anual da Aliança para o Progresso”. As sessões “expert level” foram dos dias 29 de outubro ao dia 10 de novembro. As sessões ao nível ministerial decorreram entre os dias 11 a 15 de novembro. USIA News Policy Note. Washington, October 25, 1963. FRUS. 1961-63. Volume XII, American Republics. Documento 67.

respeito que a de Lleras Camargo 3. Explicar e esclarecer o programa da Aliança através de dados estatísticos e da discussão dos principais problemas do programa 4. Estabelecer um programa de exportações entre os membros da OEA (incluindo os EUA).<sup>466</sup> O ponto nevrálgico da discussão seria a criação do novo comitê, no qual a administração depositava grandes esperanças.

A USIA, agência de propaganda do governo dos EUA, estava encarregada de levar à frente os esforços de divulgação. Preparou um levantamento de tudo que havia sido realizado pelo programa, com o objetivo de mostrar que os EUA estavam cumprindo suas obrigações acordadas na Carta de Punta del Este (enquanto os países da região não o faziam, esta a mensagem implícita). No período fiscal 61-62, os compromissos da ajuda externa dos EUA chegavam ao total de US\$ 1, 038 bilhões de dólares – cerca de US\$ 4, 82 dólares por cada latino-americano. No mesmo período, a parte da América Latina, em relação ao total do orçamento da ajuda externa passou de 7%, a média entre 1946 e 1960, para 25%, um número significativo, mas como os fatos mostravam, incapaz de promover reais mudanças.<sup>467</sup>

A reunião se deu em um dos prédios da recém construída Cidade Universitária da USP.<sup>468</sup> A delegação brasileira, anfitriã do encontro, era encabeçada pelo Ministro da Fazenda Carvalho Pinto. A delicada situação política brasileira e a deterioração das relações do país com os EUA eram elementos incontornáveis presentes. Se observarmos o posicionamento da delegação e de Goulart, parece claro que este já tinha decidido uma estratégia de confronto e de descolamento de qualquer ação travada dentro do manto da hegemonia americana, diferente de parte da representação que queria negociar e portou-se de forma mais flexível. O Brasil opunha-se à criação do CIAP, considerado tímido e impraticável e, pelo contrário, defendeu a criação de um fundo de um bilhão de dólares para fazer frente às necessidade da Aliança, algo que Harriman queria evitar pois, a seu ver, levaria ao relaxamento das responsabilidades assumidas por todos.

Nas votações preliminares, o Brasil foi a única nação a posicionar-se firmemente contra o novo órgão.<sup>469</sup> México e Argentina também não estavam muito ansiosos em relação a esta novidade. A imprensa interpretou que este fenômeno podia ser atribuído à atitude geral dos países maiores em relação ao organismo projetado. Uma vez que estes possuíam maior

<sup>466</sup> Scope Paper. “Main U. S. Objectives at São Paulo Meetings”. São Paulo, October 24, 1963. FRUS. 1961-63. Volume XII. American Republics. Documento 66.

<sup>467</sup> USIA News Policy Note. Documento citado.

<sup>468</sup> Revista Américas. União Pan-americana. Washington. Volume XVI. Número 1. Janeiro de 1964.

<sup>469</sup> WEIGHTMAN (1967). p. 45.

capacidade técnica de traçar planos nacionais, eles racionalmente eles não queriam entregar estes poderes sem ganhar uma vantagem razoável. Isto lança luz sobre a estratégia de Harriman. A sua percepção e do Departamento de Estado era a de que o CIAP ao mesmo tempo em que dava voz e poder aos países latinos, enredava-os em uma muito bem tecida rede de obrigações e compromissos.

O discurso de Goulart foi um anticlímax, não muito surpreendente. Evitou falar da Aliança e direcionou a sua oratória no sentido de mobilizar e criar um bloco de países subdesenvolvidos com o objetivo de participar da primeira reunião da UNCTAD, a qual seria realizada em Genebra, no mês de março de 64. Sugeriu a modelagem de algo chamado Comitê Latino-americano de Coordenação do Comércio, sediado no Rio de Janeiro para avançar questões comerciais do hemisfério. Não era exatamente um posicionamento “construtivo”. As reações dos delegados contrários ao posicionamento do presidente brasileiro foram fortes. Para Gordon, o discurso foi uma proposta de liderança do Brasil, na América Latina, contra os EUA.<sup>470</sup> Roberto Campos analisa que este foi o momento culminante dos desentendimentos, quando o Brasil “assumiu atitude totalmente negativa em relação à aliança para o Progresso com tal falta de objetividade e fúria passional que conseguiu alienar a um tempo os EUA e os demais países da América Latina, isolando-se numa postura incompetente e ressentida”.<sup>471</sup> Harriman seguiu a linha de Gordon, caracterizando o discurso como “essencialmente, uma aposta na liderança brasileira do continente, a qual iria, por implicação, excluir um maior papel norte-americano”.<sup>472</sup>

Surgiu um impasse, mas a posição brasileira era fraca e isolada, embora a proposta de Goulart tenha sido ouvida com atenção. Carvalho Pinto e Harriman reuniram-se em torno de uma solução. Ficou acertado que buscariam-se certo compromisso. O embaixador foi ao plenário e fez uma análise sistemática da Aliança e expôs a insatisfação dos Estados Unidos com o desenvolvimento do programa até aquele momento. Tentou deixar claro que seu governo ainda defendia os ideais da Carta.<sup>473</sup> Este esforço funcionou - e a extensa luta nos bastidores também-, pois então o plenário concordou na criação do CIAP. O Brasil apresentou um projeto de resolução no qual se pedia ao CIAP que elaborasse, dentro de seis meses, um estudo sobre as

---

<sup>470</sup> GORDON, L. **Entrevista a John Reilly**. John Kennedy Library.

<sup>471</sup> CAMPOS (1967 b). p. 346.

<sup>472</sup> Memorandum From the Executive Secretary of the Department of State to the President's Special Assistant for National Security Affairs". Washington, November 14, 1963. FRUS. Volume XII. American Republics. Documento 70.

<sup>473</sup> Revista Américas (1964). p.10.

possibilidades de instituir-se um Fundo Interamericano de Desenvolvimento para a América Latina.<sup>474</sup>

Houve um outro conflito em São Paulo envolvendo a questão da maneira como os fundos iriam ser distribuídos. Os relatórios de Juscelino e de Lleras Camargo defendiam a posição de que o CIAP deveria ter a autoridade de distribuir os recursos da Aliança, que seriam dados conforme a avaliação de subcomitês formados posteriormente. Este radical conceito da abordagem multilateral não vingou. O BID foi o primeiro a opor-se a tal arranjo, pois como um banco iria abrir mão desta prerrogativa, na qual se funda todo o seu poder?<sup>475</sup> O Secretariado da OEA temeu que o CIAP ocupasse o seu espaço. Os diversos Departamentos americanos presentes acreditavam que uma multilateralização a este nível seria inaceitável aos olhos do Congresso dos EUA. O governo de Kennedy defendia publicamente a causa de um vigoroso CIAP, uma vigorosa multilateralização mas, de fato, apenas uma pequena minoria estava disposta a ir além na questão do desembolso dos recursos. A resolução final que deu forma ao CIAP retirou esta prerrogativa.

A nova instituição ficou subordinada ao CIES e foi formatada como um comitê especial e permanente com o propósito de representar multilateralmente a Aliança para o Progresso, coordená-la e promover sua implementação de acordo com a Carta de Punta del Este.<sup>476</sup> Entre suas funções mais práticas constavam estudar o progresso dos planos nacionais e regionais, apresentar estimativas anuais a respeito das somas e espécies de recursos necessários a cada país e propor meios de consignar fundos. Com o tempo, a mais importante atribuição passou a ser o “annual country review”: Uma série de subcomitês estudavam o plano nacional de cada nação em comparação com relatórios preparados pelo Secretariado da OEA e uma avaliação anterior feita pelo Painel Dos Nove.<sup>477</sup> Cada sub-comitê então fazia recomendações concernentes ao financiamento externo necessário para um ou mais determinados países. Finalmente tudo era compilado, somado pelo CIAP e chegava-se aos financiamentos globais exigidos, com uma previsão de dois anos. Ficou acertado que o organismo teria um presidente e sete membros

---

<sup>474</sup> Ibidem.

<sup>475</sup> WEIGHTMAN (1967) p. 46.

<sup>476</sup> Um relato completo das funções do CIAP está em CAUDIL, (1968).

<sup>477</sup> McLOUGHLIN (1967). p. 155.

diretores; destes, um permanente dos EUA e seis em um rodízio de dois anos de cada país signatário.<sup>478</sup>

Para a delegação americana, o encontro significou a afirmação de suas esperanças de dinamizar o programa através de uma reforma institucional, que ajudava a diminuir a imagem da Aliança ser somente mais um programa de ajuda americano. Ficou provado que ainda havia uma boa vontade continental com o programa, embora todos vissem defeitos e a pequenez dos esforços tentados até aquele momento. Não se pensou em liquidá-la e sim em expandir sua extensão. O ponto preocupante era a oposição ativa brasileira à pauta da reunião, que sinalizava quão longe tinha ido o desgaste das relações. Fica claro que naquele momento o Brasil era a maior preocupação dos EUA no hemisfério, “maior mesmo do que Cuba” como tinha dito Kennedy a Juscelino, dez meses antes. Deve-se pensar que os eventos de São Paulo marcam o momento a partir do qual as trajetórias se descolam e a queda de Goulart passa a ser admitida e mesmo desejada.

Apenas uma semana depois do evento vieram os incidentes de Dallas, que chocaram o mundo todo e ainda hoje são objetos de especulação quanto aos motivos ali presentes. Este prematuro desaparecimento e o fim do governo da Nova Fronteira não podiam deixar de ter influência sobre a Aliança e seus caminhos, visto que o programa era em grande parte um projeto pessoal do presidente e a base de sua política para a América Latina. Na próxima seção, veremos as últimas decisões de Kennedy sobre esta sua criatura e será feita uma avaliação de sua política para a América Latina.

#### 2.4.4.6 - Uma Última Polêmica e Uma Avaliação.

Os últimos dias do governo Kennedy foram marcados por uma polêmica que merece ser discutida por lançar luz sobre a natureza da posição de Kennedy em relação aos governos autoritários do continente, e mesmo sobre os limites da nova abordagem por ele defendida. Em 14 de julho daquele ano, o New York Times informou ao público americano que altos funcionários do Departamento de Estado teriam louvado os militares equatorianos e seu “senso de missão”, por terem afastado o presidente Arosemena, notoriamente oposto à Aliança para o

---

<sup>478</sup> Revista das Américas. op. cit. p.11.

Progresso. O artigo causou uma preocupação em toda a América Latina. Romulo Betancourt enviou uma carta para a Casa Branca e foi acalmado por Kennedy sobre a “inalterável posição do governo dos EUA de apoiar processos constitucionais e representativos”.<sup>479</sup> De qualquer forma, o incidente fez com que a administração pensasse sobre a postura do governo em relação a regimes militares na região. Quando dos golpes militares na Argentina e no Peru, em 1962, houve uma condenação oficial dos fatos e retirada da ajuda externa, seguidas de uma posicionamento menos radical, que no caso peruano, principalmente, colaboraram para a volta da normalidade constitucional.<sup>480</sup> Na Argentina a ajuda não chegou a ser realmente retirada pois em pouco tempo os militares passaram o poder ao Presidente do Senado José Maria Guido, que depois provou-se ser pouco mais do que um joguete nas mãos das forças armadas. No Peru a ajuda voltou depois que os militares prometeram marcar eleições e “trabalhar pelo progresso social e econômico do povo peruano”.

Esta contemporização parece ter influenciado a volta do fenômeno. Em 63 ocorreram golpes militares na Guatemala, em Honduras, na República Dominicana e no Equador. E mais uma vez viu-se que os objetivos da administração Kennedy estavam em conflito. As juntas militares dos países acima desenvolveram uma fórmula para tratar com os protestos que viriam de Washington: racionalizar os golpes como resposta às ameaças comunistas e má administração, a seguir, prometer restaurar o processo constitucional dentro de um razoável período de tempo. Na Guatemala e no Equador as coisas andaram bem para os conspiradores e a ajuda militar e econômica não foi interrompida, sob os pretextos de “rápida volta constitucional”.<sup>481</sup> Mas os golpes posteriores em Honduras e na República Dominicana não foram bem recebidos. Os EUA romperam os laços diplomáticos e todos os programas de ajuda a ambos os países em outubro de 63.<sup>482</sup> Rusk declarou que “nas condições existentes em Honduras e na República Dominicana, não há oportunidade para efetiva colaboração com os EUA, sob a Aliança para o Progresso”.<sup>483</sup>

As razões para estas mudanças parecem estar no que se pode chamar “Caso Martin” e seus desdobramentos. Em 6 de outubro, o New York Herald Tribune publicou um artigo do Secretário de Estado Assistente para Assuntos Interamericanos Edwin Martin, contendo declarações sobre

---

<sup>479</sup> Editorial Note. FRUS. 1961-63. Volume XII. American Republics. Documento 64.

<sup>480</sup> Existe uma boa análise da posição de Kennedy frente aos golpes militares na América Latina em LIEWEN (1964).

<sup>481</sup> LIEWEN (1964).

<sup>482</sup> Ibidem.

<sup>483</sup> Ibidem.



a natureza da política adotada para o hemisfério. No texto, ele enfatiza o apoio americano aos governos constitucionais civis na região e declara que os militares devem ter um papel ativo na defesa deste princípios. Acrescenta que os militares muitas vezes deslocaram ditadores do poder e instituíram reformas progressivas entregando o poder à classe política. Contudo Martin adverte, e esta foi a parte polêmica, que os EUA não iriam intervir militarmente ou economicamente contra governos militares na região instituídos por um golpe de Estado, pois era responsabilidade dos latino-americanos criar condições nas quais esses regimes não prosperassem.<sup>484</sup> Estes governos deveriam ser aceitos como soluções necessária de curto prazo, dados os problemas do desenvolvimento em sociedades que não possuem uma educada classe média a favor da ordem e da democracia.<sup>485</sup>

Toda vez que a nova ortodoxia estava ameaçada surgia Schlesinger com algum tipo de intervenção. Preocupado com as repercussões das declarações de Martin e disposto a interferir na discussão ele, certamente em nome de um vasto círculo, envia um memorando à Kennedy alertando-o quanto aos problemas que eram percebidos no caso e aconselhando que o presidente deveria fazer uma declaração na qual constasse que: 1. Não tinha ocorrido uma mudança na política da administração. 2. Nossa principal aposta na América Latina continua sendo nas forças da democracia progressiva. 3. As declarações de Martin não constituem uma “doutrina”, como quis o jornal, mas uma sóbria e realística descrição de certas condições e problemas que a luta pela democracia encontra algumas vezes.<sup>486</sup> No memorando é expressa a preocupação de que a declaração de Martin desnecessariamente teria permitido uma má interpretação por parte do Congresso e da imprensa, os quais supunham que os golpes militares significavam o fracasso da Aliança. Schlesinger lembra, com muita contundência, veemência e admirável clareza para o Presidente que “sua chegada à Washington tem significado uma nova voz, uma nova posição, uma nova oportunidade. Isto tem alterado a relação dos Estados Unidos com o resto do hemisfério, identificando Washington como uma liderança moral e progressiva. A Aliança para o Progresso é realmente baseada nesta implícita aliança.”<sup>487</sup> Ele segue afirmando que o problema com as declarações é que elas dão a impressão de que os EUA teria falhado no curto prazo e por isto perdido a fé na democracia e agora olhava para os militares tentando produzir regimes

<sup>484</sup> Editorial Note. FRUS. 1961-63. Volume XII. American Republics. Documento 64.

<sup>485</sup> SCHMITZ (1995). p. 100.

<sup>486</sup> Memorandum From the President's Special Assistant (Schlesinger) to President Kennedy. Washington, October, 8, 1963. FRUS. 1961-63. Volume XII. American Republics. Documento 65.

<sup>487</sup> Ibidem.

progressivos. Esta impressão seria comunicada principalmente “pelo que me parece ser um grande exagero dos méritos do militares latino-americanos em contribuir para a liberdade política e a estabilidade em muitos países”.<sup>488</sup>

Estes conselhos e todo o burburinho diplomático em torno do caso causaram uma entrevista coletiva de Kennedy, na qual ele reafirmou que não existia nenhuma mudança na política frente às ditaduras continentais. Ele continuava em oposição aos golpes militares e compromissado com os governos democráticos e a Aliança para o Progresso. Foi neste contexto que se deu a condenação dos golpes de Estado em Honduras e na República Dominicana. Mas o mal estava feito. Ficou claro que, pelo menos entre os operadores do Departamento de Estado, caso os EUA considerassem que as forças militares fossem a melhor opção disponível, estas seriam apoiadas e reconhecidas.

E Kennedy, estaria retornando aos ideais da “liderança moral e progressiva”? Faz-se difícil afirmar qualquer coisa, mas é possível que o pragmatismo mostrado naquele último ano fosse a verdadeira tendência. Vale a pena examinar um pouco seu último discurso sobre a América Latina, pronunciado na Associação Interamericana de Imprensa, em Miami, (18/03/1963) apenas quatro dias antes do fatal desenlace. O discurso é uma peça de reafirmação da Aliança, provocada pelos últimos acontecimentos ocorridos em São Paulo, tendo em mira a oposição de Goulart e de Illia, o presidente argentino, aos planos do programa. Abre afirmando que “É na Aliança para o Progresso que baseamos nossas esperanças comuns quanto ao futuro...não é um programa de auxílio ao exterior. É mais que uma cooperação de esforços para financiar planos de desenvolvimento. É uma batalha, para o progresso e a liberdade das nações, que deve ser travada em todas as frentes de interesses e necessidades nacionais”.<sup>489</sup> Seriam três estas frentes: a justiça social, o bem-estar econômico, a democracia e a estabilidade econômica. Este discurso padrão da Nova Fronteira termina com uma defesa do método democrático, que pelo menos ao nível da retórica continuava importante: “tal fé (no futuro) fica solapada quando os homens procuram as rédeas do poder ignorando as restrições dos processos constitucionais. Talvez ajam assim movidos pelo desejo sincero de beneficiar seu próprio país. Mas o governo democrático exige

---

<sup>488</sup>Memorandum From the President’s Special Assistant (Schlesinger) to President Kennedy. Washington, October, 8, 1963. FRUS. 1961-63. Volume XII. American Republics. Documento 65

<sup>489</sup>Transcrito em um livro de discursos de Kennedy: KENNEDY (1964). p. 155-8.

que os opositores aceitem as falhas de hoje e trabalhem para remediá-las dentro do mecanismo das mudanças pacíficas”.<sup>490</sup>

Qualquer avaliação que se faça da Aliança durante o período 1961-63 deve levar em conta o contexto da guerra fria bem como o fato de que as realidades políticas e econômicas de países como o Brasil, eram muito mais complexas do que a teoria da modernização permitia analisar ou que os policy-makers do Departamento de Estado estavam dispostos a admitir. Estes elementos estiveram sempre presentes. A campanha presidencial de Kennedy baseou-se na premissa de que ele e os democratas podiam fazer um melhor trabalho em combater o comunismo e deter o expansionismo soviético tal como percebido. Ele dedicou boa parte de seus esforços à política externa, expandindo os limites da guerra fria aos territórios do Terceiro Mundo. Mas pode-se perguntar se isto esgota a matéria. A leitura dos fatos pode levar à seguinte interrogação: o advento da Aliança durante o governo Kennedy foi um evento único na história das relações entre os EUA e a América Latina ou simplesmente um outro instrumento moldado para lutar a guerra fria?<sup>491</sup>

Antes de qualquer coisa, deve-se focar o próprio presidente, afinal o mentor do programa e seu maior defensor. Nenhum político americano deu tanta atenção aos assuntos do hemisfério. Ele considerava a Aliança o “seu” projeto, no qual envolveu todo o seu vigor e capacidade de persuasão. A teoria da modernização, em sua vertente liberal, abriu seus horizontes, dotando-o de um instrumento intelectual poderoso e de grande valor operacional. Durante os mil dias, ele visitou a América Latina três vezes, encontrou-se com quase todos os seus chefes de Estado e tratou com um fluxo contínuo de políticos, embaixadores, economistas e ministros latino-americanos.<sup>492</sup> Em relação ao Brasil, enviou um sem número de missões, a maioria com o objetivo de implantar e expandir a ajuda econômica. No intervalo de um ano e meio, recebeu para longas conversas na Casa Branca, personalidades tão díspares como Celso Furtado, San Tiago Dantas, João Goulart, Juscelino Kubitscheck e Roberto Campos. O Brasil foi o único país do mundo que recebeu, concomitantemente, duas missões da USAID. Preocupado com o ritmo dos trabalhos, exigia relatórios diários da missão pernambucana, os quais ele próprio avaliava. Não é ir longe demais imaginar que ele tinha uma legítima preocupação com a pobreza e o subdesenvolvimento do hemisfério e que teve a sensibilidade, assim como outros de seu círculo

---

<sup>490</sup> KENNEDY (1964) p. 158.

<sup>491</sup> Rabe faz esta pergunta pertinente. Ver RABE (1999). p. 07.

<sup>492</sup> Ibidem. p. 17.

mais chegado, de perceber a indignidade da miséria no Nordeste brasileiro. E mais: ele acreditava que tinha os instrumentos conceituais e os recursos capazes de mudar estas aflições.

Muitas das características da Aliança devem-se ao keynesianismo internacionalista difuso que perpassou o debate acadêmico e as instituições americanas de época. Se o programa é fruto de sua época, foi também moldado pela conformidade do presidente aos seus princípios. O apoio ao planejamento e à ação estatal, a defesa do comércio internacional e do valor intrínseco do investimento privado e governamental, a desconfiança e cautela em relação aos esquemas ortodoxos do FMI e aos princípios do *laissez-faire*, tudo isto fazia parte dos horizontes intelectuais do presidente, que reconhecia a necessidade do programa incorporá-los de maneira construtiva.

Porém, a sua maior preocupação era vencer a guerra fria na América Latina e impedir que algum outro país seguisse os passos de Cuba, o que explica que o Brasil tenha se tornado sua maior preocupação continental durante o ano de 1963. Este objetivo era predominante em última instância, o que causou muitas vezes o descolamento entre a retórica e a prática. Foi o caso da ação da USAID no Nordeste, onde se permitiu que uma política inovativa como a da Aliança, fosse usada para apoiar certas elites estaduais, enquanto procurava desestabilizar aliados do governo federal e mesmo instituições como a SUDENE cujos projetos de mudança e modernização pouco diferiam dos preconizados pela ajuda estadunidense. Verificou-se que uma política de ajuda movida por interesses imediatos resulta numa intervenção na política interna do país recipiente, indesejada, a princípio, por todos os atores envolvidos.

Neste caso e em outros pesaram as diferenças e os conflitos dentro da burocracia americana, mas também as mudanças no pensamento do presidente colocado diante das alternativas incompatíveis de defender os objetivos de curto prazo da guerra fria em oposição aos pretendidos avanços de longo prazo no desenvolvimento econômico e na modernização política.

Voltamos então à pergunta que foi formulada acima. Qual a natureza do programa? Considerar que foi um produto da guerra fria não pode ser questionado por ninguém. Mas, como bem lembra Rabe (1999), era uma política diferenciada. E as chaves para a estabilidade política do continente e para conter o comunismo eram a democracia, o crescimento econômico e a mudança social.

## CAPÍTULO 3 - UMA ALIANÇA DENTRO DA ALIANÇA: A AJUDA EXTERNA E O REGIME MILITAR

### 3.1 - INTRODUÇÃO

Nos primeiros anos da Aliança no Brasil, a trajetória do programa foi influenciada pelos ditames da guerra fria onde estiveram presentes os interesses de curto prazo da segurança nacional americana. Por outro lado, esta nova iniciativa da ajuda externa era parte de um processo pelo qual instituições americanas desenvolveram e incorporaram um elaborado corpo de conhecimentos sobre o Terceiro Mundo, tornado possível pela assunção da teoria da modernização, a qual criou todo um campo de estudos visando a intervenção nos principais problemas presumidos destas nações, tendo como orientação as idéias de desenvolvimento econômico e “political development”.

Estabeleceram-se duas agências da USAID no país e buscou-se uma cooperação com o governo federal, que resultou no chamado “Acordo Nordestino”. Uma série de eventos provocados por uma crise econômica que apresentava forte componente inflacionário e sérias restrições cambiais, somaram-se internamente a outros de origem política para impedir uma condução satisfatória do programa do ponto de vista dos EUA. O único verdadeiro experimento de Goulart que poderia conciliar os interesses bilaterais foi o Plano Trienal, idealizado por Celso Furtado e conduzido por San Tiago Dantas. Os objetivos de estabilização e desenvolvimento buscaram, em parte, impressionar o governo dos EUA, mostrando a disposição brasileira de levar em frente um plano nacional, perseguir os compromissos com a Aliança e cumprir as obrigações financeiras internacionais. Mas estes esforços ruíram sobre pressões da direita e da esquerda e, talvez, porque o compromisso de Goulart com as diretrizes do plano foi ditado mais pela conveniência política do que pela convicção. Os acontecimentos posteriores mostraram um profundo deterioramento da relação entre os dois países, enquanto a possibilidade de quebra do regime democrático tornava-se uma variável a mais no cálculo político de todos os atores principais.

O golpe militar de 1964 é uma espécie de marco para este trabalho, por diversas razões. A mais imediata é o fato de que durante os conturbados governos de Jânio Quadros e João

Goulart, a aceitação da Aliança foi por demais problemática, agrupando inimigos dentro do Estado brasileiro, no interior das entidades partidárias e entre muitos grupos sociais organizados. A esquerda e os grupos nacionalistas nunca aceitaram ou apoiaram o programa. Durante o regime militar, especialmente ao longo dos seus primeiros anos, reuniram-se uma série de elementos favoráveis que impulsionaram um viés mais cooperativo, até então não alcançado, um dos quais foi a própria derrota e eliminação do sistema político dos grupos que mais se opunham à ajuda externa estadunidense.

O advento do novo regime também é importante para este trabalho, por que pode ser usado para balizar dois fenômenos importantes até agora não investigados nesta tese. O primeiro é uma inflexão sofrida pela teoria da modernização, quando ela passou a defender a idéia de que as forças armadas dos países subdesenvolvidos eram instrumentos modernizantes por excelência. A elas não cabia mais somente a missão de defender o hemisfério ocidental, mas pesava principalmente o trabalho de fortalecimento das funções administrativas, da governabilidade, da segurança interna, da ordem, e mesmo o desenvolvimento econômico – tudo o que a teoria veio chamar de “nation-building”.

O segundo, é a própria política militar de Kennedy e seus conselheiros, calcada neste novo momento da teoria da modernização. O principal teórico desta construção foi ninguém senão Walt Rostow que trabalhando nos anos de 1961 e 1962 à frente do “Policy Planning Council” do Departamento de Estado, produziu um grande número de “papers” sobre o tema da política de segurança nacional dos EUA. Seu ponto de partida era defender medidas anti-guerrilha como uma parte essencial da passagem das nações em desenvolvimento através dos estágios do crescimento econômico. No âmbito do Sistema Militar Interamericano, isto fez com que o antigo conceito de “defesa hemisférica” fosse substituído pelas preocupações “anti-foco”, operacionalizadas em uma série de programas e instituições, especialmente pela USAID, e subordinadas ao novo conceito de “Internal Defense and Development- IDAD”.

Defende-se neste trabalho, a idéia de que estes desdobramentos possuíram uma relevância capaz de influenciar os rumos da política externa americana para a região e conseqüentemente sobre o andamento da Aliança para o Progresso. O próximo passo aqui será seguir dois movimentos que acontecem quase ao mesmo tempo e interagem entre si: a mudança na abordagem geral do governo americano em relação aos regimes militares latino-americanos e a formação do novo regime brasileiro. A vasta e ambiciosa reestruturação do Estado brasileiro vai

criar condições melhores para o recebimento da ajuda externa, a qual em um momento de crise e recessão, torna-se muito bem recebida. Em outro movimento paralelo ocorre uma institucionalização e multilateralização da Aliança com a criação do CIAP, reestruturação que terá reflexos internos no Brasil, como será visto. Além disto, a partir de 1964, a USAID irá integrar e controlar todos os órgãos internacionais de fomento ao desenvolvimento com atuação na América Latina, tais como o Banco Mundial, o BID, o Eximbank, a ajuda européia, os programas diversos do governo americano, o trabalho das fundações daquele país, e mesmo, em alguns casos, a ação do FMI.

Durante o governo do General Castelo Branco, apesar dos constantes descompassos entre a administração Johnson e o governo brasileiro, em torno do percebido fechamento contínuo do sistema político, a ajuda manteve-se constantemente nos altos níveis demandados, possibilitando o investimento estatal em várias áreas consideradas fundamentais para o desenvolvimento econômico. A Aliança, tal como anteriormente queria Celso Furtado, perdeu seu aspecto mais social e passou a financiar pesadamente projetos de infra-estrutura. Neste período, ganha grande alcance material e propagandístico a “ação cívica”, ou seja, o uso das forças militares em projetos úteis ao mundo privado, civil, em muitos campos tais como educação, obras públicas, transportes, comunicação, saúde etc. No caso nacional, como o Exército já possuía uma tradição forte no campo da construção ferroviária e rodoviária, muitos recursos fluíram para os batalhões de engenharia de construção da corporação, possibilitando uma vasta expansão da ação destes na região amazônica.

A seguir, será visto que, no decorrer do Governo Costa e Silva a política externa se distancia um pouco em relação ao alinhamento adotado por Castelo Branco, sem, contudo, afetar significativamente o montante da assistência. O nível de cooperação continua alto, ocorrendo a maturação de projetos planejados nos anos anteriores. Entretanto, uma guinada mais nacionalista da política militar, somada aos ditames da ideologia do “Brasil Potência” e ainda mudanças no regime internacional de investimentos, tornaram a Aliança menos sedutora aos olhos do regime, isto sem levar em conta os custos políticos da cooperação em um momento em que o país passava pela insurgência estudantil e da esquerda, maré montante em 1968.

Finalmente, o texto abordará as questões envolvidas no processo que levou ao fim do programa, analisando as racionalidades da estratégia americana concernente ao caso. O desengajamento não é abrupto, pelo contrário, levará um tempo para efetivar-se. No Brasil, o

embaixador John Tuthill desfechará, já em 1967, a operação TOPSY, diminuindo a presença do pessoal destacado para o corpo diplomático, para a ajuda militar e econômica, presentes nas missões e consulados. Uma atenção especial será dada à viagem de Nelson Rockefeller ao Brasil e a América Latina, a pedido do Presidente Nixon. Desta visita resultou um relatório que se tornou a base da nova política americana para o continente.

De qualquer forma, o fim da Aliança veio com as mudanças na política externa americana. A guerra do Vietnã absorveu recursos de toda ordem, solapou a credibilidade internacional dos EUA e criou uma crise interna que consumiu as energias do país por um tempo. Ao mesmo tempo, o brilho revolucionário cubano desfazia-se enquanto o continente via surgir a hora de um novo ciclo de ditaduras militares. Por volta do começo dos anos 70, com raras exceções, como é o caso da Argentina e do Chile, o espectro de um comunismo poderoso e militante assaltando a América Latina, que tanto assombrara Kennedy e seus conselheiros, já não era mais do que uma miragem para alguns. Estava assim neutralizada uma das forças que impulsionaram o empreendimento. A Aliança saiu de cena, sem que fosse substituída por algo da mesma magnitude. Seu principal braço institucional, o CIAP, perdurou até 1973, ocasião em que foi extinto, fechando uma experiência que durou doze anos.



### 3.2 - Da Modernização Liberal à Política da Ordem

Esta seção possui como objetivo estudar as mudanças ocorridas na ciência política e na sociologia norte-americanas, quando a teoria da modernização, hegemônica no establishment acadêmico, ultrapassa a abordagem liberal, que sustentava textos como “A Proposal”, tão influentes na condução da política externa de Kennedy, e se desloca para uma conceitualização que permite que um processo de modernização coexista com regressões no processo político. Este movimento, bastante nuançado, engloba “modernizadores” de primeira hora tais como Lucian Pye, Edward Shills e Walt Rostow, passa pelos expoentes da “military sociology”, como por exemplo Morris Janowitz, e vai encontrar o seu expoente em Samuel Huntington, cujo pensamento conservador mobiliza, na segunda metade dos anos 60, um vasto debate em torno das idéias defendidas em seu livro “Political Order in Changing Societies”. Esta nova abordagem, supõe-se aqui, irá prevalecer e facilitar as políticas e programas que, no período citado, buscarão superar a orientação democrática que guiou a construção da Carta de Punta del Este.

Berger (1995) chega a falar da passagem de uma “classical modernization theory” para a “military modernization theory”, uma vez que no horizonte da maioria destes autores está fixada a insistente visão das forças armadas dos países pós-coloniais ou subdesenvolvidos como o elemento interno modernizante por excelência. Mas de que fala esta escola clássica da modernização? No âmago da teoria, estava o teorema da convergência: em termos simples a idéia de que todos os países passariam inevitavelmente pelas etapas da modernização tal como observado nos países ocidentais industrializados. Haveria uma convergência política semelhante que consistiria na difusão, através do Terceiro Mundo, das práticas democráticas e constitucionais tais como observadas nestes mesmos países.

A modernização liberal tal como entendida no título desta seção consistiria na apropriação feita destes conceitos pela equipe da Nova Fronteira. Os conselheiros de Kennedy viam desenvolvimento como um abrangente e interdependente processo no qual o “political development” e as reformas sociais eram considerados pré-requisitos para o desenvolvimento econômico e este, acreditava-se, fomentava a democracia e a estabilidade política. Os conselheiros do Presidente supunham que a força política capaz de levar avante este projeto no continente seria o que eles chamavam de “esquerda democrática”, uma espécie de versão latino-

americana do partido democrata, que lideraria a revolução democrática na região. Esta força seria capaz de, não somente contribuir positivamente para o desenvolvimento, mas também de combater a habilidade da extrema esquerda de mobilizar apoio para movimentos visando mudanças políticas radicais. E assim, estaria pavimentado o caminho para a transformação das sociedades do continente em democracias estáveis do tipo ocidental.

A realidade teimou em não seguir este caminho e sim um outro já bastante conhecido e recorrente. Em meados dos anos 60, o panorama era o de violência social, golpes militares e profundas incertezas políticas em cada nação. O capítulo irá mostrar que tendo em vista este pano de fundo, gradualmente, um grupo de cientistas políticos irá abandonar o ideal democrático da modernização em favor de uma política mais voltada para a estabilidade e a ordem.

### 3.2.1 - O CIS-MIT e o Mito do Militar Modernizador.

Dentro da estrutura do Center for International Studies – CIS do Massachusetts Institute of Technology, Lucian Pye foi quem mais especulou sobre o papel dos militares no processo de modernização. Em agosto de 1959, em uma conferência patrocinada pela RAND Corporation, um “think tank” especializado em questões militares e estratégicas, Pye comunicou um texto, ao que parece, o primeiro a tratar do assunto.<sup>493</sup> No prefácio do documento final extraído da reunião existe uma interessante avaliação do papel iluminista das forças armadas nos países pós-coloniais, as quais teriam uma tripla capacidade de: a) como força revolucionária contribuir para a desintegração da ordem tradicional; b) como força estabilizadora, manter suas sociedades fora da ameaça comunista; c) como força modernizadora, fazer frente às aspirações da classe média e às demandas das classes populares pela mudança social, enquanto providencia habilidades técnicas e administrativas para os setores civis e estatais.<sup>494</sup>

Pye argumentou, no texto, que existia uma falta de conhecimento e de uma doutrina racional e sem preconceitos sobre os militares, uma vez que existiam “limitadas análises sistemáticas da sociologia política dos exércitos e do papel que as instituições militares

<sup>493</sup> Conforme descrito em GILMAN (2003 b). p. 186.

<sup>494</sup> O prefácio é assinado por Hans Speier, Presidente da RAND Corporation. Conforme GILMAN (2003 b). p. 186.

desempenham na promoção do processo de desenvolvimento industrial e político”.<sup>495</sup> Então ele encarrega-se de levar à frente esta tarefa e começa apontando que o ímpeto modernizador decorre de alguns fatores: do fato de que os exércitos modernos são mais fáceis de criar nas sociedades em transição do que a maior parte de outras formas de estruturas sociais modernas; que estão sujeitos aos conflitos internacionais e assim influenciados pela tecnologia militar ocidental contemporânea; são organizados em uma base hierárquica, racional, burocrática e de viés industrializante; e de que são treinados a buscar modelos fora de sua sociedade e a entender melhor as fraquezas da nação.

Admitida a existência destes fatores que moldam a organização, Pye estende-se sobre quais seriam as contribuições que ela pode dar ao processo de modernização. A primeira contribuição importante estaria na produção em massa do “homem modernizado”, já que no interior das forças armadas acentua-se o processo de aculturação, num sentido de relações mais impessoais e universalistas, dando ao ser humano maior confiança psicológica para viver em sociedades em transição. Ele cita o exemplo do Exército Brasileiro que “teve atuação importante na abertura do interior, na difusão das Ciências Naturais e na proteção da população índia”.<sup>496</sup> A segunda repousa no fato de que as forças armadas são um elemento plenamente elaborado, capazes de competir pelo poder político e de formular uma política pública. Se houver um sentimento de fracasso nacional, uma ameaça interna contra a estabilidade do país, ou uma possível agressão comunista, elas tenderão a intervir e, eventualmente, ficar do lado do Ocidente. E a terceira identifica que os militares podem fornecer os parâmetros necessários à uma melhora dos padrões da administração pública. Pye aproveita a enunciação desta característica para colocar a questão da ajuda militar. Durante muito tempo, os EUA, ao cooperarem com os militares, neles fortaleceram o papel de administradores, em detrimento da construção mais efetiva da relação entre os políticos e os militares. A organização oferece a oportunidade de uma formidável base para a cooperação, mas o objetivo “deve continuar sendo o desenvolvimento de instituições e práticas representativas estáveis”.<sup>497</sup>

---

<sup>495</sup> PYE (1964). A edição brasileira é deste ano citado, mas o original americano é de 1962. Contudo, trata-se de um texto certamente muito próximo do apresentado em 1959, no que tange à análise das forças armadas.

<sup>496</sup> Ibidem. p. 104.

<sup>497</sup> PYE (1964). p. 109.

Este tipo de análise além de conter um indisfarçável “determinismo tecnológico implícito”<sup>498</sup>, corre o risco de sancionar um indefinido estado de exceção em nome da estabilidade. Por exemplo, Pye, sem um espírito crítico maior, afirma que existe o caso “onde a organização e as estruturas essenciais ao governo democrático existem mas não puderam funcionar com eficiência. O processo de modernização foi retardado a tal ponto que o exército como a organização mais moderna da sociedade assume um papel administrativo e o controle da situação”.<sup>499</sup> O ponto a ser observado é esta quase tecnocrática defesa da intervenção. Este paradigma era dividido por quase todos os componentes do CIS. Ed Shils compartilhava o mesmo entusiasmo pelas habilidades organizacionais e atitudes dos militares capazes de efetuar o processo de mudança social. Para ele, em sociedades de baixa mobilidade social, localizadas em um estágio inferior do crescimento econômico, o exército tende a recrutar os mais brilhantes e ambiciosos jovens do país. Conscientes da distância que os separa da oligarquia tradicional, eles podem pensar em afastá-la do poder, sentindo que possuem algo a mais para ofertar à nação, em um momento de crise.<sup>500</sup>

A primeira proposta mais explícita da teoria de apoio ao autoritarismo, considerando-o como de interesse da segurança nacional americana, veio de um estudo do CIS apresentado ao Senado dos EUA em 1960. No texto, afirma-se que o objetivo do “desenvolvimento político” é satisfazer as aspirações da maioria de uma sociedade sem lançar mão de controles totalitários. Mas o totalitarismo é usado como recurso retórico para relativizar a democracia, pois o mesmo estudo afirma que deve-se “mover para uma participação crescentemente ampla e responsável de todos os grupos no processo econômico, social e político, sob estáveis regras legais, isto é, rumo a uma versão própria de uma democracia viável”.<sup>501</sup> Mas os EUA não deveriam esperar o crescimento de democracias com grande grau de participação popular devido à falta de penetração dos meios de comunicação e, muitas vezes, afirmava o texto, uma liderança autoritária do tipo militar ou carismático era o “melhor que poderia ser obtido nas sociedades em ebulição do Terceiro Mundo”.

Ainda no âmbito do CIS, Walt Rostow também defendeu um papel mais ampliado para as forças armadas dos países que estavam tentando obter o seu “take-off”. Conforme ele afirma

---

<sup>498</sup> GILMAN (2003 b). p. 190.

<sup>499</sup> PYE (1964). p. 106-07.

<sup>500</sup> Citado em RANDALL e THEOBALD (1998). p. 91.

<sup>501</sup> GILMAN (2003 b). p. 185.

em seu livro sobre os estágios do crescimento econômico, uma sociedade em desenvolvimento seria mais suscetível à infiltração comunista do que uma do tipo “tradicional”, absorva no seu ruralismo e sujeita ao poder desmesurado de uma oligarquia agrícola. Os problemas adviriam quando a industrialização começasse a decolar. Durante este período, em um ambiente de confusão social e política, realmente existiria o mais alto potencial de desordem e de infiltração comunista.<sup>502</sup>

Rostow concordava com a idéia de que sem uma ordem civil estabelecida não poderia haver desenvolvimento econômico e progresso social. O ciclo vicioso de desordem social, infiltração comunista e insurreição poderia ser detido por um encurtamento do período de transição, mas era preciso, às vezes, algo mais. Em uma fase aguda de infecção da doença comunista os militares seriam essenciais na luta antiguerrilha. A derrota dos focos de rebelião deveria ser conduzida por um assalto psicológico e físico que ameaçasse os insurgentes e suas bases de apoio. Aos militares cabia não somente combater as forças inimigas como também tomar parte no processo de modernização,<sup>503</sup> pois para vencer-se a guerrilha era preciso - conforme a teoria - criar a estrutura de uma nação moderna. Os esforços de pesquisa e a estrutura conceitual desenvolvida por teóricos como Shils, Lerner, Rostow e Pye, contribuíram para a formação do “Strategic Hamlet Program”, um artefato de Kennedy e seus conselheiros. Em linhas gerais era um experimento de engenharia social, através do qual vilas vietnamitas eram isoladas de seu ambiente físico por barreiras de vigilância e então sujeitas aos influxos modernizantes da “civic action” dos exércitos sul-vietnamita e americano. Desta forma, conforme Roger Hilsman, o tutor deste inusitado instrumento de guerra, o governo poderia ganhar “the hearts and minds”,<sup>504</sup> dos camponeses, na expressão que ficou famosa. A consciência de que havia o risco de muitas coisas darem errado e afligirem as populações sujeitas a este tipo de experiência não parece ter contaminado a teoria que a impulsionou, em seu irrealismo e pretensão. Os teóricos do CIS acreditavam que uma nova cultura política e uma ajuda externa redimensionada poderiam mudar a orientação política de setores atrasados do Terceiro Mundo.

---

<sup>502</sup> ROSTOW (1966 a). p. 180.

<sup>503</sup> GILMAN (2003 b). p. 197. O autor aponta que esta era a perspectiva embutida na conhecida “Tese de Rostow”, que conduziu a estratégia americana na guerra do Vietnã. Huntington, com algumas variações, defendia também uma estratégia modernizante do conflito.

<sup>504</sup> Citado por LATHAM (2000). p. 180.

### 3.2.2 - “Military sociology”: Profissionalismo e Intervenção Política e Econômica.

Enquanto a teoria da modernização seguia os seus rumos avançando consistentemente de forma a influenciar a política externa americana no início da década de 60, uma outra literatura surgia, mais especializada, talvez menos influente, mas que vai se interpenetrar com a primeira de maneira tal que dificilmente podem ser separadas. São obras teóricas que abordam os aspectos modernos das organizações militares contemporâneas, investigando especialmente a evolução recente do profissionalismo das forças armadas e procurando entender o papel político destas nas sociedades industrializadas e no Terceiro Mundo.<sup>505</sup> Este tipo de abordagem ajudou a sancionar e legitimar a participação dos militares em diversos ramos da política pública, como também, deu aval às intervenções destas organizações no sentido de controlar os governos de seus países com base em argumentos que vão da “precoce burocratização dos exércitos do Terceiro Mundo” até o entendimento benigno das funções “moderadoras” e do fenômeno do “pretorianismo” militar, que caracterizou o desenvolvimento posterior da disciplina, movimento que não estudaremos por ser historicamente defasado dos fatos analisados aqui.

Entre estes autores destaca-se pela qualidade e influência Morris Janowitz, cuja obra serve como ponto de referência obrigatório em relação às outras. Além de “The Professional Soldier”(1960), ele também escreveu “The Military in the Political Development of New Nations”(1964), onde o instrumental teórico desenvolvido pela teoria da modernização é usado para analisar o potencial papel dos militares nas nações do Terceiro Mundo, como uma tentativa de criar a doutrina militar a ser aplicada aos territórios em via de modernização. Seu ponto de partida é considerar o Exército como uma organização em grande escala, local onde se exerce a profissão militar. O profissional é o resultado de um longo treino, no qual ele adquire a habilidade que o capacita a prestar serviços especializados. Mas uma profissão é mais que um grupo com uma habilidade especial. Um verdadeiro grupo profissional desenvolve um senso de “identidade de grupo”, juntamente com um sistema de administração e controle internos. Esta autonomia reforça o crescimento de uma ética corporativa e de um padrão de performance.

---

<sup>505</sup> As principais obras que deram impulso a esta vertente da ciência política norte-americana foram aqui compiladas como HUNTINGTON (1957); JANOWITZ (1960) e FINER (1988).

A análise de Janowitz é uma combinação efetiva de sociologia weberiana, análise funcional, pesquisa empírica e conceitos retirados da teoria da modernização. De fato, sua conclusão é a de que o exército moderno tornou-se moderno e civilizado, passando pelas mesmas etapas que a sociedade ocidental passou.<sup>506</sup> Caminhando assim, a profissão militar tem apresentado um alto nível de transformações, as quais são verificadas nos estabelecimentos militares dos mais diversos países. A principal variável causal é o avanço tecnológico, o qual levou a, pelo menos, três grandes transmutações: a) a realização de um tão alto nível de especialização profissional que as pessoas pensam em si próprias como membros de um corpo especializado específico em vez de um membro de uma classe social; b) no âmbito castrense, há uma crescente especialização e diversificação das operações militares; c) o estreitamento da diferença entre elites civis e militares no que concerne às habilidades e orientações administrativas.<sup>507</sup>

Janowitz, porém, apressa-se a afirmar que a organização militar continua sendo única, devido à natureza intrínseca da profissão, a qual é a habilidade no manejo da guerra, resguardada pelo fato de deter, em nome da sociedade, os meios da violência legítima. Este motivo primário criou, nos Estados Unidos e em outras nações, um ambiente especial, que permitiu influenciar o processo de decisão política nas áreas consideradas prioritárias assim definidas pelas forças armadas. Nos EUA, isto veio a acontecer após a Segunda Guerra Mundial, quando o establishment militar tornou-se uma vasta estrutura com graves responsabilidades internacionais.

Esta influência política dos militares possui as seguintes características: a) é basicamente não-partidária, mas não apolítica; b) detêm-se primordialmente sobre questões que são relacionadas com a defesa e a segurança nacional, cujo conceito se ampliou durante a guerra fria; c) suas crenças políticas são um reflexo do pensamento civil, um pouco modificadas pela educação e experiências militares; d) estão mais ligados ao aspecto administrativo do sistema industrial do que em seus supostos valores econômicos, não sendo, por exemplo, entusiastas defensores do livre mercado; e) rejeitam a tese de que sua organização deva ser avaliada em termos de custos; f) não subscrevem a tese de que as atuais relações sociais expressam os valores desejados; g) em matéria de política pública consideram-se os mais aptos conselheiros pois não estão submetidos às pressões eleitorais.<sup>508</sup>

---

<sup>506</sup> Ver a análise de Janowitz em BOENE (1990).

<sup>507</sup> JANOWITZ (1960). p. 03 -13.

<sup>508</sup> JANOWITZ (1960). p. 233-53.

Este era o estado da disciplina quando Kennedy subiu ao poder. A aproximação que Janowitz faz entre o mundo civil e militar, sua visão do exército americano como uma máquina profissional e moderna, mas completamente de acordo com as mudanças ocorridas com o próprio país e procurando lutar por poder apenas em sua esfera de competência, tudo isso era o que os novos liberais queriam ouvir. Bastante afinada também com a Nova Fronteira era o seu pensamento sobre o papel político dos militares nas nações em construção do Terceiro Mundo. Repartindo com Kennedy o entusiasmo pela “ação cívica”, o autor construiu o melhor arrazoado que existe sobre o assunto. A análise parte de que, no caso específico dos países do Terceiro Mundo, os exércitos baseiam-se nos padrões organizacionais e tecnológicos das nações mais avançadas, e tornaram-se então as instituições mais modernas e bem organizadas em termos burocráticos. Isto, por sua vez, fez com que estas organizações tivessem funções econômicas e sociais relevantes, o que tendia a expandir o papel político desempenhado por elas.

Em relação à expansão destas funções, o autor, numa análise definitiva, coloca os parâmetros da “ação cívica”, ou seja da ação militar em campos fora de sua atividade profissional principal. Neste sentido, pode-se dizer destas instituições que elas servem de campo de treinamento para habilidades técnico-administrativas e que possuem capacidade técnica para gerenciar empresas econômicas com vistas a seus próprios fins ou para as necessidades da sociedade civil.<sup>509</sup> Esta importância relativa de “campo de treinamento” tende a decrescer com o desenvolvimento dos esquemas civis e estatais, mas este não é sempre o caso. Ela depende do desenvolvimento específico de cada país no que tange ao seu sistema educacional e a difusão da técnica no interior das burocracias públicas e privadas. Caso este movimento seja conduzido pelo exército, este é o responsável maior pela construção de um “pool” de administradores para as empresas privadas ou públicas.

Nos países onde esta administração torna-se legítima, existe uma tendência para que a função econômica dos militares inclua também a construção de obras públicas, estradas, ferrovias, etc.<sup>510</sup> Esta associação na tarefa do desenvolvimento é maior ou menor de acordo com a tradição e procedimentos herdados pela instituição. A participação dos militares na administração de empresas estatais e na construção de obras públicas está vinculada a uma regra axiomática que une os dois procedimentos – quanto mais recursos um exército possui sob o seu

---

<sup>509</sup> JANOWITZ (1964). p. 75.

<sup>510</sup> Ibidem. p. 77.



comando, maior o seu potencial de participação na política doméstica e, por sua vez, o papel econômico parece expandir-se com o aumento do envolvimento político.<sup>511</sup> O uso de tropas em ações não-militares é mais feliz e adequada em setores onde a atividade principal está relacionada com as atividades das forças armadas tais como transporte, saúde pública, educação, projetos pioneiros e não convencionais etc. Existe porém um limite óbvio, que é a falta de pessoal especializado para realizar tantas tarefas. No caso de um governo militar tal como o implantado no Brasil em 1964, este pode governar cooptando as elites civis e estabelecendo um equilíbrio planejado entre os setores público e privado, dimensionando otimamente a participação econômica militar, conforme os recursos existentes, geralmente em setores estratégicos previamente delimitados como tal.

Janowits defende os governos militares no Terceiro Mundo como “crucial in preventing left-wing groups from assuming control of these states, and it developed extensive aspirations for managing them”.<sup>512</sup> Apenas lamenta que, muitas vezes esta gerência teria sido inefetiva ou limitada, desperdiçando-se assim o potencial modernizador da instituição. A contribuição não seria apenas econômica, pois, em relação à “political modernization”, os militares serviriam como os agentes da mudança social. Seu papel aqui é múltiplo, e deve ser guiado pelas necessidades da modernização. Primeiro, criar e expandir um senso de identidade nacional, especialmente difundindo valores simbólicos e morais que expressem a nação e o próprio exército. Segundo, tomar para si a tarefa da “mobilização social”, no caso da assunção de um regime militar. Numa situação como esta, o regime defronta-se com a tarefa de tomar para si a liderança política nacional, e é levado a desenvolver um adequado aparato político externo à estrutura da organização.<sup>513</sup>

Nesta altura, cabe perguntar se o modelo democrático das relações civil-militares teria alguma aplicação para os fins políticos de uma nação do Terceiro Mundo. Aparentemente não, mas Janowitz percebendo o problema afirma que: “não é um exagero concluir desta análise da profissão militar nas novas nações que o padrão atual vigente nas relações civil-militares é essencialmente transitório”.<sup>514</sup> Seu conselho então é o de que os EUA não se devem confundir nestas questões. Estes governos militares carregariam consigo a idéia de progresso como um

---

<sup>511</sup> JANOWITZ (1964).

<sup>512</sup> JANOWITZ (1964). p. 79.

<sup>513</sup> Ibidem. p. 84.

<sup>514</sup> JANOWITZ (1964). p. 103.

legado da experiência política ocidental e, a missão americana seria a de incentivá-los a construir as apropriadas instituições através da ajuda externa e da contribuição intelectual esclarecida.

Samuel Huntington escreveu a primeira obra contemporânea de grande impacto sobre o profissionalismo militar. “The Professional Soldier and the State” data de 1957 e é anterior aos primeiros escritos de Janowitz sobre o tema. A profissão militar é vista por ele como apresentando as três características principais de toda profissão: especialização, responsabilidade e espírito de corpo. A diferença deste tipo de profissionalismo em relação aos demais residiria na sua esfera de competência, que é o manejo da violência organizada; na responsabilidade da profissão, que é a segurança militar do Estado e no tipo de ética desenvolvida pela corporação, a “military mind” como denomina o autor, a qual difere de qualquer ética profissional de um grupo civil.<sup>515</sup> Huntington foi o primeiro “scholar” a mostrar a emergência dos militares como um grupo político influente na política de segurança nacional. Esta seria primariamente uma matéria de negociação entre agências executivas, na qual a ação dos militares e de seus parceiros pode ser explicada por um modelo que considere a conexão entre o estabelecimento militar entendido como burocracia do Estado e a política no sentido contido no termo “policy”. O conflito não é entre “soldados” e “civis”, mas entre estabelecimentos burocráticos sobre a determinação da política de segurança nacional e da regulação de outras áreas de interesse do estrato militar.

Neste texto de 1957, a maior contribuição de Huntington à teoria das relações civil-militares é a crença de que o crescimento do profissionalismo militar é inversamente relacionado com a intervenção militar. Devido o moderno senso de missão, dada a ideologia militar existente e a crescente autonomia corporativa, tudo inclina os militares profissionais para uma postura política pouco interventora, ou pelo menos propensa à obedecer aos parâmetros constitucionais. Esta proposição foi seriamente criticada por uma série de autores e, como veremos adiante, abandonada parcialmente por Huntington quando ele desviar o seu olhar para as sociedades em mudança, já no final da década de 60. Ele nunca foi bem aceito pelos liberais de Kennedy, dada a sua visão conservadora, implícita na apresentação de uma “military mind”, transhistórica, “cross-cultural” e universal, e devido sua visão demasiada pró-militar.<sup>516</sup>

Finer é um dos autores que discordou de Huntington quanto à famosa tese de que a melhor forma de separar os militares da política é encorajá-los a serem plenamente profissionais.

---

<sup>515</sup> HUNTINGTON (1957). p. 7-18.

<sup>516</sup> Crítica encontrada em BOENE (1990). p. 16.

A seu ver, para que as forças armadas não intervenham, elas devem acreditar e seguir um princípio que deve estar explícito na arena política, o princípio da supremacia civil, o qual, nos países com certo nível de “cultura política”, não é hegemônico. Cultura política neste contexto é entendida tal como definida por Lucian Pye, um “conceito que sugere que as tradições de uma sociedade, o espírito de suas instituições públicas, as paixões e a razão coletiva de seus cidadãos, o estilo e o código operativo de seus líderes, não são produtos aleatórios da experiência histórica, mas a adequada parte de um todo e constituem uma rede inteligível de relações”.<sup>517</sup> Finer, usando este conceito da teoria da modernização fez um “link” entre o nível social e econômico de uma sociedade terceiro mundista, que ele eventualmente pode considerar “baixo” pelos padrões da teoria, e a sua performance política.

Mesmo nas sociedades industriais mais avançadas o crescimento do profissionalismo pode acarretar problemas não previstos por Huntington, uma vez que a consciência profissional do militar pode levá-lo à sua própria noção do interesse nacional, o que é sempre um baluarte das intervenções e também favorece uma maior participação no processo decisório das políticas públicas. Da mesma forma, pode surgir um tipo de sindicalismo ou corporativismo militar exacerbado, comportamento que estabelece uma maior autonomia para a corporação e consequentemente maior força institucional. Por último, o profissionalismo mais desenvolvido pode levar à consciência de que as forças armadas são servidoras do Estado e não do governo que está no poder. Feita a distinção, fica aberto o caminho para a desobediência, para a afirmação dos interesses corporativos.<sup>518</sup>

Uma avaliação desta escola aponta para algumas referências básicas. A primeira é um weberianismo mais ou menos explícito, patente na visão compartilhada de uma organização de larga escala, agindo como grupo profissional para preservar padrões e valores, e ligados como burocratas ao moderno estado-nação.<sup>519</sup> Estes autores aceitam acriticamente a estrutura conceitual da teoria da modernização e chegaram mesmo a apoiar-se em uma variante da tese da convergência<sup>520</sup>, que consiste no seguinte: a modernização está realmente em movimento por toda parte, mas nos países subdesenvolvidos ela encontra nos militares o seu primeiro “locus” e principal motor. Isto os empurra, inevitavelmente, para a política e a administração do país. Os

---

<sup>517</sup> PYE (1963). p. 07.

<sup>518</sup> FINER (1988). p. 20-41.

<sup>519</sup> A melhor descrição desta filiação está em PERLMUTTER (1977).

<sup>520</sup> Apenas Huntington parece não concordar com a tese da “convergência”. Gilman é quem afirma isto e assim o desqualifica como não pertencente à escola. GILMAN (2003 b). p. 228.

papéis de burocratas e profissionais modernos envolvem os militares na “policy”, nos Estados não-pretorianos e os dirigem para a “politics” em Estados pretorianos. Decorre desta visão uma avaliação benigna dos governos militares, por serem basicamente agentes da modernização.

### 3.2.3 - A Política da Ordem.

O pressuposto original da teoria da modernização era o de que as sociedades do Terceiro Mundo estariam se transformando em democracias estáveis do tipo ocidental, em uma espécie de otimismo evolucionário muito ao gosto da doutrina. Mas o panorama nos meados dos anos sessenta, marcado por golpes militares, violência social e instabilidades crônicas levou a uma reavaliação dos conceitos e da orientação política que emanava destes. Gradualmente, cientistas políticos procuraram abandonar o ideal democrático da modernização em favor de uma “política da ordem”.

Um dos ataques mirou ao conceito chave de “political development” e em todo tipo de política que pudesse ser pensada a partir desta abordagem, a qual entrou rapidamente em declínio, especialmente como uma teoria que pensasse o mundo subdesenvolvido.<sup>521</sup> O problema maior consistia na forma irrealística pela qual o conceito passou a ser entendido. Em um ambiente caracterizado por colapsos econômicos e políticos, autoritarismo e corrupção, ele veio a ser simplesmente irrelevante. Somem-se a isto os velhos pecados já assinalados de etnocentrismo, otimismo ingênuo e falha em reconhecer os problemas do capitalismo dependente. Samuel Huntington sugere que o conceito seja deixado de lado e propôs em “Political Order in Changing Societies”(1968) a adoção de “political change” como mais adequado.

A observação desta dilaceração, na qual modernas encarnações políticas do tradicional possuíam um importante papel, na forma de novas oligarquias ou de um populismo demagógico, fizeram com que a academia americana deste período, sempre com um pé no conservadorismo, acreditasse que a estabilidade política e governos fortes fossem a chave do problema. Buscaram, então, entender os fatores que poderiam trazer a coesão tal como observada nas sociedades onde era baixo o nível de dissensão e desordem. Em termos institucionais, isto significava um olhar crescente para um possível papel construtivo dos militares. Eles tinham sido descritos antes como inimigos do “political development” mas, eram agora considerados agentes da

---

<sup>521</sup> Ver RANDALL e THEOBALD (1998). p. 37.

modernização e da estabilidade. As primeiras obras que demonstravam esta mudança de atitude foram aquelas já citadas dos teóricos da modernização. Uma coletânea de artigos saiu em 1962, com artigos de Pye, Shils e John J. Johnson e Manfred Halpern.<sup>522</sup> O argumento básico era o de que as elites empresariais e políticas tinham falhado em desenvolver seus países e restavam os militares como o único grupo com as habilidades organizacionais e atitudes capazes de gerar mudanças. Halpern sustentava que as forças armadas formavam uma espécie de vanguarda, o setor mais coesivo das classes médias de um país subdesenvolvido. Não somente elas são capazes de prover a liderança necessária como estão afastadas da venalidade, corrupção, nepotismo e rivalidades partidárias que caracterizam os grupos políticos destes países. Dentro do exército, um forte senso de missão e da grandeza nacional transcenderia os interesses paroquiais, regionais ou econômicos e poderia definir mais claramente os elementos capazes de construir a nação.<sup>523</sup>

A mais contundente crítica oriunda da academia americana ao otimismo liberal inserido na Aliança para o Progresso veio de Samuel Huntington, o autor de “The Soldier and the State”, obra que é uma espécie de guia ideológico das forças armadas americanas. Conselheiro do Pentágono durante a guerra do Vietnã, “Chairman” do South East Asian Advisory Group da USAID onde dirigiu os “estudos vietnamitas”(66-69) e muito próximo de certos setores do exército brasileiro, Huntington veio ao Brasil várias vezes, a partir de 1972, onde se encontrou com os altos escalões do regime, especialmente com o Gal. Golbery do Couto e Silva, por quem foi extensivamente consultado sobre a precisa forma de realizar a retirada gradual dos militares do poder, estratégia que começou a ser executada durante o governo Geisel.<sup>524</sup> Em meados da década de 60, ele argumentava que democracia e desenvolvimento não estavam conectados e que o propósito principal de um governo não é produzir democracia ou desenvolvimento, mas sim ordem e estabilidade.<sup>525</sup>

Esta mudança na teoria refletia, talvez, as perspectivas do “establishment” político-conservador americano, contra o otimismo da modernização liberal que estava por trás da evolução da ajuda externa no período, peça fundamental da política externa democrata. O conservadorismo americano acreditava que a idéia de gastar grandes somas de dinheiro para ajudar países pobres era um pensamento similar aos programas de bem-estar internos, ambos

---

<sup>522</sup> JOHNSON (1962).

<sup>523</sup> HALPPERN (1962).

<sup>524</sup> LEHMAN, David. “Democracy and Development in Latin America”. op. cit. p. 25.

<sup>525</sup> Ibidem.

frutos da fé no modernismo social, da crença de que um estado esclarecido e democrático pode superar todos os males sociais.<sup>526</sup>

Isto nos leva a considerar que, apesar de algumas aproximações, Huntington não é realmente um teórico da modernização desgarrado de suas crenças originais, tal como Pye. Nesta direção pode-se argumentar que ele: a) rejeita o desejo de impor a mudança social-tecnocrática ao terceiro mundo; b) rejeita a noção de que a modernização é uma força inevitável e progressista.<sup>527</sup> Sua visão é não-evolutiva e pouco simpática ao progresso universal, tal como previsto por Rostow. Não faz uma conexão entre subdesenvolvimento e instabilidade, uma vez que é a tentativa de modernizar, ao invés da falta de modernidade, que resulta na instabilidade política. Rostow e outros viam esta conexão no curto prazo, mas no longo prazo acreditavam que a estabilidade política fluiria da reforma social e econômica. No pensamento de Huntington, o “political gap” disparado pelas reformas - hiato entre as aspirações altas e as expectativas baixas - é a causa de imprevisíveis instabilidades que podem levar o país para a catástrofe política e o fracasso do “nation-building”.

A crítica da teoria da modernização e a construção de sua nova estrutura conceitual foram feitos em uma série de textos, dos quais o mais famoso é “Political Order in Changing Societies”(1968).<sup>528</sup> Aqui, o autor avalia que nos estágios iniciais do desenvolvimento econômico há uma tendência ao abalo da ordem, na medida em que as diferenças sociais aumentam e as novas aspirações não são satisfeitas. Geralmente, as instituições políticas destes países são inflexíveis ou fracas para acomodar ou lidar com estas pressões. O resultado é o colapso político, perda de controle do Estado, processo que ele denomina de “political decay”. O problema é, então, o de redefinir as prioridades. Na frase inicial da obra ele afirma que “a mais importante distinção política entre países diz respeito não à forma de governo, mas ao grau de governo”.<sup>529</sup> Ou seja, o desenvolvimento político desejado não é na direção da democracia ou de outro regime qualquer, mas no sentido da disposição crescente do Estado de impor a lei e a estabilidade em uma dada sociedade. Ele desqualifica assim o conceito de “political development”, considerado irrelevante, baseado em falsas premissas, contraproducente como fundamento da política externa

<sup>526</sup> GILMAN (2003 b). p. 229.

<sup>527</sup> Ibidem. p. 228.

<sup>528</sup> A primeira formulação da crítica foi feita em HUNTINGTON, Samuel. “Political Development and Political Decay”. World Politics, volume 17. Nº 3. Pags. 386-430. 1965. O famoso primeiro capítulo de “Political Order in Changing Societies” é, em grande parte, baseado neste artigo. De grande impacto foi o lançamento de “Change to Change”.em 1971.

<sup>529</sup> HUNTINGTON (1968). p. 01.

e oferece o mais prosaico e conservador “political order”. O fator principal desta ordem é o balanço entre as instituições políticas e as forças sociais. A modernização envolve, em grande parte, a multiplicação e a diversificação desta forças. A chave está na capacidade do governo em absorver, reconciliar e agir diretamente sobre as diversas demandas e pressões sob as quais está sujeito. A estabilidade sempre é desafiada. Uns dos elementos fundamentais desta construção são os partidos políticos organizados. Eles provêm os principais meios institucionais para organizar a expansão da participação política, não importando se o sistema é uni ou multipartidário.

Mas o principal desafio está no Terceiro Mundo, em regiões nas quais a “comunidade política é fragmentada contra ela mesma e onde as instituições políticas possuem pouco poder, menor majestade, menor resistência às crises – onde, em muitos casos, governos simplesmente não governam”.<sup>530</sup> Neste ambiente de “political decay”, os militares possuem um importante papel a cumprir. Para Huntington, os militares exercem uma função progressista nos primeiros estágios da modernização, enquanto a sociedade é composta de camponeses e de oligarquias latifundiárias. Oficiais militares, tal como os empresários protestantes de Weber, abraçam uma espécie de puritanismo, atacando a corrupção, a ineficiência, o desperdício de recursos e tentam promover a reforma social e econômica. Para que isso ocorra, deve surgir dentro do Exército um sentimento de “missão nacional” que transcenda interesses econômicos regionais e a política paroquial.

Quando a modernização avança e a sociedade move-se para uma fase de mobilização popular sem que se desenvolvam instituições políticas efetivas, os militares passam a ser uma força conservadora, que protege as classes altas e médias das incursões vindas de baixo.<sup>531</sup> Ele chama este fenômeno de golpe de “veto”: a intervenção mantém a porta aberta para a classe média e fecha a porta, veta a participação política mais radical das classes baixas. Esse tipo de intervenção pode ocorrer em circunstâncias diferentes. Uma é a vitória ou a perspectiva de chegada ao poder de um grupo que os militares desejam excluir do poder político. Outra, acontece quando um governo no poder começa a promover políticas radicais ou desenvolver apelos a grupos que os militares desejam excluir do poder. É o caso do Brasil em 1964, como Huntington afirma.<sup>532</sup> Entretanto, ele não chega a condenar tais propósitos. Dentro do

---

<sup>530</sup> HUNTINGTON (1968). p. 02.

<sup>531</sup> HUNTINGTON (1968).p. 222.

<sup>532</sup> HUNTINGTON (1968). p. 224.

funcionalismo de sua teoria, estas são apenas tipologias sintomáticas, opções do curso da política, sobre as quais ele não elabora juízos de valor.

Huntington providenciou a revisão crítica da teoria da modernização dentro do ponto de vista do conservadorismo americano. Antiliberal, rejeitou as esperanças de que a mudança social iria posicionar os países do Terceiro Mundo na direção do modelo americano de modernidade.<sup>533</sup> Acusou a teoria de nunca ter realizado um rigoroso balanço das causas da mudança social e de não ter providenciado uma mais acurada definição dos estágios da modernização – malgrado os esforços de Rostow. O passado idealizado juntamente com uma satisfação com o presente teriam engendrado a teoria pela qual a história americana era o modelo para a humanidade, uma afirmação cujo fracasso já era evidente no final da década, afirma o autor.<sup>534</sup> Ele propôs que o polêmico e cada vez mais vago termo “modernização” fosse trocado simplesmente por “change”. Contudo, a teoria não morreu completamente e mesmo Huntington se aproveitou do apelo que ela ainda tinha no começo dos anos 70 para, em uma visita ao Brasil, em 1972, definir-se como: “trabalho para a Universidade de Harvard, dirigindo pesquisas universitárias, modelos de regime e processos de modernização.”<sup>535</sup>

Ele veio ao Brasil à convite do governo e da Universidade Cândido Mendes. Naquele momento, no qual a ARENA parecia abarcar todo o sistema político, ele alertou Golbery e Leitão de Abreu, improvisando sobre a tese da sobrevivência e do crescimento, em longo prazo, do Movimento Democrático Brasileiro - MDB, uma vez que “é uma questão de tempo, quando a modernização começa a promover, naturalmente, a emergência de novos grupos e classe, que foram engendrados pelo próprio sistema, desvinculados, portanto da velha ordem”.<sup>536</sup> Assim, a modernização continuava a operar através de um de seus apóstatas, reduzida a uma versão destituída de seus pressupostos liberais e que podia então ser entendida pela sua definição mais tecnocrática que remete ao enunciado de C. E. Black (1966), para quem modernização é o processo “pelo qual historicamente instituições são envolvidas e adaptadas às funções sociais em rápida mudança, que refletem o crescimento sem precedentes no conhecimento humano, permitindo o controle sobre o seu ambiente”.<sup>537</sup>

---

<sup>533</sup> GILMAN (2003 b). p. 231.

<sup>534</sup> É a crítica contida em “Change to Change”. Citada por GILMAN (2003 b). p. 234.

<sup>535</sup> Revista Veja. Nº. 216. 25/10/72. Entrevista de Samuel Huntington com Marcos de Sá Corrêa.

<sup>536</sup> Revista Veja. Nº. 216. 25/10/72. Entrevista de Samuel Huntington com Marcos de Sá Corrêa.

<sup>537</sup> BLACK (1966).



A publicação destes trabalhos gerou duas reações diferentes entre os “brazilianists”. A primeira foi incorporar a estrutura conceitual de Huntington aos estudos brasileiros, considerando-a útil para estudar a história recente brasileira. É a perspectiva de Ronald Schneider, para quem as proposições básicas de “Political Order in Changing Societies”, seriam aplicáveis ao Brasil onde “o atraso no desenvolvimento das instituições políticas diante da mudança social e econômica”,<sup>538</sup> é um elemento crítico na instabilidade e desordem que caracterizou a vida nacional (pelo menos até 1970, quando encerra a sua análise). Aceitando o conceito de Huntington de institucionalização em termos de adaptabilidade, complexidade, autonomia e coerência de organização e procedimentos, ele considera que desde a crise que levou à derrubada do império, o desenvolvimento político brasileiro teria sido intermitente e descontínuo. A fraqueza dos partidos políticos seria um dos principais problemas. Cada grande crise brasileira – 1889, 1930, 1964 - foi resolvida militarmente, mas isto não refletiu as características da organização castrense, mas sim a estrutura política e institucional da sociedade, em processos diferentes de “political decay”.<sup>539</sup>

Observando o regime “pretoriano” brasileiro pós-64, Huntington afirmara que talvez, no caso brasileiro, fosse tarde demais para a modernização militar e talvez, também, tarde demais para as forças armadas cumprirem o papel de “institution-builder”.<sup>540</sup> Schneider é mais preciso a respeito da questão. O regime militar seria desenvolvimentista no restrito sentido econômico do termo, levando em conta que ele procurou sustar o processo de mobilização social e restringir a participação política. Neste limitado sentido, ele foi mais modernizante do que tradicional, no que pesaram as circunstâncias da época. Tendo o Brasil já entrado na rota da industrialização, dificilmente esta poderia ter sido revertida, mesmo porque a doutrina da segurança nacional a exigia.<sup>541</sup> Este caráter do regime veio a ser respaldado pela teoria da modernização. Em 1966, Almond e Bingham Powell, analisando o caso brasileiro, julgaram que ele representava um sistema “autoritário modernizador”<sup>542</sup> distinto do regime “autoritário conservador”<sup>543</sup> espanhol, ou do sistema democrático mexicano com “baixa autonomia subsistêmica”.

---

<sup>538</sup> SCHNEIDER (1971).

<sup>539</sup> Ibidem. p. 15.

<sup>540</sup> HUNTINGTON (1968). p. 261.

<sup>541</sup> SCHNEIDER (1971). p. 338.

<sup>542</sup> ALMOND e POWELL (1966).

<sup>543</sup> O modelo de Juan Linz sobre o regime espanhol, muito lido no Brasil quando construiu-se a literatura sobre a “transição” do regime militar, foi desenvolvido ainda em 1964. O autor, nesta época, trabalhava com vários teóricos da modernização tais como Lipset, Rokkan e o próprio Almond.

A outra reação aos escritos de Huntington, que pode ser estendida aos de Halpern, Pye, Schneider e outros, é a de considerar que estes falham ao considerar os militares insulados ou acima das banalidades da rotina social e política do país, livres de conflito, tensões ou tentações. Em outras palavras, eles teriam criado o mito do “militar unificado”, mito porque, em verdade, existe sempre sectarismo, personalismo, facciosismo dentro do corpo de oficiais. A organização militar não é um corpo unificado, racionalmente coordenado, no melhor estilo weberiano. O oficialato pode resvalar para um tipo de patrimonialismo no qual os recursos burocráticos do governo podem ser usados para os seus próprios interesses. Mesmo na situação na qual não há um governo militar direto, o oficialato pode vincular o seu apoio à algum tipo de vantagem ou prerrogativa a ser obtida.

Riordan Roett criou esta controvérsia em “Brazil: Politics in a Patrimonial Society”. Desapontado pela sua experiência no Nordeste, quando trabalhou na USAID, ele lamentava que a ênfase no crescimento econômico desde 1964, respaldado pela ajuda externa americana, tenha levado ao esquecimento os ideais de mudança política e social, impedidos de agir devido a uma preocupação com a política da ordem e o anticomunismo. Sua visão do Brasil, certamente marcada pela experiência pernambucana, procura mostrar que, desde a independência, uma minoria tem mantido o seu domínio sobre a sociedade brasileira. A chave para o entendimento deste controle está na habilidade dos grupos dominantes em manipular a distribuição dos cargos públicos e de criar laços de dependência pessoal, ou clientelísticos. O Brasil seria uma sociedade patrimonialista, baseada numa ordem altamente flexível e paternalista, que usa os recursos de poder e especialmente a expansão do serviço público como forma de recompensar os amigos e cooptar aliados.<sup>544</sup> O governo militar não fugiria deste perfil. Sobre uma roupagem burocrática e tecnocrática estas práticas continuariam a acontecer. A estratégia militar para lidar com as pressões políticas acrescentaria a repressão e o controle ideológico, mas manteria o clientelismo e a cooptação decorrente da expansão do emprego público. No caso brasileiro, os militares não estariam de forma alguma imunes ao sectarismo, personalismo ou ao auto-enriquecimento, o mesmo tipo de excessos que eles criticavam nos políticos civis.

Na próxima seção será visto como Kennedy e seus conselheiros pensaram e implantaram sua política de segurança nacional, influenciada pelos estudos de Pye, Rostow e outros teóricos da modernização cujo pensamento aqui foi investigado. Será explorado o fato de que a retórica

---

<sup>544</sup> ROETT (1972 b).

reformista do presidente caminharia junto com um crescente compromisso com a ajuda militar e policial e com os esforços de contrainsurgência, que buscavam subjugar as possíveis rebeliões camponesas ou quaisquer insurgências do tipo leninista-marxista que eventualmente poderiam ocorrer na região.

### 3.3 - Kennedy e a Política de Segurança Nacional.

A administração Kennedy decidiu, em 1961, transformar o foco de sua política militar para a América Latina, com a mudança da “defesa hemisférica” para a segurança interna, focando não mais a proteção da costa marítima da região e sim, a defesa interna dos governos latino-americanos contra a subversão comunista, o terrorismo de esquerda e a suposta infiltração dirigida por Havana. Pelo menos dois fatores foram fundamentais nesta mudança. O primeiro foi a preocupação com a experiência revolucionária cubana e o surgimento de bandos guerrilheiros em vários países da região, aparentemente orientados pelo regime de Fidel. O segundo foi a crença de Kennedy de que a América Latina estava entrando em um período de crise com profundas implicações para os interesses materiais dos Estados Unidos. Esta crença era fundamentada pela aproximação da administração a uma nova escola do pensamento liberal americano, a qual entendia que, durante os anos 50, a guerra fria teria sofrido uma dramática mudança de ênfase, deslocando-se da Europa para os países menos desenvolvidos. Os principais proponentes desta nova escola eram os teóricos da modernização e alguns liberais do partido democrata tais como Adlai Stevenson, Averell Harriman e Chester Bowles.<sup>545</sup>

Esta mudança geral na geopolítica da região levou a um duplo movimento: uma mudança na doutrina e outra na política militar para a região. A seguir, acompanharemos estes desdobramentos, com o pressuposto de que o desvelar desta política é importante para um melhor entendimento dos eventos ocorridos em torno da ajuda externa americana. A ajuda militar, os programas de treinamento e as vendas de armas, serviram a um propósito consistente, e

---

<sup>545</sup> Ver VAN CLEVE (1976). p. 198.

formavam uma unidade juntamente com a assistência financeira, visando aos objetivos da política externa americana para a região. Esta unidade, o pensar as duas ajudas como vetores da mesma política, levou a um fato inusitado, notadamente a imputação à USAID dos programas de treinamento para as polícias do continente, questão polêmica que suscitou muita discussão dentro e fora do aparato do Estado americano. Será visto, nas seções subseqüentes, o conteúdo desta nova doutrina, a construção de toda uma estrutura visando dar substância às ações de contrainsurgência, o pilar da nova doutrina, e os efeitos gerais desta sobre a política estadunidense para a América Latina e especificamente sobre a Aliança para o Progresso.

### 3.3.1 - Antecedentes das Mudanças na Política Militar.

Após o final da Segunda Guerra Mundial, os Estados Unidos esforçaram-se para criar um sistema militar interamericano, que desse suporte aos esforços de colocar todo o continente alinhado com os seus objetivos mais amplos em relação à guerra fria. Um dos momentos deste processo foi a assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), no Rio de Janeiro, em 1947. O TIAR integrava a América Latina ao bloco de poder americano, enquanto distribuía responsabilidades e regulava as participações de cada país signatário em relação à defesa hemisférica. Para levar em frente esta estratégia, os EUA expandiram o seu “Military Assistance Program”-MAP, criando uma série de instâncias nas quais os representantes de cada força armada da região pudessem reunir-se. Buscou, também, criar todo um aparato de ensino e treinamento que funcionasse como fonte de difusão ideológica das novas doutrinas militares e de pessoal especializado nas novas habilidades militares necessárias.

Em 1951, o “Mutual Security Act” formalizou as disposições existentes e fundamentou o MAP, um programa de alcance global, através do qual os Estados Unidos doavam ou vendiam material militar a outros países. O Congresso exigiu que fossem firmados acordos bilaterais com cada país beneficiado pela ajuda, o que deu vida a uma série de acordos militares. Entre 1952 e 1955, doze nações latino-americanas realizaram este tipo de acordo, entre elas o Brasil.<sup>546</sup> Juntamente com a ajuda militar, cada nação recebeu uma missão militar, denominada Military Assistance Advisory Group – MAAG. Estas missões, em muitos casos, ganharam grande importância local, influenciando e supervisionando não somente as atividades militares de seus

---

<sup>546</sup> COMBLIM (1980).

parceiros regionais, mas também, participando ativamente da política interna destes, o que não é de se estranhar dado o “pretorianismo” vigente na região. Essa intromissão na política interna expandiu-se com o advento das novas doutrinas da “defesa interna” e da “contrainsurgência”.

Durante os dois últimos anos do governo Eisenhower, da mesma forma como havia acontecido com a ajuda externa, ocorreu uma lenta e incompleta redefinição da política de segurança nacional dos EUA, rumo a um novo entendimento do “locus” e da forma pela qual o conflito da guerra fria seria travado. Lembre-se que, neste período, detectou-se os sentimentos antiamericanos regionais, na malfadada viagem de Nixon. Recorde-se que a teoria da modernização já pregava desde 1959, o papel modernizador dos militares. Surgem as primeiras tentativas de apoiar as ações não-militares dos exércitos da região, o que viria a ser conhecido como “civic action”. Em agosto de 1960, em uma conferência militar interamericana realizada na zona do canal do Panamá, o Major General Theodore Bogart, comandante geral do U.S. Caribbean Command, falou à assembléia, onde estavam reunidos representantes da maioria dos principais países da região, apregoando que os exércitos agora poderiam ter um papel significativo no desenvolvimento de suas economias nacionais.<sup>547</sup> A nova abordagem significava que o papel doravante seria duplo: os militares deveriam encontrar, dentro da tradição e das possibilidades materiais, formas de ajudar o desenvolvimento nacional e, por outro lado, conter o suposto crescimento da subversão comunista. Mas não houve, neste momento, o repúdio da doutrina dos anos 50, que defendia o uso das forças armadas latino-americanas para os tradicionais propósitos de defesa continental. As mudanças insinuadas no governo Eisenhower foram completadas por seu sucessor democrata.

Um pouco destas mudanças deve-se à personalidade de Kennedy. Ele combinava sua crença na validade de sua nova política externa com um misto de preocupação e fascínio pelos movimentos guerrilheiros e pelos problemas da modernização do Terceiro Mundo. Sabe-se que ele lia as obras de Che Guevara e Mao Tse Tung<sup>548</sup> e trouxe para a área da segurança nacional de sua administração “scholars” como o onipresente Walt Rostow e Roger Hilsman, (que comandou o projeto Hamlet no Vietnã). Seu principal assessor militar, o Gal. Maxwell Taylor, também compartilhava a idéia de que uma ajuda econômica sofisticada, juntamente com a ajuda militar repensada pela Nova Fronteira, poderiam salvar o mundo do comunismo. Em sua peculiar

---

<sup>547</sup> VAN CLEVE (1976). p. 21.

<sup>548</sup> Ibidem. p. 22.

mistura de idealismo e pragmatismo, Kennedy não hesitou em usar todos os instrumentos de poder disponíveis para superar a URSS em seu desafio global e criar uma ordem mundial compatível com os interesses americanos.

A resposta, no setor da segurança nacional, foi buscar uma nova estratégia que substituísse as idéias agora obsoletas de “retaliação massiva” e “defesa hemisférica”. Em escala global surgiu o conceito de “resposta flexível”, o qual expressava a necessidade da utilização de um mais variado repertório de capacidades militares, indo da proposta de aumento do poder nuclear até o crescimento da ação anti-guerrilha.<sup>549</sup> Dentro do hemisfério, a “resposta flexível” foi dirigida para conter e prevenir o surgimento de “focos” de guerrilha, orientados ou não pelo regime cubano. Este tipo de ameaça colocou um dilema para o Inter American Military System – IAMS e os planejadores estratégicos do Pentágono e da Casa Branca. Se por um lado, havia uma clara ameaça militar, consubstanciada na ameaça guerrilheira, perigo que exigia um redimensionamento do treinamento e do equipamento dos exércitos da região, por outro, esta ameaça era “percebida como tendo dimensões sociais, econômicas e políticas que transcendiam o campo estritamente militar,... e assim era recomendável que se pensasse em soluções extra-militares.”<sup>550</sup>

Esta foi a razão pela qual a Aliança para o Progresso foi interpretada, do ponto de vista do Departamento de Defesa e dos conselheiros da segurança nacional, como basicamente um instrumento anti-foco que atacaria as raízes do mal, fertilizado pela crise social e econômica. Depois de estabelecida a Aliança como a principal política e a chave das relações dos EUA com a América Latina, tentou-se encontrar uma política militar e um papel para o IAMS que fosse compatível com o programa. Aqui havia um outro dilema fundamental. Levando-se em conta que as reformas planejadas pela Aliança deveriam ocorrer dentro do quadro democrático previsto, a estabilidade não poderia advir de regimes ditatoriais sustentados por exércitos reacionários e truculentos. Porém, a redução da influência interna dos militares ameaçava abrir caminho para a subversão aberta, enquanto a assistência militar para “missões internas”, potencialmente, fortaleceria e propiciaria a formação de ditaduras militares, sob as quais as reformas seriam improváveis de se realizar.

---

<sup>549</sup> CHILD (1978). p. 363.

<sup>550</sup> Ibidem. p. 364.

### 3.3.2 - A Nova Doutrina.

A solução para estes dilemas foi delineada em dois textos oriundos do Departamento de Estado, ainda em janeiro de 1961, no começo do governo Kennedy. Um deles intitulava-se “US Military Aid Policy Toward Non-Nato Countries” e o outro, ao que parece, um desdobramento regional do primeiro, chamava-se “A New Concept for Hemispheric Defense and Development”.

O objetivo do primeiro texto era o de desenvolver um novo conceito global que guiasse a ajuda militar para todos os continentes. Percebia-se o fato de que esta assistência servia a uma variada e confusa gama de propósitos, militares e não-militares, que dificultavam o trânsito das solicitações no Congresso e impediam uma melhor formulação da ajuda. A novidade estava na afirmação de que “a segurança interna assim definida - problemas que incluem subversão, desordens internas e atividade guerrilheira – vem rapidamente tornando-se um problema maior para os países fora da OTAN. Nestas áreas, medidas políticas e econômicas são necessárias como uma solução permanente das causas do problema”.<sup>551</sup> O documento sustenta que a assistência militar seria um instrumento para se atingir os objetivos políticos, sociais e econômicos dos EUA, certamente mutáveis de país para país, mas com o intuito de alcançar-se a maior efetividade deste programa, um dos principais caminhos passava pela “doutrinação de pessoal militar em linhas favoráveis aos interesses dos EUA e, em assistir atividades do tipo “nation-building” através da construção de estradas, portos, etc. além do treinamento em habilidades úteis ao mundo civil”.<sup>552</sup>

O texto desenvolve os elementos gerais de um novo conceito de defesa adequados à nova orientação expressada na Aliança para o Progresso. Abandona-se a noção ultrapassada de “Defesa Hemisférica Coletiva”, agora substituída por uma clara divisão do trabalho securitário: os EUA encarregavam-se da defesa do continente, enquanto as forças armadas das demais nações focariam, doravante, seus esforços na segurança interna e no esforço do desenvolvimento econômico.

---

<sup>551</sup> Report Prepared by the Policy Planning Council. Washington, Janeiro, 1961. FRUS. 1961-63. Volume IX. Foreign Economic Policy. Documento 84.

<sup>552</sup> Ibidem.

Esta é a preocupação do outro texto, cujo âmbito era o do IAMS.<sup>553</sup> Nele, a América Latina serviria como uma espécie de “projeto-piloto” da nova política militar para o Terceiro Mundo: seria o local onde testar-se-ia a validade das propostas e haveria a possibilidade de se operacionalizar a coordenação dos esforços. Para isto, era preciso uma maior mudança no pensamento militar e no planejamento e assistência, tal como descortinado pelos estrategistas americanos.<sup>554</sup> Colocava-se a questão de que os EUA deveriam convencer, não importa o quanto custasse ou demorasse, “aos militares latino-americanos de que o seu papel mais patriótico, seu verdadeiro papel na defesa do continente, estava na execução de um conceito de ‘defesa através do desenvolvimento’, com tudo que isto significa”.<sup>555</sup> O texto também sugere uma série de novidades institucionais que são apresentadas: a criação de uma Força Interamericana de Paz para a segurança intra-hemisférica; o fortalecimento das responsabilidades da OEA quanto à segurança continental; a criação do Colégio Interamericano de Defesa e outras instituições com o objetivo de expandir o papel militar no processo de “nation-building”.

A maior aposta era feita na conexão entre os conceitos de defesa interna e desenvolvimento.<sup>556</sup> Como estes são construtos um tanto abrangentes e vagos demais para servir de orientação doutrinária, os responsáveis pela implementação da nova abordagem resolveram dar uma nova roupagem às idéias. Para uma melhor operacionalização, “defesa interna”, de um ponto de vista da segurança nacional tornou-se “contra-insurgência” e da mesma forma, desenvolvimento, visto desta área, tornou-se “ação cívica”.

Contra-insurgência é uma tática militar por excelência, que envolve uma mudança da ênfase em grandes unidades e armamento pesado para uma outra, fundada em pequenas unidades, armamento leve, contra-informação, comunicações efetivas, rapidez e mobilidade para agir contra guerrilhas igualmente móveis e dispersas. A nova tática de combate importava também em exercer uma função de polícia e realmente levou ao envolvimento das polícias da região em um vasto programa de treinamento, distribuído por várias escolas, às expensas dos EUA e organizado pelos Departamentos da Defesa e de Estado, envolvendo inclusive, de forma

---

<sup>553</sup> U.S. State Department, Policy Planning Council. “A New Concept for Hemispheric Defense and Development”. Washington, 15, January. *apud* CHILD (1978)

<sup>554</sup> CHILD (1978). p. 13.

<sup>555</sup> U.S. State Department. “A New Concept for Hemispheric Defense and Development”. *op. cit.*

<sup>556</sup> Na terminologia militar norte-americana, o conceito mais amplo ficou conhecido como “Internal Defense and Development” – IDAD. Ver CHILD (1978). p. 372.



surpreendente, a USAID, agência que tinha a missão oficial de realizar a política de ajuda externa e não treinar policiais a combater possíveis insurgentes internos.

Muito mais inovador era o conceito de “ação cívica”. Os teóricos da nova doutrina, geralmente, a explicam em singular coexistência e equilíbrio com a contrainsurgência. Entre as duas há um nexo: são medidas que, em casos graves da infecção comunista, devem ser tomadas conjuntamente. Mas, mesmo quando não há uma ameaça real, em tempos comparativamente calmos, a ação cívica poderia ser um excelente instrumento preventivo.<sup>557</sup> Visto de forma isolada, o conceito deriva diretamente da doutrina do “nation-building”: é verdadeiramente a sua versão castrense. Pode-se inclusive dizer que houve uma confluência entre os dois à medida em que esta doutrina foi-se militarizando, em processo já estudado aqui. Em uma primeira etapa, “nation-building” possuía dois elementos, o desenvolvimento político e a modernização social e econômica, descrevendo o processo pelo qual as sociedades escapam dos estágios inferiores da vida humana. Desta forma, uma série de autores definiram o processo, entre eles Almond, Shils, Karl Deustsch e Lucian Pye.<sup>558</sup> Pode-se dizer que a segunda etapa da doutrina inicia-se quando Lucian Pye e outros, passam a acreditar que os militares dos países subdesenvolvidos são instrumentos modernizadores e assim responsáveis pelo processo de construção do Estado Nacional, ainda em formação nestes rincões.<sup>559</sup>

O uso das forças armadas para fins pacíficos não era exatamente uma coisa nova. Nos EUA, por exemplo, o Corpo de Engenheiros do Exército dos Estados Unidos (United States Army Corps of Engineers – USACE), desde o começo do século XX, possuía a responsabilidade constitucional de conservação, controle e aproveitamento dos recursos hídricos do país. Armazenamento de água, geração hidroelétrica, navegação interior, controle de cheias e preservação do meio-ambiente são suas tarefas principais. O USACE é o responsável por todo o transporte fluvial do gigantesco sistema hidroviário dos rios Mississipi e Ohio.<sup>560</sup> Kennedy conhecia muito bem o trabalho da engenharia militar americana e não precisava da sua assessoria versada nas artes da modernização para descobrir que ali estava algo que podia ser usado com sucesso, caso fosse bem orientado.

---

<sup>557</sup> HANNING (1967). p. 09.

<sup>558</sup> Ver o estudo competente do conceito de “nation-building” existente em SAXE-FERNÁNDEZ (1971).

<sup>559</sup> Ibidem. p. 37.

<sup>560</sup> BROCHADO e SOUTO (1992).

Os documentos que definem e justificam a doutrina da “civic action” são notáveis por sua perfeita incorporação dos conceitos oriundos da sociologia militar e da fase mais conservadora da teoria da modernização: primordialmente, os militares são as mais estáveis e modernas organizações em muitos países em desenvolvimento. Nas áreas mais remotas e inacessíveis, no coração das trevas destes países, os militares, por sua organização, disciplina, espírito de corpo e capacidade técnica, freqüentemente são a única agência do governo equipada e preparada para trabalhar no campo do desenvolvimento. Uma vez que nestas áreas, onde sempre há o perigo do ataque da subversão, o exército é o braço presente do Estado, ele deve ganhar o apoio e o respeito da população, trabalhando em obras e serviços que aumentem o seu bem estar.<sup>561</sup>

Como se vê, a teoria é escrita e reescrita em uma base doutrinária que acolhe e testemunha os avatares da ciência política americana de então. O Departamento de Estado também deu sua contribuição ao tema, definindo de maneira cabal a atividade como sendo: “o uso de forças militares preponderantemente indígenas em projetos úteis á população local em campos tais como educação, treinamento, obras públicas, transportes, agricultura, comunicação, saúde, e outros que possam contribuir para o desenvolvimento social e econômico e que também possam contribuir para melhorar a imagem das forças armadas com a população”.<sup>562</sup> Não se deve estranhar que a este órgão interessasse tal aspecto da política militar, pois tudo estava interconectado. Existe um relato mais claro sobre estas ligações. Em uma audiência perante o Congresso, em 1965, o comandante do SOUTHCOM assim enunciava o elo entre a Aliança para o Progresso e o Programa de Ajuda Militar: “a fundamental resposta aos muitos problemas da América Latina está na Aliança para o Progresso. Nossos programas de assistência militar são consistentes com, e realmente uma parte da Aliança para o Progresso. A esperança desta grande área reside no esforço que nós estamos fazendo igualmente sob a Aliança e o MAP”.<sup>563</sup>

Ainda mais interessante é uma avaliação que existe partindo da direção da própria Aliança, um exame que reelabora os argumentos sobre os militares “modernizadores” e os integra no discurso oficial aliancista. Durante a IV Conferência dos Comandantes dos Exércitos Americanos, ocorrida na Zona do Canal (antigo território americano em torno do Canal do Panamá), em 1963, o Coordenador da Aliança, Teodoro Moscoso expôs à platéia como o

---

<sup>561</sup> U. S. Army Civil Affairs School, “Command and Staff Guidelines for Civic Action”. Fort Gordon. Virginia. 1964. Citado em CHILD (1978). p. 377.

<sup>562</sup> WALTERHOUSE (1964). p. 14. O livro de Walterhouse é uma espécie de bíblia da “civic action”, citado em vários textos que tratam do assunto. Ver por exemplo HANNING (1967).

<sup>563</sup> Citado em CHILD (1978). p. 380.

programa pensava o papel dos militares, em argumentos que podem ser divididos em três proposições: 1. Os militares podem ser uma poderosa força a favor ou contra a democracia, na medida em que se oponham aos elementos que procuram destruir a democracia, na medida em que respondam às aspirações populares e em que exerçam um verdadeiro profissionalismo<sup>564</sup>; 2. Os militares são importantes para assegurar uma estabilidade que propicie um ambiente favorável aos investimentos e ao crescimento das expectativas econômicas. O combate à guerrilha e à subversão é fundamental neste sentido; 3. A ação cívica é um elemento chave da Aliança. As habilidades técnicas, a capacidade de organização, o equipamento e a liderança das forças armadas devem ser usadas na tarefa do desenvolvimento econômico e social.<sup>565</sup> Moscoso ainda pedia que os militares usassem de sua influência para ajudar na integração econômica do continente. Neste sentido, discutiu-se o projeto de uma “Civic Action Association”, do qual não há notícia.

De tudo isso, pode-se concluir que no, período pós-61, a doutrina da ajuda externa e a doutrina militar para o Terceiro Mundo formaram uma unidade que refletia a nova percepção alcançada sobre os objetivos da política externa americana na guerra fria dos anos 60. A seguir será visto como estas doutrinas tornaram-se política oficial. Os teóricos da modernização providenciaram as justificativas intelectuais para tais inovações. Os “policy-makers” da era Kennedy providenciaram os recursos e as instituições que eram necessárias para se efetuar a mudança. O resultado foi uma politização mais aberta da ajuda militar e a sua fusão com a ajuda financeira.

### 3.3.3 - A Fusão das Duas Ajudas: a Política de Contrainsurgência.

A administração de Kennedy concebeu a assistência militar basicamente como um meio para melhorar a efetividade das forças armadas latino-americanas em combater insurreições de inspiração castrista; em providenciar o ambiente de estabilidade e segurança necessário ao progresso social e econômico pretendido pela Aliança. Isto envolveu não somente a expansão dos

---

<sup>564</sup> Moscoso está certamente pensando no axioma de Huntington: quanto mais profissionalizado é um exército, menos ele se desloca para a “politics”. (Nota do Autor).

<sup>565</sup> CHILD (1978). p. 382-3.

programas de treinamento do MAP a todas repúblicas da região como também o desenho de cursos especificamente destinados para tais treinamentos, que se davam na Zona do Canal e nos EUA. Equipes móveis de treinamento foram dispostas para ajudar no esforço, no qual se envolveram luminas da modernização como Rostow e Lucian Pye. De fato, pode-se dizer que o policiamento antiinsurrecional na América Latina internacionalizou-se e se profissionalizou sob o comando de Washington.

Por outro lado, o programa do MAP ganhou novos contornos. A ênfase nos novos conceitos não eliminou a percepção dos EUA de que o programa de ajuda militar não só transformava as forças armadas do hemisfério em atores políticos mais influentes, como aumentava o grau no qual era possível controlar esta performance. Tentou-se, inclusive, multilateralizar o Sistema Militar Interamericano (IAMS) dando a OEA um papel na administração do MAP e na alocação dos recursos, de forma análoga ao que se planejou fazer com a criação do CIAP, mas, desta vez, a iniciativa não foi bem sucedida.<sup>566</sup> A remessa de equipamentos transformou-se. A partir de 1962, a ajuda passou a privilegiar a formação de pequenas e bem armadas unidades de infantaria apoiadas por helicópteros, capazes de combater uma guerrilha móvel e dispersa.<sup>567</sup> Recursos da USAID foram empregados na doação de equipamentos para as unidades de engenharia militar, incorporando-se aos esforços da “civic action”.

O governo americano acreditava que as exigentes questões que rondavam a assistência militar deviam ser entendidas em relação à situação global com a qual os EUA se confrontavam. O perigo era considerado alto. Aparentemente as forças inimigas estavam tomando a iniciativa em todas as frentes da guerra fria. Mas o assunto era controverso e complicado. Havia muito criticismo sobre as ações anteriores. Bem ao estilo de Kennedy, foram criados dois grupos de estudo sobre o problema, os quais, por volta de maio de 61, publicizaram seus esforços, dando início a uma série de discussões realizadas nos Departamentos da Defesa e de Estado. O texto mais amplo e geral é o assinado por Charles Marshall, intitulado “Military Assistance for the Sixties”,<sup>568</sup> onde é exaustivamente avaliada a segurança americana nas diversas áreas do globo e nas diversas situações criadas pela guerra fria. Mas, interessa mais de perto, um outro documento,

---

<sup>566</sup> CHILD (1978). p. 388.

<sup>567</sup> PANCAKE (1969).

<sup>568</sup> “Report Prepared by Charles Burton Marshall”. FRUS. 1961-63. Washington, May 17. 1961. Volume IX. Foreign Economic Policy. Documento 109.

este emanado do Pentágono, definidor da política de assistência militar para o continente, cujo título era “U.S. Policy for the Security of Latin America in the Sixties”.<sup>569</sup>

Trata-se de um texto que incorpora plenamente toda a nova doutrina e que vai balizar a política militar para o continente até o final da década, embora outras contribuições tenham se somado no período, especialmente vários escritos de Rostow. Sem nenhum rodeio é dito que as “conclusões e recomendações no campo militar devem favorecer e promover os fins da nossa Aliança para o Progresso e enfrentar o desafio que se coloca aos EUA na década de 60”.<sup>570</sup> O fio condutor dos argumentos é a idéia de que os objetivos de longo prazo da segurança hemisféricas dependem não somente da capacidade militar mas, também, de uma abordagem cuidadosamente planejada visando necessidades complementares tais como estabilidade política, desenvolvimento social e econômico e o encorajamento de atitudes defendidas na Carta de Punta del Este como a defesa de uma “uma década histórica de progresso democrático”. Assim colocado, nota-se que de acordo com a nova doutrina, além dos requerimentos e recursos militares diretamente relevantes, outros fatores – econômicos, políticos e psicológicos – são importantes.

A outra face da nova estratégia era considerar que o hemisfério ocidental possuía uma sólida capacidade de se guardar contra um ataque armado externo e uma inefetiva estratégia e insuficiente capacidade de proteger-se da mais provável ameaça, exatamente a ameaça interna à segurança de cada país. Portanto, as políticas militares existentes e os programas de segurança para a América Latina teriam que ser modificados, dando prioridade a ameaça à segurança interna e uma nova ênfase aos programas militares que contribuíssem para o desenvolvimento econômico e o fortalecimento dos governos representativos enquanto, ao mesmo tempo, mantinha-se uma efetiva política de proteção do Ocidente contra uma possível agressão externa.<sup>571</sup> Buscou-se, então, convencer os países da região a aceitar o conceito de que os EUA tinham a responsabilidade primária no que dizia respeito à proteção da América Latina de um ataque externo e que o papel desta neste tipo de missão deveria ser desenfaticado.

O documento continha uma série de recomendações que, posteriormente, vieram a ser implementadas pela administração Kennedy e Johnson. As principais eram: a) negociar ou

<sup>569</sup> “Draft Paper Prepared in the Department of Defense”. FRUS. 1961-63. Washington, May, 19. 1961. Volume XII. American Republics. Documento 76.

<sup>570</sup> “Draft Paper Prepared in the Department of Defense”. FRUS. 1961-63. Washington, May, 19. 1961. Volume XII. American Republics. Documento 76.

<sup>571</sup> Mesmo com a nova ênfase na contrainsurgência e na “civic action” e tendo realizado um acordo nuclear com a URSS, que restringia os testes com bombas atômicas, nenhum presidente americano procurou incrementar tanto o arsenal nuclear americano tal como Kennedy. Ver McNAMARA (1968).

renegociar acordos bilaterais destinados a prover assistência aos países que buscarem ajuda para se defender contra a agressão indireta e a subversão dirigida e sustentada por regimes comunistas; b) promover o estabelecimento do Inter American Defense College o mais rápido possível; c) dar prioridade, nos programas de ajuda militar, àquelas medidas destinadas a enfrentar as ameaças internas e procurar eliminar as missões que não o façam; d) incrementar e fortalecer o treinamento das forças armadas latino-americanas nas técnicas de anti-subversão, anti-guerrilha e controle de multidões; e) colocar ênfase nos programas que contribuam para o desenvolvimento econômico da área e para uma melhor responsabilidade social e aceitação das forças armadas locais.<sup>572</sup>

Além destas proposições, era defendido que fosse criada, através de um esforço de propaganda, uma consciência local dos perigos que a região enfrentava, oriundos da ameaça castrista e comunista em geral. Neste sentido, uma série de conferências, debates e publicações foram pensadas e realizadas no período, juntamente com a criação de todo um vasto conjunto de instituições desenhadas para disparar tal ofensiva.

O pontapé inicial na construção deste aparato foi dado por Kennedy, em setembro de 61, quando enviou um memorando para McNamara cujo objeto era o treinamento das forças armadas latino-americanas no controle de revoltas populares, guerrilhas etc. O Presidente ressalta que gostaria de saber quantos oficiais da América Latina estavam cursando algum tipo de treinamento nos EUA e se esse número poderia ser aumentado. De forma significativa pergunta a McNamara: “o que estamos fazendo para aumentar a intimidade entre nossas forças armadas e os militares da América Latina? Tem sido sugerido que façamos um campo similar ao da Academia do FBI, a qual treina policiais de todo os EUA”.<sup>573</sup> O pensamento era o de trazer oficiais para cursos de um a dois meses, utilizando a experiência doméstica do FBI no combate ao comunismo para ministrar estes cursos. Mas estas idéias originais ainda estavam muito longe do que seria realmente implantado.

Sem que Kennedy tivesse um pleno controle, muitas coisas já estavam acontecendo. As escolas militares americanas já davam grande ênfase em cursos sobre segurança interna para oficiais da região. No ano de 1961, ainda no começo da nova abordagem, cerca de 600 alunos

---

<sup>572</sup> “Draft Paper Prepared in the Department of Defense”.FRUS. !961-63. volume XII. American Republics. Documento 76

<sup>573</sup> National Security Action Memorandum nº 88. Washington, September 5, 1961. FRUS. 1961-63. Volume XII. American Republics. Documento 80.

passaram por estes campos de treinamento.<sup>574</sup> A CIA também possuía um pequeno programa de treinamento direcionado para oficiais de alta patente dos serviços de segurança regionais. Mais importante, surgira dentro do Departamento de Estado a idéia de que a USAID – neste momento ainda em formação – poderia ter entre as suas tarefas institucionais, um programa de treinamento policial. Da forma como foi pensado inicialmente, envolveria uma assistência direta no país de origem e um programa de treinamento nos EUA. Esta iniciativa, bastante inusual, deu início a uma fricção entre os diversos Departamentos envolvidos nestes programas,<sup>575</sup> conflito que se arrastaria por um longo tempo e chegaria até a administração Johnson.

De um ponto de vista estritamente militar, entregar o treinamento policial da América Latina ao órgão encarregado da ajuda externa poderia acarretar dois tipos de problemas. Primeiro, seria inadequado agir assim em situações nas quais os distúrbios civis fossem tão grandes que as medidas policiais normais não fossem suficientes. Segundo, seria igualmente inadequado nos países, ou áreas destes, onde o Exército ou organizações paramilitares cumprissem ou controlassem as funções policiais. O General Taylor, principal assessor militar de Kennedy, assim ponderou e o caso ficou pendente. No National Security Action Memorandum – NSAM - No. 114 o Presidente solicita ao secretário Rusk que este, juntamente com o Secretário de Defesa e o Diretor da CIA, façam uma contínua revisão dos problemas concernentes ao apoio das forças armadas e polícias de nações amigas com o seu treinamento em controle de revoltas populares, contra-subversão, contra-insurgência e contraguerrilha. O presidente deveria ser periodicamente informado sobre os resultados da revisão, com as recomendações de políticas para os devidos cursos de ação. A América Latina seria a primeira área coberta por tal revisão.<sup>576</sup> O general Taylor foi encarregado de encabeçar um grupo especial de estudo, dentro do âmbito do Conselho de Segurança Nacional.

Estas preocupações logo seriam preenchidas por uma série de medidas. Em 11 de dezembro, Richard Bissel, Diretor de Planejamento da CIA, submeteu, como chefe do ‘NSC Counter-Guerrilla Warfare Task Force’, aos assessores de segurança nacional de Kennedy, Gal. Taylor e McGeorge Bundy, um relatório chamado “Elementos da Estratégia Americana para

---

<sup>574</sup> Memorandum from the President’s Military Representative (Taylor) to President Kennedy. Washington. October 7, 1961. FRUS. 1961-63. Volume XII. American Republics. Documento 87.

<sup>575</sup> Memorandum from the President’s Military Representative (Taylor) to President Kennedy. Washington. October 7, 1961. FRUS. 1961-63. Volume XII. American Republics. Documento 87

<sup>576</sup> National Security Action Memorandum No. 114. Washington, November 22, 1961. FRUS. 1961-63. Volume VIII. National Security. Documento 59.

Tratar com Guerras de Libertação Nacional”.<sup>577</sup> Os outros membros da força-tarefa eram Edward Landsdale, Henry Ramsey e Walt Rostow, todos do Conselho de Planejamento do Departamento de Estado, do qual Rostow era o chefe. O relatório concluía que existia um “claro consenso dentro do governo dos Estados Unidos sobre a magnitude e a urgência do problema representado pela agressão comunista indireta”<sup>578</sup> e que faltava uma instância de autoridade e responsabilidade que controlasse os esforços e recursos entre as agências do governo potencialmente envolvidas. A força tarefa recomendou que estas funções fossem incorporadas pelo recém-criado NSC Special Group liderado pelo Gal. Taylor. O Special Group deveria designar as áreas onde a violência subversiva já era um fator crucial e coordenar os esforços entre as diversas agências para enfrentar o problema.

Mas Kennedy decidiu de forma diversa quanto a esta reestruturação burocrática, criando, através do NSAM 124, um outro grupo ao nível executivo, o conhecido Special Group in Counter-Insurgency – CI. De ampla representação, era um órgão menos militarizado e mais afinado com a orientação de fundir as políticas de ajuda militar e econômica em torno dos mesmos objetivos. Conforme uma série de fontes (RABE, 1999), (VAN CLEVE, 1976), foi o Procurador-Geral Robert Kennedy o motor por trás de tudo, aquele que assumiu a tarefa de fazer com que a burocracia se mexesse a respeito da contrainsurgência. O Grupo CI, encarregado de arquitetar maneiras de enfrentar os desafios percebidos à segurança nacional americana, devia ser o veículo para executar o empreendimento da contra-insurgência em todo o planeta, embora a América Latina e o Sudeste Asiático fossem as prioridades. O General Lemnitzer, comandante do Estado Maior da Forças Armadas, defendia que o trabalho do Grupo CI não se restringiria àquelas áreas nas quais os comunistas já tinham fincado raízes, mas, também, concentrar-se-ia em regiões “da maior significação estratégica para os EUA, tal como o Brasil, onde um bem coordenado plano de desenvolvimento está sendo implementado”.<sup>579</sup>

As duas primeiras missões do Grupo CI desenvolveram-se dentro do próprio aparelho de estado norte-americano. A primeira era assegurar que os diversos órgãos do governo americano entendessem que a contrainsurgência era uma forma de conflito político-militar tão importante quanto um conflito convencional. Segundo, devia-se garantir que este reconhecimento fosse

---

<sup>577</sup> Editorial Note. FRUS. 1961-63. Volume VIII. National Security. Documento 64.

<sup>578</sup> Editorial Note. FRUS. 1961-63. Volume VIII. National Security. Documento 64.

<sup>579</sup> O general certamente fala do Plano Trienal de Celso Furtado, já que estamos em janeiro de 1962. Ver “Editorial Note”. FRUS. 1961-63. National Security Policy. Documento 64. Op. Cit.



refletido na organização, treinamento, equipamento e na doutrina das forças armadas dos EUA e em toda a ajuda levada a cabo pelos Departamentos de Estado e Defesa, a USAID, a USIA e a CIA.<sup>580</sup> Resumindo, o Grupo era responsável por levar o novo evangelho por toda parte, o que ele fez na forma de palestras, publicações de artigos, difusão de documentos, pronunciamentos oficiais, entrevistas etc.<sup>581</sup>

Não foi fácil para a nova administração neutralizar as resistências do Pentágono e do Departamento de Estado à nova doutrina da contrainsurgência. Foi necessário um vasto trabalho de conscientização para que todo o sistema de segurança nacional de Kennedy aceitasse plenamente a doutrina. No interior do Pentágono, as técnicas eram subestimadas por muitos e não havia propriamente uma doutrina antiinsurrecional abrangente disponível, que tivesse desenvolvido uma estratégia político-militar capaz de lidar com uma guerrilha guiada ideologicamente. Somente aos poucos, Rostow e outros conselheiros supriram esta lacuna. Uma das preocupações era a de que a luta contra-insurgente pudesse criar a imagem de unidades de elite (tal como aconteceu com os “boinas verdes”) e perturbar a moral das tropas. Por sua vez, o Departamento de Estado estava também despreparado para tais missões e pouco disposto a aceitar a militarização de suas ações desenvolvimentistas, algo visto com sérias restrições e ceticismo. A USAID temia que a sua inserção direta nos problemas da segurança nacional pudesse trazer problemas de legitimidade às suas ações, especialmente no tocante à Aliança para o Progresso.

Conhecedor destes problemas, Kennedy tentou, através do NSAM 132, um documento enviado para o Diretor da USAID, trazer Fowler Hamilton para o alinhamento correto. O Presidente desejava que a agência desse ênfase e atenção ao novo programa de contra-insurgência contra a “agressão comunista”, que ele acreditava estar em crescimento no Terceiro Mundo. Nas suas palavras: “eu entendo que tem existido alguma tendência a desenfatar esta missão em vista dos critérios da ajuda externa desenvolvidos pela agência. Eu reconheço que tais programas são marginais em termos de focar nossas energias nos setores chaves que contribuem para o crescimento econômico, mas os considero justificados se são capazes de contribuir para a

---

<sup>580</sup> National Security Action Memorandum nº 124. Washington, January 18, 1962. FRUS. 1961-63. National Security Policy. Volume VIII. Documento 68.

<sup>581</sup> Ibidem. O Grupo CI era formado pelo seu chefe Gal. Maxwell Taylor; o Procurador-Geral Robert Kennedy; o Diretor da CIA John Cone; o Sub-Secretário de Estado Alex Johnson ; o Secretário Assistente da Defesa Roswell Gilpatrick; o Chefe do Estado Maior das Forças Armadas Gal. Lyman Lemnitzer; o Diretor da USIA Edward Murrow; o Diretor da USAID Fowler Hamilton e o Conselheiro de Segurança Nacional da Casa Branca McGeorge Bundy.

segurança interna e para resistir à insurgência comunista”.<sup>582</sup> Posteriormente, através do NSAM 146, o presidente Kennedy encarregou os Secretários da Defesa e de Estado, o Procurador-Geral, os Diretores da CIA e do Bureau do Orçamento de estabelecerem um comitê que recomendasse meios de ajudar as forças policiais dos “novos países emergentes a fim de assegurar que eles possam manter a ordem sem o uso exagerado da força”.<sup>583</sup>

Enquanto isso, o Grupo CI dava início aos seus trabalhos de doutrinação. Em uma das suas primeiras iniciativas, recomendou que as forças policiais da América Latina, além de suas tarefas rotineiras, deveriam ser treinadas nas táticas anti-guerrilha, contra-inteligência e no controle de distúrbios urbanos. A seguir, dedicou-se à criação de todo um aparato institucional. O Comando Sul (South Command) da Zona do Canal, responsável pelas ações militares na América Latina incorporou à sua estratégia as táticas contra-revolucionárias. Equipes de treinamento passaram a ministrar cursos instruindo as forças armadas do hemisfério nas novas habilidades requeridas. Foram criados dois centros de treinamento militar: A Escola de Guerra na Selva (Jungle Warfare School) no Forte Gulick, situado na Zona do Canal, local de treinamento dos famosos “boinas verdes” tropas especializadas em lutar contra guerrilhas e a Escola de Forças Especiais do Exército, no Forte Bragg, Carolina do Norte.<sup>584</sup> No mesmo Forte Gulick já funcionava uma instituição mais antiga, a Escola do Exército Americano para as Américas (U.S. School of the Americas –USARSA), cujo currículo foi modificado perante as novas exigências. Sob a supervisão do Grupo CI, as nações latino-americanas foram encorajadas a equipar seu exércitos com o equipamento “standard” de combate insurgente: jipes, helicópteros, granadas, e fuzis de maior poder de fogo, ao invés de tanques, caças e armamentos mais sofisticados

Mas isto não era tudo. Através do NSAM n.º 177, a USAID foi oficialmente encarregada de efetuar o programa de assistência policial a toda a região. Não era a primeira vez que um órgão do Departamento de Estado envolvia-se nestas questões. Assim tinha sido na Alemanha, Grécia, Japão, Turquia e Filipinas, no pós-guerra. A racionalidade por trás desta decisão heterodoxa, era a de que apesar da contra-insurgência e da ação cívica, restava o problema da

---

<sup>582</sup> National Security Action Memorandum n.º 132. Washington, February 19, 1962. FRUS. 1961-63. National Security Policy. Volume VIII. Documento 72. Este não é o único memorando de Kennedy alertando Hamilton sobre as suas responsabilidades. Por exemplo, o NSAM 159 (31/05/62) possui o objetivo de “apoiar os esforços da USAID e estimular Hamilton a assumir firmemente suas responsabilidades supervisórias”. Por estas e outras é que o Diretor pediu demissão alguns meses mais tarde.

<sup>583</sup> National Security Action Memorandum n.º 146. Washington, April 20, 1962. FRUS. 1961-63. Foreign Economic Policy. Volume IX. Documento 137.

<sup>584</sup> LIEWEN (1966). p. 102.

“infiltração” comunista nas zonas urbanas. Em uma perfeita divisão do trabalho, a polícia encarregar-se-ia de manter a ordem e a lei nas cidades, onde as forças armadas são menos inclinadas a intervir. Logicamente, mas não sem haver um conflito burocrático, a assistência policial não ficou com o Pentágono e sim comprometida com a política externa. Criou-se uma subagência chamada “Office of Public Safety-OPS”, que passou a receber recursos orçamentários diretamente do orçamento americano.<sup>585</sup>

A USAID estabeleceu uma Academia Interamericana de Polícia (Inter-American Police Academy –IAPA), criada em julho de 1962, na base militar de Fort Davis, na Zona do Canal do Panamá, com o objetivo de fornecer treinamento para policiais estrangeiros de nível médio.<sup>586</sup> Mais tarde, no começo de 1963, foi criada a Academia Internacional de Polícia (International Police Academy-IPA), com sede em Washington, considerada a “West Point” das polícias do mundo não-comunista, com o objetivo declarado de transformar as polícias estrangeiras na primeira linha de defesa contra o comunismo. Mais tarde a IAPA mudou-se para este novo endereço e se tornou o principal núcleo de trabalho. Cerca de sessenta por cento dos formandos da IPA eram da América Latina, entre eles um largo contingente de brasileiros, oriundos do Exército, do SNI, da Polícia Federal e das Polícias estaduais.<sup>587</sup>

O pequeno, porém poderoso comitê formado pelo Grupo CI, foi inclusive capaz de convencer a USAID a financiar a compra de materiais tais como cimento, madeira de construção e outros itens de construção civil e mesmo material de consumo como gasolina, que seriam usados pelas forças armadas hemisféricas em seus serviços no campo da “civic action”.<sup>588</sup> A administração Kennedy deu início aos primeiros programas de ação cívica, a partir de 1962, ainda de forma incipiente e destinados principalmente à zona caribenha. Mais tarde, o conceito ganharia força e o apoio do governo Johnson, tendo uma relativa importância no Brasil, onde sua expansão encontraria caminhos não usuais dada a tradição da engenharia militar brasileira na construção infra-estrutural.

Este mesmo grupo, subseqüentemente, com o objetivo de examinar de forma integrada o desenvolvimento econômico, a contra-insurgência e as forças armadas estrangeiras, como

---

<sup>585</sup> RABE (1999). p. 131.

<sup>586</sup> LIEWEN (1966). p. 103.

<sup>587</sup> Durante o curso do programa as polícias brasileiras receberam 36 carros de patrulha, 52 jipes, 260 rádios portáteis, 540 cassetes especiais contra distúrbios urbanos, 20000 granadas de gás, 122 máscaras de gás, 20 Kits para tirar digitais, munição e um sistema de computador no valor de 150.000 dólares. Ver RABE (1999). p. 132.

<sup>588</sup> VAN CLEVE (1976). p. 242.

elementos da política externa americana, conduziu uma série de seminários interdepartamentais em meados de 1962. Entre os vários experts apresentando estes seminários estavam Robert Kennedy, Lucian Pye e Max Millikan. Bob Kennedy, um verdadeiro entusiasta destes esforços, colocou claramente a questão em seu seminário: “para as novas nações, desenvolvimento e contra-insurgência constituem um único pacote: construção e proteção devem ir em frente juntos”.<sup>589</sup> Alguns dias depois Pye, então o principal especialista do governo nestas questões, palestrou sobre a forma de identificar e discutir formas de influenciar o potencial valor das elites civis e militares no desenvolvimento nacional. Alertou que uma série de grupos sociais poderiam ser especialmente suscetíveis ao comunismo: estudantes, certos partidos políticos, camponeses e organizações trabalhistas, os quais seriam de pouco valor na luta pela modernização pró-ocidental. A natureza dos seminários patrocinados pelo Grupo CI mostram que dificilmente pode se encontrar uma tão grande conexão entre a academia e os assuntos públicos como o encontrado neste período, reunindo os teóricos da modernização e os liberais da Nova Fronteira.

Os treinamentos policiais da OPS-USAID, em sua maioria, duravam algumas semanas, cobrindo variados tópicos tais como técnicas de vigilância e de coleta de informações, métodos de realização de batidas, controle de motins e multidões. O objetivo do treinamento era o de capacitar forças de segurança para que pudessem detectar e identificar indivíduos e organizações subversivas, neutralizando estas atividades. Alguns cursos da IPA, usando da assistência de instrutores da CIA, ensinavam sobre “eletricidade básica aplicada a explosivos” ou “operações psicológicas”, um método de coordenar assuntos de polícia com organizações militares, usado no Brasil quando o governo militar enfrentou a esquerda armada nos eventos pós-1968.

Tudo isto se transformou em um aparato duradouro e efetivo, principalmente em relação ao treinamento militar. Desde 1961 até 1975, cerca de 71.000 militares latino-americanos tinham passado por uma destas escolas, dedicadas à preparação contra a guerra revolucionária.<sup>590</sup> Somente a USARSA em Fort Gulick teria treinado 33.000 oficiais. Note-se que este era um tipo de treinamento ofertado basicamente para a América Latina, não havendo registros que o mesmo se aplicasse aos outros países do Terceiro Mundo. Os exércitos do Sudeste Asiático recebiam o treinamento apenas em casa, fato que se repetiu na América Latina, em relação ao treinamento policial. Além do trabalho da IAPA e da IPA, instrutores americanos viajaram por toda a região,

---

<sup>589</sup> VAN CLEVE (1976) p. 242.

<sup>590</sup> COMBLIN (1980). p. 140.

oferecendo cursos teóricos e práticos. Os números do treinamento policial são pouco conhecidos. Rabe(1999) afirma que 3000 policiais do continente freqüentaram as duas academias de polícia na década de 60. Mas um bom número deve ter freqüentado outros cursos e assim perfazem as estatísticas do treinamento militar. Se pensarmos no treinamento local em cada país e somarmos este ao treinamento militar, estaremos diante de um número certamente impressionante, que demonstra a extrema pertinácia com a qual os americanos lançaram-se neste projeto.

Resta analisar o papel que esta política teve em relação à Aliança para o Progresso. Todo este arrazoado feito aqui possui o objetivo de abrir as portas, permitir o entendimento do momento mais forte da Aliança no Brasil, ocorrido no período do governo militar. A tese aqui defendida é a de que esta política de ajuda militar, com sua peculiar doutrina, entendida como suporte da ajuda econômica, provedora da estabilidade e segurança necessárias, teve um papel relevante na forma como os eventos se sucederam. E este papel é problemático e contraditório com as diretrizes da Carta de Punta del Este.

As primeiras críticas a esta abordagem partiram dos próprios liberais da administração. Chester Bowles, um liberal de primeira linha, defensor de uma Aliança mais direcionada para as questões sociais do que para as puramente econômicas, tocou na ferida, várias vezes, quando era Subsecretário de Estado, alertando que os treinamentos para pessoal militar estrangeiro pecavam por uma falta de entendimento dos valores e práticas democráticos.<sup>591</sup> Um observador tão insuspeito como Schlesinger, embora anos depois, reproduziu o que então devia ser a visão de muitos e. Para ele, a pressão contínua do setor da segurança nacional gerou um conjunto de programas que pretendiam proteger o processo de desenvolvimento da “desordem e sabotagem”, mas que logo adquiriram vida própria, criando um impacto duradouro que ultrapassou o período do governo Kennedy. Teria havido uma intoxicação de contra-insurgência, presente na Academia Internacional de Polícia e nos programas de segurança pública da USAID, esforços que “dispensaram livremente instrução contra tumultos urbanos, forneceram granadas de gás, helicópteros e armas leves para as forças de segurança da região”. Desta forma, “Washington

---

<sup>591</sup> RABE (1999). p. 133. Bowles e Richard Goodwin, como autênticos liberais da Nova Fronteira tiveram grande dificuldade em sobreviver dentro da conservadora burocracia do Departamento de Estado. Após um ano como Subsecretário, Bowles saiu e posteriormente foi embaixador na Índia. Goodwin indispôs-se com Rusk e terminou o governo como o vice de Sargent Shriver no Peace Corps.

inadvertidamente contribuiu para o assalto militarista sobre a democracia que desfigurou a América Latina nos anos 60”.<sup>592</sup>

Estas doutrinas de contra-insurgência e ação cívica, operacionalizadas pelo Estado norte-americano, tiveram um duplo efeito sobre a região. Por um lado, dotaram os militares, já propensos historicamente à intervenção, de uma nova abordagem, a qual unia segurança e desenvolvimento, doutrina que teve grande difusão no Brasil. Por outro lado, fez ver às organizações militares que elas deveriam envolver-se mais em suas sociedades se realmente queriam derrotar ou impedir a ação da subversão comunista. Não há dúvidas de que, no caso brasileiro, estas visões estão por trás do pronto reconhecimento que o governo americano deu ao regime que surgiu no Brasil após março de 64, depois de lentamente filtradas dentro do aparelho de Estado americano.

Não se pode duvidar, também, que esta filosofia ia contra a inovadora abordagem original da Aliança. Kennedy imaginava que era possível equilibrar os pratos da balança para que nada se perdesse, mas com o seu desaparecimento é lícito pensar que uma nova Aliança foi reconstruída a partir de uma revisão da política americana para a região. O Presidente Johnson não somente manteve intacto todo este novo arsenal de políticas, como reafirmou, através de seu homem forte para a América Latina, Thomas Mann, a sua fé na ação das forças armadas locais como agentes do desenvolvimento e da ação antiinsurrecional. Isto não significou, porém, um abandono da Aliança para o Progresso. Na próxima seção será estudado como a reformulação da política de Johnson para o hemisfério irá coincidir, favoravelmente, para os interesses americanos, com o advento do novo regime brasileiro e como se passou a pensar a Aliança a partir da nova conjuntura que se forma na relação entre os dois países.

---

<sup>592</sup> SCHLESINGER (1988). p. 71.

### 3.4 - A Aliança para o Progresso e o Governo Castelo Branco.

Com um profundo sentimento de urgência, o governo do presidente Kennedy atribuiu um significado maior às relações interamericanas do que qualquer outra administração do pós-guerra, preocupações estas corporificadas em uma política positiva de fomentar o desenvolvimento econômico da região através da Aliança para o Progresso. Este tipo de enfoque foi secundado por uma legítima, e por algum tempo presente, vontade de levar a frente o “political development” da região, o que significava apoiar, obrigatoriamente, a democracia, os preceitos constitucionais e os direitos humanos. Mas o verdadeiro ponto focal desta abordagem progressista era o anticomunismo, fundamentado por uma visão peculiar da guerra fria, na qual o continente inteiro era o novo fronte do conflito mundial. Assim, em última instância, quando as coisas realmente eram consideradas perigosas para os interesses da segurança nacional americana, estes falavam mais alto do que os preceitos constitucionais ou os propósitos desenvolvimentistas. A isto se some que, pessoalmente, como foi visto, Kennedy era a favor das políticas de contrainsurgência e “civic action”, às quais deu uma ênfase toda especial, configurando uma nova abordagem militar, mais ativa e agressiva contra a presumida ameaça comunista.

O Brasil, o maior e mais populoso país da América Latina, considerado como tendo o poder potencial de conduzir o continente para onde fossem as suas inclinações econômicas e políticas,<sup>593</sup> em detrimento ou em favor dos interesses americanos, sempre esteve no centro das atenções da administração Kennedy, que para cá enviou seus melhores quadros em um sem número de missões, instalou duas missões da USAID e procurou implantar o programa, apesar do pouco acolhimento local com que foi recebido. Foi um esforço que rendeu poucos frutos, em meio a uma série de desentendimentos e conflitos exacerbados até ao limite da ruptura.

A mudança do regime brasileiro em abril de 1964 transformou o país no principal beneficiário da Aliança entre todo o hemisfério, recebendo a maior porção do compromisso financeiro desembolsado por Washington até o final da década, como pode ser visto na Tabela II

---

<sup>593</sup> Gordon defendia esta tese continuamente como pode ser visto nos discursos que compõem o livro “O Progresso pela Aliança”. Ed. Record. Rio de Janeiro. 1962. Para Adolf Berle, o Brasil conduziria o desenvolvimento econômico da região em um “boom” que ocorreria nos anos 70. Este evento seria baseado nas pré-condições de uma estabilidade política, responsabilidade fiscal e um governo com sensibilidade social, as quais poderiam levar o país ao nível econômico dos países europeus ocidentais. Ver BERLE (1962). p 19.

– Anexo II. Isto quando, não de forma surpreendente, o Brasil tornara-se o mais flagrante caso no qual os EUA empregaram a sua ajuda externa para fomentar a economia de um país cujo sistema político estava em pleno contraste com o modelo ideal descrito na Carta de Punta Del Este.

Nesta seção do trabalho será visto como foi possível esta transformação, através da ação de um conjunto de fatores que se somaram, caminhando nesta direção. Primeiro, impõe-se uma análise das reformas no Departamento de Estado e na USAID, decorrentes da posse de Lyndon Johnson na presidência dos EUA, reformas que afastaram os elementos mais liberais da equipe do Departamento de Estado no comando dos assuntos referentes à América Latina. Deve-se esboçar, também, uma avaliação da participação americana no golpe civil-militar que derrubou o governo Goulart, tendo em vista uma perspectiva que privilegie as preocupações de Johnson com a Aliança e as repercussões destas naquele caldo de cultura em ebulição.

O ano eleitoral americano de 1964, que se seguiu à reorganização pelo governo Johnson de toda a política continental, marcou um período de consolidação dos ganhos alcançados pela Aliança. Veremos estes avanços estudando o novo padrão da cooperação bilateral com os EUA que então se formou, cujos elementos mais importantes foram: a reforma do Estado brasileiro conduzida pelo novo governo, especialmente por Roberto Campos e Otávio Bulhões nas áreas do Planejamento e da Fazenda respectivamente; a formatação da nova política externa brasileira “pró-ocidental”, que representou uma mudança radical em relação à política externa independente dos dois governos precedentes; a implementação do CIAP, ao nível da política interamericana e do seu congênere brasileiro, a Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso – COCAP, estruturada dentro do Ministério do Planejamento.

Por último, será acompanhada e avaliada o que pode ser considerado como a integração da Aliança ao esforço de recuperação econômico-financeira realizada pelo governo Castelo Branco. Firmou-se, através do CIAP, um vasto esquema de financiamentos públicos internacionais que, paralelamente às novas regras para o tratamento do capital estrangeiro, equilibraram o balanço de pagamentos brasileiro. Missões técnicas do FMI, Banco Mundial, BID e da USAID vieram ao Brasil, tendo em vista a ajuda externa ao Programa de Ação Econômica do Governo – PAEG. Estas quatro agências financiadoras, reunidas e articuladas entre si pelo CIAP e a COCAP expandiram o conceito da Aliança, realizando uma verdadeira divisão do trabalho em torno da cooperação econômica ao Brasil. Além destes organismos, juntaram-se aos



esforços do programa de ajuda externa norte-americana o Eximbank, o próprio Tesouro dos EUA, os recursos oriundos da Public Law 480 e ainda a ajuda européia. Pouco se sabe hoje sobre a importância que teve a ação conjugada destes órgãos e seu papel no programa de recuperação econômica realizado pelo PAEG. Este estudo tentará diminuir um pouco esta lacuna com os textos e documentos que foram encontrados durante a pesquisa realizada.

### 3.4.1 - A Reorganização da Aliança por Johnson

Um dos últimos atos públicos de John Kennedy foi o discurso, em Miami, à Inter-American Press Association.<sup>594</sup> Ele estava sumamente preocupado com os eventos da reunião do CIES em São Paulo, ao tempo em que Goulart afastara-se deliberadamente da Aliança, rompendo qualquer esperança de que o Brasil, naquela conjuntura, pudesse ser o parceiro pretendido para o audacioso empreendimento planejado. Mas agora, na Flórida, estava presente a necessidade de reafirmar os compromissos, rever os conceitos e mobilizar as forças que ainda podiam ser usadas para dinamizar esta criatura tão cara aos seus olhos. Ele falou da lenta emergência de uma “dedicação e fé comum nos princípios fundamentais da Carta de Punta del Este... na urgência e, creio eu, na inevitabilidade da Aliança para o Progresso”.<sup>595</sup> Falou que a dura realidade da pobreza e da injustiça social não iria ceder facilmente somente pela ação da boa vontade. Era necessário dar substância ao imenso desafio do desenvolvimento do continente, tarefa que só podia ser enfrentada por uma união de todos em torno dos mesmos ideais. Progresso social e desenvolvimento econômico eram importantes, mas “no centro de nossas esperanças para o futuro” estão a “democracia política e a estabilidade”.<sup>596</sup>

Por outro lado, nesse mesmo discurso de Miami, quase um testamento político, ele enunciou, pressionado pela imprensa americana sobre declarações do Secretário Assistente Ed Martin, o que alguns mais tarde chamaram de “Doutrina Kennedy”. Em essência, a afirmação de que, em última instância, os EUA fariam qualquer coisa para evitar uma nova Cuba no continente. O fato é relevante para este trabalho, pois a declaração de Kennedy foi usada posteriormente por George McBundy e Thomas Mann para justificar um endurecimento nas

---

<sup>594</sup> O discurso deu-se no dia 19 de novembro de 63, quatro dias antes do seu desaparecimento. Nos baseamos aqui no texto de ROGERS (1964). p. 253-4.

<sup>595</sup> Ibidem. p. 253.

<sup>596</sup> Ibidem. p. 254.

relações hemisféricas. O trecho costumeiramente citado é o seguinte: “Os Estados Americanos devem estar prontos para ajudar qualquer governo que requerer um auxílio destinado a prevenir um ataque do comunismo estrangeiro, desligado de desejos internos de mudança. Meu país está preparado para fazer tal auxílio. Nós devemos usar qualquer recurso sob nosso controle para prevenir o estabelecimento de outra Cuba neste hemisfério”.<sup>597</sup> Kennedy não diz que deixaria de se opôr aos golpes militares ou que voltaria atrás em relação ao apoio de governos democráticos, mas o fato é que tais declarações foram sentidas como uma flexibilização que abria a porta para um tipo diferente de política.

Apesar de tudo, a morte do presidente pode ser considerada como um marco na história da Aliança para o Progresso e nas relações continentais. Dificilmente um evento terá causado tanta comoção popular em toda a América Latina quanto o assassinato de Kennedy. Extraordinárias manifestações de luto e pesar se verificaram em todos os países, refletindo a popularidade do presidente americano e o apelo de sua política para o hemisfério. No Brasil, durante três dias e noites, uma fila interminável de pessoas visitou a embaixada no Rio de Janeiro, o mesmo acontecendo nos diversos consulados.<sup>598</sup> Em que pesem os aspectos promocionais e propagandísticos da Aliança, largamente utilizados, não há como negar que a mensagem e o espírito do reformismo social, do aprofundamento das relações continentais, dos objetivos da Carta de Punta del Este, colocaram Kennedy um passo à frente de outros governos norte-americanos junto à opinião pública da América Latina.

Consciente desta aprovação póstuma, avaliando o tamanho do choque e considerando a necessidade de levar em frente a política de ajuda externa, a qual era naquele momento parte integral da política externa democrata, entranhada nas doutrinas e práticas e no “espírito do tempo”, Johnson fez o que achava que devia fazer. No dia 26 de novembro, antes mesmo dos funerais de Kennedy, reuniu os embaixadores da região na Casa Branca para anunciar que as relações dentro do hemisfério ocidental estavam entre as principais preocupações de seu governo. Aceitando que a Aliança para o Progresso tivera a sua cota de problemas, Johnson garantiu

---

<sup>597</sup> Citado em “Memorandum for the Record”. Washington, February, 19, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Documento 3.

<sup>598</sup> GORDON, L. **Entrevista a John Reilly**. John Kennedy Library Oral History. Gordon conta que recebeu uma carta de condolências de Leonel Brizola “que vinha fazendo os mais violentos ataques pessoais a Kennedy, a mim e a tudo que fosse americano. Estou certo de que o motivo que animou Brizola foi ver que profundo efeito o acontecimento tinha produzido entre o povo brasileiro. Ele achou melhor juntar-se aos que homenageavam Kennedy. Foi a mais extraordinária das manifestações”.

“melhorar e fortalecer o papel dos Estados Unidos” no programa, fazendo dele um “memorial vivo ao Presidente Kennedy”.<sup>599</sup>

Entretanto, Johnson não estava satisfeito com os rumos da Aliança e da política continental. Sua abordagem aos assuntos internacionais, à ajuda externa e à Aliança para o Progresso diferia nitidamente daquela de Kennedy e seus assessores. Ele tinha pouca experiência e interesse nestas questões, ao contrário de seu antecessor. Suas bem conhecidas habilidades políticas consistiam “numa combinação de pragmatismo e busca de consenso político, desenvolvidos em questões domésticas dentro do contexto altamente personalizado do processo de barganha encontrado nos corredores do Senado dos EUA”.<sup>600</sup> Faltava a ele, igualmente, a sensibilidade intelectual capaz de observar os problemas específicos do Terceiro Mundo dentro dos parâmetros da teoria da modernização, tão presente na condução da política externa da Nova Fronteira. Assim, tendia a não perceber o sistema internacional como uma entidade separada, possuindo características diferentes do sistema político doméstico. As questões internacionais passaram a ser tratadas de forma muito mais pragmática, com vistas nos dividendos internos de curto prazo.

Fatalmente esta diferente visão do mundo teria sua influência sobre a não muito ortodoxa Aliança. A administração Kennedy tinha articulado uma nova abordagem emanada dos liberais internacionalistas do partido democrata e dos teóricos “modernizadores” estrategicamente espalhados em uma rede cuidadosamente tecida de forças-tarefas, universidades e instituições públicas. A administração Johnson buscou defender políticas que eram basicamente congruentes com aquelas já dominantes dentro do aparato da política externa, especialmente dentro do Departamento de Estado, antes da revolução paradigmática tentada por Kennedy e nunca completada. A atitude do novo governo em relação à ajuda externa seguia pelo mesmo caminho. Johnson não era contra a ajuda em si, mas sim contra distribuí-la sem um claro retorno, em termos de um crescimento econômico demonstrável, ou em termos de um visível ganho político.

A verdadeira opinião de Johnson sobre a Aliança, no momento em que ele tomou posse, é que esta estava uma “completa bagunça”.<sup>601</sup> Ele não concordava com a orientação reformista assumida por Kennedy ao tratar com a América Latina, nem tampouco com os conceitos ideológicos e sociais inseridos na Aliança. Como um texano, Johnson acreditava ter um

---

<sup>599</sup> Editorial Note. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Documento 01.

<sup>600</sup> DAVIDSON (1976). p. 86.

<sup>601</sup> Ibidem. p. 88.

entendimento próprio da região, frustrando-se com o idealismo ativista de certos membros da equipe de Kennedy.<sup>602</sup> Ele julgava que os latino-americanos estavam usando a Aliança para levar vantagem do governo dos EUA, jogando uma agência contra outra no sentido de extrair o máximo possível da ajuda. Além do mais, Johnson não endossava a tese de que o apoio a ditaduras de direita poderia levar a eventuais revoluções ou regimes de esquerda, e também duvidava que a Aliança fosse capaz de criar uma série de “revoluções pacíficas” pelas novas fronteiras continentais.<sup>603</sup>

Diante de tantas atitudes negativas em relação a política latino-americana de seu predecessor, era inevitável que Johnson realizasse mudanças na equipe de Kennedy. No dia 03 de dezembro, em um memorando para o Presidente, o Diretor da CIA John McCone, citando “nossas recentes conversações” sobre o assunto, observou que a Aliança estava tão “profundamente imersa em problemas administrativos” que dificilmente alguém poderia ser encontrado, alguém que “direcionasse o programa, superasse os obstáculos que fatalmente apareceriam, e desse ao programa o movimento desejado”.<sup>604</sup> Ele propôs o nome do ex-Secretário do Tesouro Robert Anderson para ocupar o cargo de Secretário Assistente para a América Latina e o do embaixador no México, Thomas Mann, para o cargo de Coordenador da Aliança para o Progresso. Anderson recusou o convite levando Johnson a pensar em uma solução mais radical.

No dia 9 de dezembro, o presidente convidou Thomas Mann para ser uma “espécie de Subsecretário de Estado” para a América Latina, algo que ele “não podia recusar”, como sugeriu Johnson. O embaixador aceitou e, para surpresa de toda Washington foi nomeado também Coordenador da Aliança para o Progresso,<sup>605</sup> controlando assim, as duas principais posições dentro do estado americano em relação à região. Mann ainda recebeu um terceiro título: o de “Special Assistant to the President”, ou seja, o de Assistente Especial da Casa Branca para assuntos latino-americanos, cargo que um dia fora de Richard Goodwin. Para acomodar a assunção de Thomas Mann, o Secretário Assistente Edwin Martin foi apontado como Embaixador na Argentina, e Teodoro Moscoso foi nomeado representante americano no Comitê

---

<sup>602</sup> Rabe chama a atenção para este traço da personalidade de Lindon Johnson, que ele considera importante. Este último teria uma romântica visão texana-mexicana da região, preenchida com um pouco de todos os estereótipos conhecidos sobre o continente ao sul do Rio Grande. RABE (1999). p. 182.

<sup>603</sup> Conforme SCHMITZ (1995). p. 110.

<sup>604</sup> Conforme “Editorial Note”. FRUS. 1964-68. Volume XXXI. South and Central America. Documento 01.

<sup>605</sup> Ou seja, tornou-se o Diretor do Bureau Latino-Americano da USAID. Ver CAMPBELL (1965). p. 41.

Interamericano da Aliança para o Progresso, onde ficou por breve tempo, sendo logo substituído por Walt Rostow. Esta centralização da autoridade foi a solução encontrada para resolver os problemas administrativos existentes, entre os quais figurava o da divisão de responsabilidades entre o Departamento de Estado e a USAID a respeito da Aliança.

O presidente deixou claro que Mann, texano como ele próprio, teria total controle sobre a política americana para a região. Em fevereiro, um acordo entre Rusk, David Bell e Thomas Mann deu a este último, amplos poderes dentro da USAID, integrando os escritórios regionais da agência em novos grupos e assinalando alta prioridade para as questões envolvendo a Aliança. Em relação aos nove escritórios regionais houve um acerto pelo qual o diretor poderia ser um funcionário da USAID ou do Departamento de Estado.<sup>606</sup> A concentração ocorrida no topo foi seguida de uma tentativa de unificação no nível regional, diminuindo-se as distâncias entre os órgãos(bureaus) correspondentes do Departamento de Estado e da USAID. Desta forma, Mann, um homem que nunca teria sido apontado por Kennedy, ganhou poderes extraordinários e tornou-se o homem forte da região.

Mann era um bem conhecido membro do alto escalão do Departamento de Estado, que já tinha comandado o Bureau Latino-Americano como Secretário Assistente durante o segundo governo Eisenhower. Tal como um legítimo representante desta administração, sua visão era moldada pela importância dos interesses comerciais e empresariais dos EUA na região, interesses dos quais era um forte advogado.<sup>607</sup> Acreditava que os Estados Unidos deviam tratar com todos os países da região em uma base pragmática e realista. Era também um crítico da idéia de “revolução pacífica”, considerando que não era sensato falar de revolução na América Latina, onde o termo estaria ligado a imagens de violência e desordem e explicando que “eu penso que nós devemos apoiar uma evolução ordenada e sermos cuidadosos com o que falamos, orientando o nosso programa de uma forma que a todos pareça clara”.<sup>608</sup> Coerentemente, defendia os militares como os guardiões da ordem e da soberania nacional, defendendo que estes eventualmente tivessem um papel político mais “pretoriano”.

Ficou claro que a orientação geral dos EUA para a região logo iria mudar. No dia 16 de março de 1964, terceiro aniversário da Aliança para o Progresso, a administração Johnson deu

---

<sup>606</sup> CAMPBELL (1965). p. 41.

<sup>607</sup> Schlesinger fuzilou Mann como “de mentalidade colonialista e um zelote da livre empresa”. Citado por RABE (1999). p. 173.

<sup>608</sup> Citado por SCHMITZ (1995). p. 112.

início a um trabalho concatenado para afirmar o seu compromisso com a Aliança, dentro dos novos parâmetros pensados. Uma cerimônia, que ocorreu na União Pan-Americana diante de uma vasta audiência de diplomatas de todo o hemisfério, marcou também a inauguração do Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso – CIAP.<sup>609</sup> O presidente, em um esforço retórico, notou que o programa devia muito à visão de seu antecessor e assegurou a continuada devoção dos EUA aos princípios do desenvolvimento econômico, da justiça social e da liberdade, “ameaçados por forças além das praias do continente”.<sup>610</sup>

Porém dois dias mais tarde, em uma conferência privada reunindo todos os embaixadores dos EUA e diretores das missões da USAID em atividade na região, o Coordenador da Aliança anunciou o que veio a ser conhecido como a “Doutrina Mann”.<sup>611</sup> Ele afirmou à platéia que os EUA acreditavam e preferiam a democracia, mas não iriam tentar impô-la na América Latina. Seria insensato continuar o envolvimento nas ameaças internas à liberdade na região, uma vez que a experiência mostrara, no governo anterior, como isto era infrutífero. Cada situação devia ser considerada caso a caso. Ele delineou então, os quatro pontos principais da nova política continental: 1. Desenvolvimento econômico da América Latina; 2. Não-intervenção nos assuntos internos das repúblicas da América Latina; 3. Proteção dos interesses econômicos dos EUA na região; 4. Oposição ao comunismo.<sup>612</sup> Os participantes da reunião notaram que em nenhum momento a Aliança foi citada, o que foi motivo de espanto e comentários.

A importância destes fatos para este trabalho é que as políticas de Johnson e Mann acabaram com a estratégia de reforma social e democrática, já ameaçada no próprio governo de Kennedy. A Aliança foi reduzida a um grande e convencional programa de ajuda econômica dirigido para situações específicas e, muitas vezes, especialmente direcionado para proteger os interesses da segurança nacional americana, como será visto. Esta volta do usual criou uma desilusão entre os elementos democratas mais liberais,<sup>613</sup> provocada também pelo afastamento de Goodwin, Teodoro Moscoso, Schlesinger, Morales-Carrión e Ralph Dungan. Isto explica porque

---

<sup>609</sup> Editorial Note. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Documento n.º 10.

<sup>610</sup> Citado por LIEUWEN (1964).

<sup>611</sup> AYERBE (2002) mostra como a “Doutrina Mann” significou uma profunda guinada política, na política americana continental. Mas acreditamos que a ênfase no investimento privado defendida por Mann, não se tornará fundamental até, pelo menos, 1969. A ajuda estava profundamente entranhada no aparelho burocrático norteamericano.

<sup>612</sup> DAVIDSON (1976). p. 90.

<sup>613</sup> Ibidem. p. 93. Em 1966, alguns congressistas mais liberais como Hubert Humphrey, Donald Fraser e Bradford Morse, tendo a Aliança em mente, conseguiram aprovar uma emenda ao Foreign Assistance Act, obrigando a USAID a encorajar a democracia nas instituições locais privadas e governamentais.

Schlesinger insistiu tanto, nos anos seguintes na tese de que a Aliança teria acabado em 1963, sendo que “subseqüentemente um programa com o mesmo nome surgiu, depois que os componentes sociais e políticos da Aliança original – isto é, o seu coração - foram removidos”.<sup>614</sup> Na nova administração, o desenvolvimento econômico permaneceu como um objetivo central, mas aquelas tendências já percebidas no final do governo Kennedy afirmaram-se plenamente contra as proposições da Carta original. Na verdade a administração Johnson cortou o nó górdio do dilema: Kennedy anunciou uma política de idealismo democrático nunca implementada em sua plenitude devido aos problemas práticos encontrados. Johnson abandonou esta dimensão pró-democrática por julgá-la contrária à proteção dos interesses americanos na região. Trocou o idealismo pelo trivial, buscando uma acomodação com as correntes mais profundas da política da América Latina, das quais o Brasil logo se tornou um modelo.

### 3.4.2 - Os EUA, a Aliança e o golpe militar.

Kennedy encontrou grandes dificuldades para implantar o programa no Brasil, devido basicamente a pouca receptividade dos governos Jânio Quadros e João Goulart à idéia de uma ampla cooperação com os EUA, movida pelo antagonismo de grupos nacionalistas e de esquerda, alinhados de alguma forma com o sistema de alianças representados pela presidência. Assim, os destinos da Aliança no Brasil, mormente depois da posse de Goulart, sempre foram uma fonte de preocupação, ensejando sonhos e planos de uma mudança de regime, de uma substituição do presidente brasileiro, nunca tentada a sério pela administração Kennedy. A avaliação de que outros arranjos mais pró-EUA seriam superiores ao que a realidade oferecia foi, por assim dizer, consolidada pela percepção de que havia uma alentada infiltração comunista no interior do governo brasileiro, conduzida por forças aliadas ao presidente e com seu conhecimento e permissão. Somava-se a este quadro, profundamente negativo, o fracasso da política econômica, um fiasco contra o qual, no final de 63, nenhuma medida era pensada ou implantada.

Enquanto Johnson arrumava a casa, o Brasil tornava-se um ambiente cada vez mais hostil para os planos americanos. Para Mann, o continente estava na pior situação que ele já tinha presenciado nos últimos 20 anos e o “Brasil estava doente” devido ao “governo irresponsável de

---

<sup>614</sup> SCHLESINGER (1988). p. 71.

Goulart”.<sup>615</sup> A perigosa conjuntura fez com que, ainda em dezembro, fosse escrito um “Plano de Contingência para o Brasil”, mais tarde discutido por um grupo formado por membros de diversas agências. O texto, preparado no “Office of Brazilian Affairs” do Departamento de Estado, considerava quatro situações: uma revolução de extrema esquerda; uma revolta democrática contra os excessos do regime; o afastamento de Goulart por forças construtivas e uma gradual tomada do poder por forças de esquerda.<sup>616</sup> Foi recomendado que os representantes dos EUA evitassem se associar com grupos conspiradores de direita, embora o contato com estes grupos fosse estimulado pois era necessário para “fins de coleta de informações”. No caso de um golpe militar interino, os EUA deveriam assumir uma “atitude amistosa construtiva” enquanto pressionaria por um retorno ao processo constitucional democrático.

Entre os quatro cenários possíveis na evolução da cena política brasileira, as duas primeiras possibilidades, uma “revolução de esquerda” e a “revolta democrática contra os excessos do regime” foram descartadas por serem improváveis. Porém, uma tomada gradual do poder pelas forças da esquerda era um perigo que poderia ser difícil de conter, constituindo-se na real ameaça percebida, perigo contra o qual somente uma mobilização de forças internas seria efetiva. O texto conclui que os EUA, nestas circunstâncias, apoiariam o afastamento de Goulart por “forças construtivas”, isto é, os militares, a única opção viável conforme o estudo do Departamento de Estado.<sup>617</sup> O estudo avalia ainda que os militares brasileiros eram uma das poucas forças internas capazes de deter os possíveis excessos oriundos dos grupos e facções de esquerda não-democráticas e acrescenta que estes mesmos militares possuíam uma considerável boa vontade com a política e os objetivos dos EUA e por estas razões “nós devemos pensar que a posição de cultivar os militares brasileiros tem a mais alta importância política”.<sup>618</sup>

Um encontro ocorrido no dia 20 de fevereiro de 1964, deve ter sido o último contato oficial entre Gordon e Goulart, realizado através de um pedido do embaixador americano, naquele momento voltando de uma temporada de 20 dias nos Estados Unidos e, certamente,

---

<sup>615</sup> Telephone Conversation Between President Johnson and the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann). Washington, February, 19, 1964. FRUS. 1964-68. Volume XXXI. South and Central America. Documento 02.

<sup>616</sup> Uma discussão do plano está em “Memorandum From Director of the Office of Brazilian Affairs (Burton) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann). Washington, January 8, 1964. FRUS. 1964-68. Volume XXXI. South and Central America. Documento 181.

<sup>617</sup> Ver a análise existente em SCHMITZ (1995). p. 114. Para o autor, o “paper” é muito mais a preparação para um golpe que os EUA apoiariam, do que um exame sério de diferentes possibilidades do cenário brasileiro.

<sup>618</sup> Memorandum from Director of the Office of Brazilian Affairs (Burton) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann). FRUS. Volume XXXI. Documento 181.



querendo sondar o terreno. Mas era evidente, para ele, que uma solução mais radical aproximava-se. Em um “briefing” no Departamento de Estado, em 23 de janeiro, Gordon argumentou que os EUA necessitariam intervir no Brasil somente no caso das forças armadas brasileiras estarem divididas. Caso esta divisão não ocorresse, “um golpe de esquerda ou direita estará acabado antes que os EUA possam exercer qualquer influência significativa”<sup>619</sup>.

Durante a reunião, marcada em alguns momentos por um tom amigável, Goulart mostrou interesse em visitar Johnson em seu rancho no Texas (um encontro de fazendeiros) quando voltasse de uma provável viagem à Europa em abril ou maio, mas reiterou seu desejo de realizar as reformas básicas que o país necessitava- especialmente a reforma agrária- buscando o caminho das emendas constitucionais e da mobilização popular. Perguntou a Gordon se este iria, para Washington, em março, participar da então noticiada reunião de embaixadores para debater a Aliança para o Progresso. Gordon aproveitou a deixa e depois de explicar que a propalada reunião tinha como objetivo tornar a Aliança mais efetiva, acrescentou desafiadoramente que “Washington estava perplexa com seu preconceito contra a Aliança para o Progresso”.<sup>620</sup> Goulart replicou que não havia nenhum preconceito, “mas sentia que uma reformulação era essencial, o que podia ser feito através da introdução de novas idéias, não conduzidas pelos EUA, mas pelo conjunto dos países latino-americanos, que assim se sentiriam mais comprometidos com o programa”.<sup>621</sup> Gordon nota, em seu comentário final, que o presidente tinha mostrado uma mudança positiva em sua atitude em relação aos EUA, comparando o encontro com os eventos dos últimos meses, contudo alertava que, no campo doméstico, tudo indicava que Goulart estava disposto “a correr riscos extremos, através da estimulação de violência esporádica no interior do país, greves, manifestações de massa etc. com o intuito de forçar as emendas constitucionais necessárias para efetivar as reformas básicas”.<sup>622</sup>

Na reunião de março em Washington, Gordon fez um balanço da situação brasileira, lançando os fundamentos da argumentação que iria depois servir como justificativa para o apoio americano ao golpe de 31 de março. Antes de qualquer coisa, havia, em sua opinião, uma terrível crise econômica, uma inflação de 80% ao ano e queda real da renda per capita, só observada

---

<sup>619</sup> Notes of Meeting Between the Ambassador to Brazil (Gordon) and the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann). Washington, January 22, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Documento 182.

<sup>620</sup> Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro, February 21, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Documento 183.

<sup>621</sup> Ibidem.

<sup>622</sup> Ibidem.

anteriormente na grande depressão dos anos 30.<sup>623</sup> Mas, afirmou ele a Thomas Mann, a “única coisa pior que a situação econômica é a situação política”. Buscou alertar sobre o fato de que Goulart parecia preferir dirigir-se para uma trajetória do tipo peronista, durante a qual era “concebível uma tomada de poder pelos comunistas”.<sup>624</sup> Seja qual fosse o resultado, analisa Gordon, era irrefutável que Goulart tinha afinal definido-se pela esquerda radical, e que esta fase da crise brasileira tinha encontrado uma dinâmica auto-sustentada, tomando um rumo inexorável para a esquerda, caso nada fosse feito, diferentemente das outras situações anteriores. Citando o Diretor da USAID no Brasil, Jack Kubisch, o embaixador chamou atenção para o fato de que “muita gente em Washington acha que devemos nos afastar dos acontecimentos até que os brasileiros tomem a decisão de agir. Isto seria trágico, pois não se leva em conta o fato de que o Brasil é uma sociedade plural, na qual existem muitos segmentos que estão conosco e que não podem ser ignorados”.<sup>625</sup>

Era uma espécie de chamada às armas por parte de Gordon, temeroso que o Pentágono e o Departamento de Estado não entendessem a gravidade da situação. Ele, a seguir, colocou as esperanças na mesa, afirmando que “nossas relações com os militares brasileiros são muito boas. Isto é muito importante”.<sup>626</sup> Estava ainda em suspenso o seu pedido de uma reunião do Special Group de Maxwell Taylor para o dia 19 de março, tendo como assunto o apoio aos militares brasileiros, previsto no Plano de Contingência delineado em dezembro. A idéia básica era a de evitar a deterioração da capacidade militar e a possível inefetividade do Exército Brasileiro em afastar Goulart no caso de uma crise maior, tendo em vista o fracasso ocorrido em 1961, quando da crise da renúncia. Ao que se sabe, não houve esta reunião, mas Mann deu carta branca á Gordon para que este assegurasse aos militares brasileiros as garantias necessárias.

Voltando ao Brasil no dia 22 de março, o embaixador vai se deparar com o famoso manifesto de Castello Branco, que cristalizou a oposição civil-militar em torno do general, uma

---

<sup>623</sup> Não será feito aqui um estudo da contribuição da crise econômica ao golpe militar. Não obstante, existe uma boa bibliografia sobre o assunto. Ver, por exemplo, os ponderados artigos de Paul Singer “O Significado do Conflito Distributivo no Golpe de 64” e Francisco de Oliveira “Dilemas e Perspectivas da Economia Brasileira no Pré-64”, ambos contidos em “1964 - Visões Críticas do Golpe – Democracia e Reformas no Populismo”. TOLEDO (1997).

<sup>624</sup> Memorandum From Gordon Chase of the National Security Council Staff to the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy). Washington, March 19, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Brazil. Documento 185.

<sup>625</sup> Memorandum From Gordon Chase of the National Security Council Staff to the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy). Washington, March 19, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Brazil. Documento 185. O fato é também citado em SCHMITZ (1995). p.110.

<sup>626</sup> Ibidem.

hipótese de solução da crise, em torno da qual a embaixada jogou todas as forças a partir de então. Não é pertinente fazer aqui um relato de todos os fatos envolvendo os representantes do governo americano e o golpe de estado de março de 64, pois isto foge ao tema do trabalho e já foi analisado em uma série de trabalhos disponíveis. Contudo, deve-se levantar alguns pontos que merecem atenção por se mostrarem importantes para um devido entendimento da questão da assistência e ajuda financeira dos EUA ao Brasil, antes e depois dos eventos de março de 64:

1. Os projetos da Aliança para o Progresso tiveram o poder de formar uma opinião pública e encorajar politicamente as forças a favor da solução final apoiada pelos EUA, mostrando ou sugerindo que uma alternativa diferente das traçadas pelas forças de esquerda poderia ser facilmente financiada e tornada economicamente viável.

2. A política militar de Kennedy, pensada como complementar aos esforços da Aliança, ajudou a aprofundar e mobilizar o já difundido anticomunismo das forças armadas brasileiras. A doutrina IDAD – Internal Defense and Development, veio reforçar, no âmbito da Escola Superior de Guerra, um núcleo da conspiração, as idéias de “Segurança e Desenvolvimento”, essência da ideologia do novo regime. Some-se a isto, o treinamento contra-insurgente realizado nas novas escolas militares americanas desde 1962.

3. Conspirava-se no Brasil desde o começo do governo de Goulart, fato que já foi estudado em uma série de trabalhos.<sup>627</sup> Gordon afirma isto de forma reveladora, quando em 26 de março, em telegrama a Rusk e Mann, pede todo apoio a Castelo e lembra que “diferentemente dos muitos grupos golpistas contrários a João Goulart que nos abordaram nos últimos dois anos ou dois anos e meio, o movimento de Castello Branco conta com uma liderança competente e a perspectiva de amplo apoio”.<sup>628</sup> Muitos destes grupos receberam um maior ou menor apoio conforme as circunstâncias e o desejo americano eventual de criar uma oposição ao governo brasileiro, como durante as eleições de 1962. Mas a única política real e efetiva para o Brasil foi a Aliança para o Progresso, para cuja implantação o governo americano estava disposto a fazer esforços e pagar custos extraordinários.

4. Na área militar, Kennedy, conduzido pelas idéias da “civic action” e da “military modernization theory”, logo se convenceu que os militares brasileiros teriam um papel político

---

<sup>627</sup> O mais importante destes trabalhos é DREIFUSS (1981). Existe alguma coisa a respeito, embora carecendo de melhor documentação nos livros de Moniz Bandeira já citados neste trabalho.

<sup>628</sup> Telegrama 3824 da Embaixada dos Estados Unidos. Rio de Janeiro. 26 de Março de 1964. Citado em GORDON (2002). p. 397.

importante a cumprir, como guardiões da ordem e do desenvolvimento. Foi por isso que, em julho de 1962, deslocou Vernon Walters de Roma para ser o adido militar no Brasil, um excepcional elemento de informação e ligação com o alto oficialato pró-Estados Unidos, um recurso certamente não disponível em todos os países da região.

5. O golpe, embora cuidadosamente monitorado por Washington, e apoiado localmente por Gordon e Walters, foi basicamente um legítimo artefato brasileiro e plenamente explicável pela ação das forças políticas em confronto no país. Vê-se, pela análise dos fatos ligados à Aliança, que até novembro de 1963, no encontro do CIES em São Paulo, o governo americano ainda tinha esperanças de que uma reviravolta colocasse o “país nos trilhos” e que Goulart aderisse à uma cooperação mais amistosa. Não há nenhum documento que mostre a participação americana em dirigir ou apoiar uma conspiração militar, pelo menos até os meados de março de 64.

6. Ao chegar de Washington no dia 22 de março, após tentar convencer Rusk, Mann e McNamara da gravidade da situação brasileira, Gordon rapidamente toma conhecimento do nível já alcançado pela conspiração e resolve apoiá-la decisivamente, considerando que se abria uma oportunidade, que poderia não se repetir, de mudar os rumos do Brasil numa direção mais de acordo com os interesses nacionais dos EUA. Parte dele a iniciativa de pedir a ajuda de uma força-tarefa naval, que se tornou a conhecida Operação Brother Sam, objetivando fornecer os armamentos e o combustível necessários a uma possível resistência às forças leais ao governo.<sup>629</sup>

7. O golpe foi imediatamente apoiado pelas autoridades de Washington, que despacharam a força tarefa naval com os armamentos e o combustível solicitado por Gordon, este de pleno acordo com os conspiradores. A decisão de mandar a força-tarefa coube ao Joint Chiefs of Staff (Estado Maior das Forças Armadas), reunido no dia 31 de março.<sup>630</sup> Neste mesmo dia, houve uma reunião entre diversas agências -Estado, Pentágono, USAID, Tesouro – com o intuito de considerar uma assistência econômica ao Brasil, dada a hipótese de que um “grupo pró-ocidental inclinado à democracia” chegasse ao poder. Ficou acertado que a melhor forma de assistência

---

<sup>629</sup> O pedido do envio de combustível e armamentos, bem como a solicitação do urgente reforço de uma força tarefa naval, constam do mesmo telegrama 3824, da Embaixada Americana no Rio de Janeiro, do dia 26 de março de 1964, citado anteriormente. O telegrama também consta dos documentos disponíveis no FRUS. South and Central America. Brazil. Volume XXXI. Documento 187. Estranhamente, neste documento, a data está diferente, constando que o telegrama foi enviado no dia 28 de março. Comparando com outros documentos existentes, a data apontada pelo livro de Gordon parece ser a correta.

<sup>630</sup> Editorial Note. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Brazil. Documento 196.

seria as nações credoras do país participarem de uma moratória voluntária de três meses em relação ao débito internacional brasileiro.<sup>631</sup>

8. No dia 02 de abril, após uma reunião de todo o alto escalão do Departamento de Estado para analisar as informações enviadas pelo embaixador, assomou a dúvida se não era prematuro, nem tampouco uma prova de ingerência americana nos assuntos internos brasileiros, o envio de um telegrama público do Presidente Johnson para o Presidente em Exercício Ranieri Mazzili, contendo congratulações pela pacífica transferência de poder para o novo governo que se formava. A palavra final foi de Gordon que afirmou: “uma vez que o país está totalmente pacificado e nas mãos de forças democráticas com o apoio do Congresso, não vejo como uma mensagem pode ser entendida como uma interferência”. A imprensa liberal americana criticou o rápido reconhecimento do golpe militar e Gordon nas suas memórias afirma que “devíamos ter esperado um pouco mais”<sup>632</sup>

9. De uma forma geral, a mudança do regime foi saudada vigorosamente em quase todos os segmentos políticos dos EUA. Para Thomas Mann, ainda no dia 03 de abril, o golpe foi “a coisa mais importante que aconteceu no hemisfério nos últimos três anos”.<sup>633</sup> Um mês depois, participando de uma conferência na ESG, Gordon asseverou que o evento era, “juntamente com o Plano Marshall, o bloqueio de Berlim, a derrota da agressão comunista na Coreia e a resolução da crise dos mísseis em Cuba, um dos principais pontos decisivos da história mundial nos meados do século XX”.<sup>634</sup>

10. Apesar destes arroubos, a posição americana distanciou-se um pouco da linha geral da “revolução”. Os militares brasileiros, na feliz fórmula de Florestan Fernandes resolveram “que se impunha encarar o poder como prática militar por meios políticos”.<sup>635</sup> A prática destinada a cortar o mal pela raiz, a partir de uma interpretação dos fatos que considerava ingênua e inócua uma cessão do poder aos grupos civis aliados e reiterava a necessidade de uma ação contínua e mais prolongada, no sentido de derrotar completamente as forças sociais e políticas que impediam a solução da crise brasileira. Assim, os atos institucionais foram se sucedendo até o endurecimento final em 68, numa lógica que já estava presente desde o início. Todos os documentos existentes mostram que o governo americano esperava uma volta à normalidade constitucional que afinal

---

<sup>631</sup> Editorial Note. FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Brazil. Documento 196.

<sup>632</sup> GORDON (2002). p. 367.

<sup>633</sup> Citado por SCHMITZ (1995). p. 114.

<sup>634</sup> Ver SKIDMORE (1979). p. 397.

<sup>635</sup> FERNANDES (1997). p. 144.

não aconteceu. Gordon conduziu uma estratégia de apoiar a linha “moderada”, apostando na realização das eleições presidenciais em 65, no fim da suspensão das garantias constitucionais derogadas e na limitação temporal da aplicação dos atos institucionais.<sup>636</sup>

Novos horizontes abriram-se imediatamente. O governo que se formava fatalmente teria de lidar com as prementes questões econômicas, principalmente com o problema da inflação e o da balança de pagamentos. Em Washington, Rusk e Johnson concordaram que o Brasil deveria receber uma ajuda substancial que permitisse a superação destes empecilhos à estabilização e ao restabelecimento da saúde financeira do país. Isto foi conduzido em duas frentes de trabalho. Por um lado, tratava-se de convencer a opinião pública americana e ao Congresso, de que o episódio brasileiro representava uma verdadeira vitória das forças ocidentais envolvidas na guerra fria.<sup>637</sup> Um grande esforço de propaganda foi feito, do qual um dos momentos mais conhecidos foi a famosa reportagem da “Seleções do Readers Digest”, realizada com provável apoio da United States Information Agency-USIA, intitulada “O País que se Salvou a Si Próprio”, onde se defende a tese de que não teria havido um golpe do tipo tradicional, mas sim uma reunião de forças militares e civis “construtivas”, que teriam se unido para afastar Goulart, quando este mostrou estar levando o Brasil ao desastre econômico e político, país sob o qual pairava uma real ameaça vermelha.

Por outro lado, cuidou-se de colocar em movimento toda a vasta engrenagem da ajuda externa, vislumbrando-se a possibilidade de aprofundar a estratégia modernizante do “nation building”, não tentada no Brasil, até aquele momento. A administração Johnson, percebendo a vontade de cooperação mostrada pelo novo regime, resolveu que a Aliança no Brasil seria, por todos os meios, implementada a um nível superior ao de qualquer tentativa anterior no continente. Na próxima seção, será mostrado como funcionou a conjunção de uma série de fatores, que permitiram esta ampliação da assistência. No plano multilateral o ano de 1964, presenciou a implementação do CIAP, fato que, inegavelmente, deu uma maior dinâmica ao programa. No plano interno, ocorreu uma vasta ofensiva, tendo como objetivo estabilizar e transformar a economia brasileira. Os instrumentos escolhidos foram a construção de um plano de estabilização conhecido prosaicamente como Plano de Ação Econômica do Governo- PAEG e uma ambiciosa reestruturação e reforma institucional do estado brasileiro, levada a cabo com

---

<sup>636</sup> Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro, April 10, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Brazil. Documento 211.

<sup>637</sup> Existe este argumento em: LEACOCK (1990). p. 222.

grande autonomia de ação pelos seus idealizadores. Entre as inúmeras medidas adotadas na ocasião, uma possui grande importância para este trabalho que foi a criação da Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso – COCAP, órgão muito pouco estudado na incipiente bibliografia brasileira sobre as instituições do governo militar, lacuna que deve ser bem preenchida para o estudo da ajuda externa dos EUA ao Brasil.

### 3.4.3 - Reestruturação Institucional e a Ajuda Externa

O primeiro alto funcionário americano a ser recebido por Castello Branco, já como presidente, foi o adido militar Vernon Walters, seu companheiro dos dias de FEB.<sup>638</sup> A ocasião, um momento de congratulações entre companheiros de farda recém vitoriosos, deu-se no momento em que a imprensa americana preocupava-se com o AI-1, desaprovado por Gordon por ser embaraçoso para o Departamento de Estado e a Casa Branca. Castello obrigou-se a prometer que o país manteria o governo da lei e as práticas democráticas. Lembrou a Walters a situação particularmente difícil da economia, enquanto o adido lhe dava de presente um abacaxi de madeira, talhado em tamanho natural, um lembrete dos problemas que adviriam.

Dois dias depois Gordon viria, cheio de boa vontade, para diminuir a pressão destes “abacaxis” e pouco disposto a propor alguma mudança na linha política que se desenhava. O embaixador falou da convergência entre os interesses dos EUA e os do Brasil nas “questões maiores” e sobre o desejo de que as divergências sobre as questões menores fossem abordadas com boa vontade de ambos os lados. Congratulou o presidente, afirmando que “nós vemos a revolução de abril como um possível ponto de mudança nos assuntos internacionais e brasileiros, para o qual concorreu o uso de um adequado senso de oportunidade”.<sup>639</sup> O embaixador salientou que, naquele momento difícil, os EUA estavam dispostos a ajudar o Brasil nas questões econômicas de curto e longo prazo, dentro da estrutura da Aliança para o Progresso. Castello ouviu Gordon fazer um balanço da dívida brasileira com o governo e credores americanos e da situação da ajuda, assunto que ele dominava como poucos. Falou-se das possibilidades de

---

<sup>638</sup> O encontro se deu em um almoço no Palácio do Planalto no dia 16 de março, apenas um dia depois da posse de Castelo. Ver DULLES (1983).

<sup>639</sup> Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro. April 20, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Brazil. Documento 212.

fornecimento de bens agrícolas dentro do programa da PL 480, então absorvido pela Aliança.<sup>640</sup> Gordon fez uma apresentação dos projetos da Aliança no Brasil e chegou a pedir um maior empenho na área do planejamento para que a cooperação pudesse fluir melhor. Castello Branco fez questão de dizer que dava a mais alta importância ao planejamento efetivo do investimento público e que estava estudando a melhor forma de construir um mecanismo de coordenação das atividades estatais, do qual logo Gordon iria tomar conhecimento.<sup>641</sup>

Castello, ao que parece por sua própria decisão, tinha resolvido criar um Ministério do Planejamento. Não era uma novidade, mas representava um avanço em relação aos arranjos institucionais anteriormente testados, uma construção que teria grande importância na restauração da economia que se seguiu. Pode-se pensar, conjecturar, que esta idéia foi, em parte, nascida da visão de mundo do presidente, marcada pelas facetas do profissionalismo militar, para o qual o planejamento é fundamental, tal como mostrado por Janowitz.. Lembre-se que Castello foi chefe do Estado Maior das forças Armadas, onde é básico o planejamento. Devem ter pesado também os sucessos anteriores do Plano de Metas e a percepção de que uma maior institucionalização teria sido positiva quanto a este, e faltado ao Plano Trienal de Celso Furtado.

Evidentemente, o presidente queria dar um viés modernizante ao novo regime, que o diferenciasse de outros golpes de estado latino-americanos: seria mantido um discurso desenvolvimentista, compromissado com a retomada do crescimento econômico, enquanto se buscava a integração com os países capitalistas industrializados, especialmente os EUA. O problema era a inflação, beirando os 90% em 1964, cujo combate exigiria uma estabilização profunda e prolongada. Contudo, havia, desde o princípio, a convicção de que uma linha política mais autoritária conseguiria equilibrar o desenvolvimento com a estabilização e fornecer a estabilidade necessária para reformar o país e adotar uma política econômica consistente. A racionalidade desta argumentação baseava-se na compreensão de que deveriam ser removidas e combatidas certas restrições políticas, institucionais e ideológicas, que limitavam as ações estabilizadoras dos governos populistas, entre elas, a oposição dos sindicatos, o poder de veto do Congresso, a força dos cálculos eleitorais e a ideologia e os valores difusos que impediam a

---

<sup>640</sup> Gordon receava que o programa de merenda escolar, em plena execução em vastas áreas do Brasil, andasse para trás. Era preciso também garantir o fluxo do trigo estadunidense excedente, que podia ser potencialmente substituído por um acordo com a Argentina. (Nota do Autor).

<sup>641</sup> Gordon, no telegrama enviado a Rusk, faz a seguinte comparação: “o contraste entre esta conversação e as audiências recentes com Goulart são como o dia e a noite. Castello Branco estava alerta, atento, inteligente e receptivo... eu deixei a entrevista com o sentimento de que fora um começo muito auspicioso”. Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro. April, 20. 1964. Citado acima.



adoção de medidas que de alguma forma trouxessem perdas a um grupo social eleitoralmente poderoso.<sup>642</sup>

A questão era então decidir a quem entregar o comando de tal tarefa. A cisão política deixara apenas dois grupos de técnicos no campo das possibilidades: os desenvolvimentistas cosmopolitas e os liberais. O nacionalismo militar mais radical não ocupava os cargos de poder e assim não era capaz de influenciar decisivamente os fatos. Mas, como a elite militar dominante naquele momento era dirigista e estatista, a opção básica era pelo grupo desenvolvimentista cosmopolita, e assim não é de se espantar que Castelo, depois de pensar no nome de Otávio Bulhões para o Ministério da Fazenda, um técnico de perfil liberal e nome apropriado para uma cruzada anti-inflacionária, tenha resolvido chamar Roberto Campos, ideólogo maior do grupo cosmopolita, para dirigir o Ministério do Planejamento, local de onde as reformas necessárias seriam produzidas e conduzidas. Além do mais, pesava a favor de Campos os anos de embaixador em Washington, o conhecimento dos corredores da ajuda externa americana, responsável pelo financiamento de boa parte do investimento público realizado no governo Castelo Branco.

Campos encontrou-se com Castelo no dia 19 de abril, recebendo o convite para ser o Ministro do Planejamento, o que foi aceito após o presidente lhe dar carta branca para tomar qualquer medida mais impopular que fosse essencial na luta contra a inflação.<sup>643</sup> Apenas quatro dias depois, Campos, em uma reunião ministerial, apresentou um rascunho do que seria o plano, no qual examinava as características principais da crise brasileira, analisava as perspectivas para 1964, apontava as raízes do processo inflacionário e defendia um conjunto de “medidas corretivas”. As principais características da crise brasileira seriam a inflação acelerada, a estagnação econômica, o quase colapso cambial, e uma crise de expectativas, denominada de “crise de motivação”, fundada no “alto grau de inquietação psicossocial”.<sup>644</sup> As perspectivas eram de um aumento da taxa de inflação e de um declínio da atividade econômica, esta última causada pela retração nas taxas de investimento privado e público.

O diagnóstico da inflação era pouco mais do que ortodoxo. Havia uma inflação de demanda gerada pelo déficit público descontrolado, pela expansão do crédito e a contínua

---

<sup>642</sup> Esta argumentação, em parte, está em SOLA (1998). p. 417. Quanto a análise econômica do período, a referência aqui é BAER (2003).

<sup>643</sup> CAMPOS (1994). p. 560.

<sup>644</sup> CAMPOS (1994). p. 575.

pressão salarial, que impunha aumentos aos salários superiores ao aumento da produtividade. Esta pressão também gerava uma inflação de custos, dentro da cadeia produtiva. As medidas corretivas nesta área seriam aquelas clássicas: contenção de gastos públicos, aumento da receita tributária, restrição de crédito e arrocho salarial, acompanhadas pela “inflação corretiva”, ou seja, por um reajuste das tarifas dos serviços públicos, que estavam defasadas em relação ao nível de aumento dos preços, com o objetivo de eliminar o déficit em vários setores e buscar o fim do subsídio público a estas atividades.<sup>645</sup> Um aspecto interessante das propostas antiinflacionárias e estabilizadoras era o da abordagem “gradualista” empregada, uma vez que era prevista uma redução gradual do déficit e da inflação, a qual deveria alcançar apenas 10% em 1966. Era uma maneira de garantir uma abertura para o crescimento econômico em meio ao ajuste, mas gerou uma enorme discussão na qual se envolveram o FMI e o Departamento de Estado de um lado e o embaixador Gordon e a Casa Branca de outro, quando, em novembro daquele ano, uma série de missões oficiais chegaram ao Brasil.

O problema cambial foi pensado de forma ampla, politicamente apostando-se tudo na ajuda americana e na volta do investimento internacional. Campos desenhou uma estratégia contendo três linhas de ação: primeiro, uma mudança do sistema cambial que favorecesse as exportações, com taxas de câmbio unificadas e realistas. Note-se que, nesta ocasião, o café ainda era responsável por mais de 50 % das exportações brasileiras,<sup>646</sup> o que convinha mudar. Em segundo lugar, a criação de condições propícias para o investimento externo, com a remoção de certos empecilhos como a Lei da remessa de lucros de 1962 e a solução dos problemas criados pelas expropriações de empresas americanas como a AMFORP e a ITT. Por último, a retomada das negociações com a USAID, o tesouro americano e outros credores, visando a consolidação da Balança de Pagamentos e a obtenção de empréstimos de longo prazo para o desenvolvimento econômico. Desde 1959, quando Juscelino rompeu com o FMI, o Banco Mundial nada emprestava para o governo brasileiro. A Aliança resvalava na falta de apoio interno. O PAEG viria a mudar todo este panorama.

As reformas institucionais previstas no plano, surpreendem pela sua enorme abrangência, ao criarem, entre outras coisas, a espinha dorsal do sistema financeiro nacional que perdura até

---

<sup>645</sup> Ver BAER (2003). p. 94.

<sup>646</sup> Ibidem. p. 250. Em 1974 o café respondia por apenas 13% das exportações brasileiras, o que mostra a mudança verificada na pauta das exportações estimulada pelo PAEG.

hoje.<sup>647</sup> A reforma bancária, implantada em 1965, instituiu o Banco Central e o Conselho Monetário Nacional, enquanto especializava o sistema em si, criando a diferenciação entre financeiras (destinadas a financiar o consumo), bancos comerciais e bancos de investimento. Como forma de diminuir o impacto da inflação sobre os contratos e sobre as próprias contas governamentais, criou-se o mecanismo da correção monetária, uma indexação de ativos ao instrumento das Obrigações Reajustáveis do Tesouro Nacional (ORTN), mais tarde criticada por causar a “inflação inercial”, uma descoberta dos anos 80. Foi também instituída a Lei do Mercado de Capitais, que possibilitou a expansão das bolsas de valores do Rio de Janeiro e de São Paulo.

Buscando elevar os níveis de poupança e investimento, ocorreu uma enorme mobilização de capitais na forma de ampliação das cadernetas de poupança e pela criação do Fundo de Garantia por Tempo de Serviço (FGTS), disponibilizando recursos para os recém-criados Sistema Financeiro de Habitação (SFH) e Banco Nacional de Habitação (BNH). O FGTS significou um aumento da “flexibilização” das relações de trabalho no país, marcadas, até então, por uma maior estabilidade do trabalhador. Ao mesmo tempo, o sistema tributário passou por um extenso trabalho de racionalização, criando-se a estrutura que existe atualmente e possibilitando a adoção de medidas de incentivos fiscais, visando aumentar as exportações e diminuir as desigualdades regionais.

Um interessante arranjo institucional que veio a ser implantado em 1965. Foi a criação do Conselho Consultivo de Planejamento – CONSPLAN, um mecanismo destinado a inserir os interesses do capital e do trabalho na discussão das principais reformas visadas pelo PAEG. Durante 1965 e 1966, anos nos quais a estabilização cobrou um preço mais alto em termos de queda no nível da atividade econômica, o CONSPLAN foi palco de debates sobre o próprio PAEG e sobre a reforma administrativa; a unificação da previdência; o fim da estabilidade e a criação do FGTS; a Lei do Mercado de Capitais e a reforma tributária.<sup>648</sup>

O PAEG se tornou público em agosto de 1964, embora suas diretrizes já fossem largamente conhecidas. Antes desta data, ocorreu um fato de grande relevância para o futuro

---

<sup>647</sup> Em suas memórias, Roberto Campos, sem nenhuma modéstia, mas com uma boa dose de razão, afirma que: “visto na longa perspectiva da história, o trabalho de modernização institucional de Castelo Branco foi catedralesco”. CAMPOS (1994). p. 574.

<sup>648</sup> Embora Roberto Campos (1994) apresente o CONSPLAN como um dos “estágios” do avanço do planejamento estatal no país, o órgão não se reuniu mais após o final do governo Castelo Branco. Para CRUZ (1997) a contribuição do CONSPLAN para a condução dos interesses sociais foi muito pequena, em parte, devido ao fato de não ser uma arena onde houvesse uma real discussão ou contestação da política implementada e formulada pelo Ministério.

relacionamento do governo brasileiro com a ajuda externa. O Decreto N° 53 914, de 11 de maio de 1964, o qual definia as atribuições do Ministro do Planejamento, incluía entre suas metas “conhecer e coordenar os planos de ajuda externa, econômica, financeira e de assistência técnica prestadas aos órgãos e entidades referidos”.<sup>649</sup> Além disto, o decreto determinava que ficaria subordinada ao novo Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, a Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso- COCAP. Criada por força do Decreto No. 1040 de 23 de maio de 1962, com o intuito de ser a contraface da Aliança no Brasil, esta agência nunca fora plenamente implantada e resvalava para a obscuridade quando mudou o regime. Pesava fortemente o fato de o governo Goulart ter dado pouca importância aos esforços de planejamento estatal, apesar das pressões americanas nesta direção, conforme o que tinha sido acertado em Punta del Este. Campos resolveu então retirar a agência do âmbito da Presidência da República, a quem ela estava antes diretamente subordinada e a trouxe para a sua jurisdição.

A direção da COCAP era constituída de cinco membros nomeados pelo Presidente da República e de dois representantes do Ministério das Relações Exteriores, sendo um titular e o outro o Coordenador do órgão.<sup>650</sup> Entre as suas funções figuravam: a) divulgar, no país, as normas de operação das agências financiadoras estrangeiras ( USAID, BID, Banco Mundial, etc.), dispostas a prestar auxílio financeiro aos projetos da Aliança; b) orientar e auxiliar os órgãos oficiais e as entidades privadas que solicitassem a ajuda externa; c) receber e analisar os projetos ou programas de investimento e aprová-los quando fosse o caso; d) encaminhar estes projetos aos órgãos financiadores internacionais; e) estabelecer a ordem de prioridade dos projetos, para efeito de obtenção de recursos externos; f) colaborar com o Ministério das Relações Exteriores e com as entidades responsáveis pelos projetos para os quais era solicitada a ajuda externa, nas negociações para a efetivação desta ajuda.<sup>651</sup> Com o novo ambiente favorável criado pelas ações do PAEG, especialmente as medidas que visavam incentivar o ingresso de capitais e investimentos privados estrangeiros, as atividades da COCAP passaram por um grande impulso, estabelecendo-se uma estreita colaboração entre o governo brasileiro, a USAID, o BID,

---

<sup>649</sup> Decreto No. 53914, de 11 de Maio de 1964.

<sup>650</sup> O primeiro Coordenador da COCAP em sua nova fase foi o embaixador Francisco de Assis Grieco, nomeado em maio de 64. Ver BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Relatório de 1966. Brasília, 1966.

<sup>651</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Relatório de 1966. Brasília, 1966.

o Banco Mundial, o EXIMBANK e outras fontes de recursos externos, controlados todos pela Aliança.

Entre as muitas “medidas corretivas”, que visavam modificar e corrigir as políticas do governo deposto, uma teve um grande impacto sobre a reestruturação da ajuda externa, que foi a solução dos diversos contenciosos existentes entre o Brasil e os EUA, problemas potencializados pela abordagem procrastinatória de Goulart, que buscou evitar, até o fim, encerrar as negociações de forma definitiva, colocando na mesa uma proposta brasileira efetiva e viável. Na visão de Roberto Campos, o problema não era somente o de viabilizar o aumento da assistência externa, mas, também, criar um ambiente positivo de expectativas econômicas tendo em vista que: “não fazia sentido que o efeito positivo do ingresso da ajuda externa, por via de capitais públicos, fosse em parte ou no todo neutralizado pela diminuição do ingresso de capitais privados”.<sup>652</sup>

Um dos problemas era o da Lei da Remessa de Lucros, aprovada em 1962, que feria o interesse das empresas americanas e era vista por Campos como um elemento desincentivador do fluxo de capitais internacionais privados. Para o ministro, a responsabilidade principal do desenvolvimento cabia ao setor privado, enquanto o investimento público deveria levar em conta a ideologia contida na Carta de Punta del Este, que o considerava como um agente catalítico dos investimentos privados através do fomento das reformas e do apoio à expansão da infra-estrutura. Era, sem dúvida, uma leitura muito enviesada das propostas da Carta, que pouco falava do papel do investimento privado. A estratégia adotada foi a de retirar de cena o artigo principal da lei de 62, o que garantia que as remessas ao exterior não podiam exceder de 10% o valor dos investimentos registrados, e o polêmico Artigo 33 que considerava os lucros superiores a 10% como um “capital suplementar”, não computado para as remessas de lucros futuras.<sup>653</sup>

Mas o principal assunto a ser resolvido era o caso das encampações da ITT e da AMFORP efetuadas por Brizola, bem como a questão correlata da cassação da patente de exploração da Hanna Mining referente a jazidas de ferro em Minas Gerais. O caso da AMFORP era especial, pois a empresa possuía muitas outras concessionárias de energia elétrica no país, todas prestando um serviço público de má qualidade, devido ao pequeno investimento realizado nos anos anteriores. Contudo, a companhia exigia ser expropriada pelo preço que fora acertado

---

<sup>652</sup> CAMPOS (1994). p. 587.

<sup>653</sup> Estes artigos foram removidos pela Lei No. 4390 de 16 de julho de 1964. Criou-se uma alíquota de Imposto de Renda de 25% incidindo sobre os lucros que excedessem 12% do capital original acrescido do reinvestimento realizado.

com San Tiago Dantas, em abril de 1963, numa negociação que significava a compra de todos os ativos da empresa pelo governo brasileiro. Lincoln Gordon era um dos mais veementes defensores do acordo, tendo, inclusive, tratado do assunto com Castello Branco, quando de sua primeira audiência com o presidente, deixando implícito que o acordo final era esperado por Washington como um sinal de que o novo governo era confiável e merecedor de ajuda.<sup>654</sup>

As negociações se arrastaram até agosto, quando um laudo ficou pronto. Os ativos da companhia foram comprados por 151 milhões de dólares, uma quantia alta para aquela época, embora o acordo previsse o pagamento inicial de apenas 10 milhões de dólares e o restante em 25 anos, com três anos de carência.<sup>655</sup> Ficou acertado que haveria um reinvestimento compulsório de 75% do montante da compra, valor transformado em um empréstimo à Eletrobrás, que assumiu todo o acervo, desta forma nacionalizado. Bem ou mal, através deste acordo, o Estado Brasileiro tornou-se o único agente operando no setor, o que possibilitou a expansão posterior do sistema elétrico brasileiro com base no investimento público. Seguindo a orientação dada pelo governo ao caso da AMFORP, a ITT foi nacionalizada através da compra definitiva dos seus ativos. O caso da Hanna Mining foi resolvido com a empresa recebendo de volta o seu direito de exploração. Uma nova lei sobre a exploração mineral no país estipulava que as empresas estrangeiras trabalhando no setor seriam obrigadas a aplicar em indústrias metalúrgicas todos os seus lucros dos primeiros cinco anos e, nos anos seguintes, todos os lucros acima de 12% do capital investido. Era uma taxa de retorno altíssima, dificilmente alcançada em situações normais.<sup>656</sup>

Uma última iniciativa merece atenção pela sua importância em relação à reformulação institucional que visava melhorar o ingresso de capitais e da ajuda externa no país. O Decreto Nº. 56979, de 01 de outubro de 1965, criou o Conselho de Cooperação Técnica da Aliança para o Progresso – CONTAP, destinado a obter e a gerir os recursos para o financiamento de programas e projetos de cooperação técnica nos moldes do Point Four. O CONTAP era dirigido pelo Ministro do Planejamento e composto de representantes da SUDENE, do Escritório Brasileiro para a Coordenação do Programa de Assistência Técnica (um sobrevivente da época

---

<sup>654</sup> Ruth Leacock chega a afirmar que o caso da AMFORP foi um teste imposto ao governo brasileiro, que receberia a ajuda de curto prazo somente na condição de resolvido o problema, enquanto a ajuda de longo prazo dependeria do sucesso da estabilização. É bem possível que Gordon tenha brandido esta arma, porém é quase certo que a ajuda viria apesar destes contenciosos, dada a magnitude dos interesses políticos em jogo. Ver LEACOCK (1990), p. 233.

<sup>655</sup> CAMPOS (1994), p. 592.

<sup>656</sup> CAMPOS (1994), p. 598.

área da Comissão Mista Brasil - Estados Unidos), e da Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso.<sup>657</sup> A colaboração financeira da CONTAP para projetos estatais ou privados considerados prioritários era feita em caráter de doação, devendo as entidades beneficiadas apresentarem relatórios circunstanciados sobre os recursos recebidos. Os principais financiadores eram a USAID e o BID, mas os recursos também vinham de outras agências internacionais.

Enquanto Campos disparava a sua reforma institucional, a Aliança passava por uma importante reformulação. A reunião de novembro de 1963 do CIES - OEA em São Paulo, tinha decidido criar o Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso – CIAP, por recomendação dos ex-presidentes Juscelino Kubitschek e Lleras Camargo.<sup>658</sup> Em dezembro daquele ano começou uma articulação de bastidores que visava eleger Raul Prebisch para o recém-criado cargo de presidente do CIAP. Um dos mais entusiásticos defensores desta candidatura era Teodoro Moscoso, um defensor da nova agência, na qual depositava grandes esperanças. Declarou que os EUA não iriam ser contra o resultado da eleição para presidente do CIAP, fosse qual fosse o resultado, pensando assim abrir caminho para o Secretário da CEPAL.<sup>659</sup> Mas as mudanças no Departamento de Estado que afastaram Moscoso e outros, também fecharam o caminho para Prebisch, neste momento já com suas atenções voltadas para a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento- UNCTAD, outra agência internacional recém-criada e para onde, de fato, dirigiu-se o economista argentino.

A atenção voltou-se para o ex-ministro das Finanças da Colômbia Carlos Sanz de Santamaría, ligado umbilicalmente a Lleras Restrepo. Ele tinha se notabilizado, em seu país, por uma reforma fiscal e um programa de estabilização muito bem conduzido. Possuía uma razoável experiência nos assuntos latino-americanos, tendo sido embaixador no Brasil e por duas vezes em Washington.<sup>660</sup> A eleição de Santamaría e a organização do CIAP ocorreram no começo de 64. Os outros membros diretores da agência foram selecionados de grupos designados de países, obedecendo à uma regra de rotação dentro do grupo. Em casos especiais, como o do Brasil, este seria o representante contínuo de um grupo que abrangia, ainda, o Equador e o Haiti. Os EUA formavam um caso à parte. Os membros eram apontados pelos países latino-americanos e aprovados em reuniões do CIES. O Comitê foi formalmente instalado em 16 de março de 1964,

---

<sup>657</sup> Decreto Nº. 56979 de 01 de Outubro de 1965.

<sup>658</sup> Embora o nome em inglês fosse “Inter-American Comitee for the Alliance for Progress”, convenientemente a sigla CIAP passou a ser usada por todos os envolvidos no processo. Ver PERLOFF (1969), p. 40.

<sup>659</sup> WEIGHTMANN (1967), p. 51.

<sup>660</sup> WEIGHTMANN (1967).

em sessão solene do Conselho da OEA, que também comemorava os três anos da Aliança. De acordo com as deliberações, o CIES nomeou como membros do CIAP Jorge Sol Castellanos, Luis Escobar Cerda, Emílio Pasquel, Rodrigo Gómez, Gervásio Belgrano e Celso Furtado.<sup>661</sup> Os EUA apontaram Teodoro Moscoso, retirado da Coordenação da Aliança, para ser o seu representante no Comitê. Além destes, compunham ainda o CIAP como conselheiros permanentes, José Mora, Secretário Geral da OEA; Felipe Herrera, Presidente do BID; e Jose Mayobre, Secretário Executivo da CEPAL.

Evidentemente, Furtado não teve tempo de atuar como representante brasileiro, pois os seus dias no governo já estavam contados. Ao voltar de Washington encontrou a atmosfera envenenada dos dias que se seguiram ao comício da Central do Brasil e logo em seguida veio o golpe. É interessante notar que nunca deixara de ter um canal especial de acesso à Gordon, a quem visitou amigavelmente depois da viagem, talvez no dia 24 de março.<sup>662</sup> O mesmo Gordon apontou a Castello, quando da primeira entrevista entre ambos, a repercussão ruim, na comunidade latino-americana, da cassação dos direitos políticos de Celso Furtado. Em suas memórias, este afirma que “os americanos insistiram que eu aceitasse integrar um Comitê Interamericano da Aliança para o Progresso – CIAP” e justifica o fato especulando que “é possível que alguns remanescentes da administração Kennedy se esforçassem em salvar algo das idéias iniciais... ou que meu nome traduzisse certa mensagem que convinha preservar na moldura do programa”.<sup>663</sup> Posteriormente, Roberto Campos apontou o seu próprio nome para ser o representante brasileiro no CIAP, o que mostra a importância que ele dava ao programa de ajuda americano, em um momento difícil da crise econômica brasileira.

Do lado americano, também, houve substituição por problemas políticos. Moscoso renunciou ao novo cargo no dia 04 de maio. Ele não se afinava com Thomas Mann que, neste momento estava sobre fogo cerrado dos elementos da Nova Fronteira afastados do poder, especialmente Schlesinger, muito prestigiado no âmbito da imprensa mais liberal. Tad Szulc, o editorialista do New York Times para assuntos continentais, comentou que “sua renúncia (a de Moscoso) veio em um momento no qual há uma crescente desilusão na América Latina e entre o pessoal da Aliança em Washington sobre a condução presente do programa pelos Estados Unidos. O consenso nestes lugares é o de que o programa concebido pelo presidente Kennedy

---

<sup>661</sup> PERLOFF (1969). p. 41.

<sup>662</sup> FURTADO (1989). p. 165.

<sup>663</sup> FURTADO (1989). p. 180.



não existe mais, e que Washington parece ter retornado à sua abordagem unilateral dos problemas do hemisfério”.<sup>664</sup> Como resposta, no dia 11 de maio, Johnson reuniu na Casa Branca todos os seus embaixadores lotados na América Latina, juntamente com Santamaría, Thomas Mann, e McGeorge Bundy para discutir os rumos do programa e anunciar que estava propondo o nome de Walt Rostow para substituir Teodoro Moscoso como representante americano no CIAP.<sup>665</sup> Era uma escolha lógica, pois tendo sido ceifada quase toda a equipe original que pensara o plano, restara apenas Rostow comprometido com a nova administração, maleável o bastante para poder trabalhar nos parâmetros da “Doutrina Mann”, pela qual a política dos EUA em relação aos governos não-constitucionais do continente seria guiada pelos interesses nacionais e dentro da circunstância peculiar de cada caso.

A principal responsabilidade do CIAP era a de conduzir o exame dos planos de desenvolvimento e estabelecer as ações e os recursos necessários para viabilizar este planejamento. A idéia era a de fazer a ponte entre os diversos planos nacionais de desenvolvimento e as eventuais fontes de financiamento, entre as quais figuravam a USAID, o BID, e o Banco Mundial. Nos casos em que o desenvolvimento achava-se contido por sérios problemas cambiais, o próprio FMI podia ser solicitado, depois de um exame da situação pelo CIAP. Na linguagem burocrática, o objetivo era “trazer mais e mais próximas as várias agências internacionais e os governos europeus e de outras áreas, procurando a eventual aceitação dos planos nacionais como a peça principal para o financiamento de cada programa anual”.<sup>666</sup> Outra característica importante era o processo anual de medir os progressos realizados, determinar as áreas problemáticas, avaliar os requerimentos anuais de assistência e estabelecer novos programas intitulado “annual country review”. O procedimento estabelecido consistia em a) aprovar um plano de desenvolvimento; b) preparar uma proposta contendo o montante dos recursos necessários c) buscar o financiamento com assessoria técnica do BID; d) implementar o plano; e) preparar o “annual review”, através de um relatório detalhado da situação do país em questão.<sup>667</sup>

---

<sup>664</sup> Telephone Conversation Between President Johnson and the Assistant Secretary of State for International Affairs (Mann). Washington, May, 5, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Documento 12.

<sup>665</sup> Memorandum for Record. Washington, May, 11, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Documento 13.

<sup>666</sup> Inter-American Economic and Social Council, The Alliance for Progress in 1965; an Interim Report. Washington. Pan American Union, 1965 *apud* CAUDIL (1968). p. 235.

<sup>667</sup> *Ibidem*. p. 237.

Com o tempo, o “annual review” passou a ser a mais importante tarefa do CIAP. A preparação dos documentos obedecia a um ciclo de vários procedimentos, de forma que pudessem ser incorporados na proposta da USAID ao Congresso americano, uma vez que esta era a principal fonte de recursos. A avaliação do secretariado da agência consistia em um detalhado relatório que servia de base para a revisão do processo de desenvolvimento de cada país, incluindo considerações sobre inflação, investimento, poupança, problemas na balança de pagamentos, gastos governamentais, crescimento econômico e outras matérias correlatas. Os relatórios finais incluíam declarações dos representantes das agências e dos governos que cooperavam com a Aliança, preparados por subcomissões criadas com esta finalidade. Estes relatórios consistiam em um sumário dos principais aspectos da economia e do desempenho do país no cumprimento das metas previstas nas avaliações anteriores. Continham, ainda, uma lista de objetivos a serem obtidos no próximo período e um conjunto de recomendações acerca do processo de desenvolvimento em questão, dirigido ao governo que eventualmente recebia a ajuda e às instituições financiadoras.<sup>668</sup> Votada no começo de 1967, uma emenda do Senador Fullbright ao Foreign Assistance Act, estabeleceu as recomendações do CIAP para que um determinado projeto obtivesse o seu financiamento pela Aliança para o Progresso.

A primeira reunião ordinária do CIAP ocorreu em julho de 1964, na Cidade do México, já com a presença de Rostow e Roberto Campos. Foram aprovados 35 projetos internacionais e cumprida uma agenda que incluía um estudo de projetos regionais, a criação de um Fundo Especial de Assistência ao Desenvolvimento e discussões sobre o montante de ajuda que estaria disponível em 1965 e 1966. Acertou-se que, nas sessões de 1965, o CIAP iria estender sua revisão sobre as áreas fiscal, social e administrativa e também, avaliaria as políticas econômicas dos países envolvidos. A racionalidade subjacente a este aumento do controle sobre as economias da região era a de que somente o estudo detalhado da situação econômica de cada país, de acordo com as metas estabelecidas pela Carta de Punta del Este, poderia definir o montante e a composição da ajuda externa requerida.

Uma análise do padrão de funcionamento das subcomissões do CIAP pode ser útil para mostrar como a multilateralização era conduzida, nos meandros da burocracia continental. Supondo-se que estava sendo discutido o tamanho da ajuda a ser destinada ao Brasil, estariam presentes: um dos membros do CIAP dirigindo os trabalhos; pelo menos um representante do

---

<sup>668</sup> RESTREPO (1988). p. 154.

governo brasileiro; membros do Painel dos Experts e membros do Secretariado Executivo da OEA, o qual fornecia o pessoal de apoio. Conforme a necessidade, os observadores presentes poderiam incluir técnicos do BID, do Banco Mundial, do FMI, bem como do United States Export-Import Bank.<sup>669</sup> Em casos como o brasileiro, a presença européia de representantes da Organization for Economic Cooperation and Development-OECD não era um fato inusual. Os trabalhos das subcomissões eram o núcleo de um consistente esforço de concentração e centralização de todos os agentes e recursos envolvidos em um programa de ajuda. Desta forma, a Aliança passou a desempenhar um especial papel de direção de todo o fluxo de investimento oriundo do governo americano e de entidades internacionais para a América Latina.

Na próxima seção, espera-se mostrar como esta centralização foi conduzida através de uma conjugação de esforços entre a Aliança e o governo brasileiro. Dentro das novas condições políticas externas e internas criadas, o programa de ajuda norte-americano, após ganhar os elementos acima citados, possibilitou ao Brasil uma utilização plena dos instrumentos de financiamento internacional disponíveis. Mas este não foi um caminho fácil ou executado de forma automática. A partir de abril de 64, muitos problemas de ordem política nas relações Brasil-EUA, em sua maior parte suscitados pelo contínuo fechamento do sistema, tiveram que ser removidos ou deixados de lado, prevalecendo, no final, aquela disposição de espírito contida na “Doutrina Mann” e a avaliação positiva dos militares brasileiros como modernizadores e guardiões da ordem.

#### 3.4.4 - Novos Alinhamentos e o Redimensionamento da Ajuda.

Estabelecida a vontade dos EUA de apoiar amplamente o novo governo brasileiro, e delineada a política externa brasileira de alinhamento com a posição “ocidental” em relação à guerra fria, somente um terremoto político de grandes proporções mudaria o rumo previsto de um redimensionamento do programa de assistência ao Brasil. Alguns episódios ameaçaram esta composição, tais como a cassação dos direitos políticos de Juscelino (junho de 1964) e o retrocesso democrático representado pela assinatura do Ato Institucional N°. 2 em outubro de 1965, mas foram superados pela percepção, por parte dos dois governos, das vantagens oferecidas pelo novo arranjo político e econômico, consubstanciado na nova orientação

---

<sup>669</sup> CAUDIL (1968). p. 237.

diplomática. Assim, antes de introduzir os novos desdobramentos da Aliança para o Progresso no Brasil, que surgem no decorrer do período, será analisada sucintamente a nova política externa do regime, elemento fundamental na reestruturação das relações entre os dois países. A seguir, será mostrada a condução política da ajuda externa no quadro da nova abordagem, finalizando-se a seção com a apresentação do redimensionamento da ajuda externa ao Brasil no período 1964-67, como o objetivo de compreender a importância que teve o programa para a economia brasileira, durante os anos em questão.

O governo de Castello Branco procurou restabelecer, no campo diplomático, a tradicional aproximação com os EUA, que vigorara desde a política do “good neighbor” de Roosevelt, até o governo Jânio Quadros, quando surgiu uma política externa independente. Aos olhos da elite militar que chegou ao poder, os conceitos mais importantes desta política estavam eivados de um “falso nacionalismo”, pois eram irrealistas e fora de sintonia com a busca do bem estar do povo brasileiro. A crítica à racionalidade econômica da abordagem independente era um argumento importante. Aproximar-se de países como Iugoslávia, Egito ou Índia, não trazia nenhum ganho efetivo, considerando-se que estas nações do Terceiro Mundo eram mais concorrentes em relação à nossa economia do que mercados potenciais para os nossos produtos. Nesta mesma lógica economicista, o pensamento militar e de grupos civis aliados, no começo do regime, considerava que a prioridade era o investimento externo público e privado, fatalmente prejudicados caso prevalecesse uma ótica “neutralista”, “independente” ou “terceiro-mundista”.<sup>670</sup>

Importante na construção da política de realinhamento foi o artefato ideológico conhecido como Doutrina da Segurança Nacional, desenvolvida no Brasil através da Escola Superior de Guerra – ESG, criada em 1949, sob orientação de um grupo de oficiais participantes da campanha da FEB, aos quais se juntou uma assessoria americana, que perdurou até 1960, tendo como referência o National War College e posteriormente o United States Army School of Americas – USARSA. Sem fugir a uma tradição que já havia incorporado uma política de segurança ao pensamento militar brasileiro pelo menos desde o Estado Novo,<sup>671</sup> incorporou-se a doutrina que os EUA estavam desenvolvendo desde o final da década de 40 em relação à guerra fria, ou seja,

---

<sup>670</sup> Existe uma razoável bibliografia sobre a política externa do período. As principais fontes aqui utilizadas são: CERVO e BUENO (2002); MYIAMOTO e GONÇALVES (1991); GARCIA (1997) e BURNS (1970).

<sup>671</sup> Edmundo Coelho discorre sobre a precoce construção de uma política de segurança nacional brasileira: “seja como for e descontadas as diferenças de circunstâncias, a doutrina militar de Góes Monteiro é, no essencial, idêntica à doutrina da Segurança Nacional elaborada pela inteligência da ESG”. Haveria uma antecipação de vinte anos em relação à doutrina instaurada pelo regime de 64. Conforme COELHO (1976). p. 105.

em resposta aos novos problemas geopolíticos trazidos pela divisão bipolar do planeta em blocos antagônicos em termos militares, políticos, econômicos e ideológicos. A nova doutrina possibilitou traçar uma estratégia voltada não mais para o Exército, mas para a construção de uma nova nação. Este objetivo transcendia claramente a organização e sua definição exigia uma postura de maior intensidade em relação à política do estado, em seus diversos níveis, inclusive aquele da política externa.

A doutrina da ESG e a ascensão ao poder de seus principais idealizadores tais como Juarez Távora, Cordeiro de Farias e Golbery do Couto e Silva possibilitou, durante o governo Castello Branco, uma ampla aproximação com os EUA. Os principais traços doutrinários tais como o anticomunismo, a defesa dos valores ocidentais, a percepção da ameaça interna, a idéia de construção da nação, a ênfase no desenvolvimento econômico e a defesa de uma abordagem onde o desenvolvimento era causa e resultado da segurança nacional, tinham como corolário a aliança com os Estados Unidos em torno destes temas. Note-se ademais a enorme semelhança desta orientação com o conceito de “Internal Defense and Development – IDAD”, fabricado pelo Pentágono na administração Kennedy. O novo alinhamento do Brasil com a guerra fria estava vinculado à teoria da “resposta flexível” que defendia a existência de algo como a Aliança no campo político e que permitiu a implantação do IDAD no campo militar. Não se pode também deixar de salientar as ligações entre a Doutrina da Segurança Nacional e a política contra-insurrecional de Kennedy.<sup>672</sup> Esta era o ponto básico da política militar americana para a região, um tipo de iniciativa que, juntamente com os aspectos doutrinários citados acima, ajudou a criar um amplo consenso ideológico, integrando as forças armadas brasileiras em torno destas idéias e aumentando o sentimento pró-americano já muito presente dentro do Exército brasileiro.<sup>673</sup>

A ação deste novo aparato ideológico, somada aos interesses econômicos de curto prazo percebidos pela nova equipe econômica, incluindo a absoluta necessidade de uma composição econômica com os EUA, deram ensejo a uma nova retórica desconhecida nos tempos da democracia populista. O discurso “revolucionário” vai ser o responsável por uma série de mediações que vão qualificar um novo patamar nas relações internacionais, bem como em outros setores. O universo político foi inundado por um conjunto de novos significados simbólicos,

---

<sup>672</sup> Miyamoto e Gonçalves chamam a atenção para este fato. Ver MIYAMOTO e GONÇALVES (1991). p.13.

<sup>673</sup> Nenhuma fração do Exército questionou a doutrina em seus elementos principais. Não havia discussão contra a fórmula segurança-desenvolvimento, nem contra o pressuposto de que era necessária uma estratégia geral de contenção das forças sociais em luta. Ver COELHO (1976). p. 105.

criando-se um novo ambiente no qual se redefinem as novas diretrizes. Em junho de 64, Castello explicitou a nova política, falando a uma turma de novos diplomatas do Instituto Rio Branco. Afirmou que seu governo pressupunha certo nível de interdependência com o Ocidente, em termos militares, econômicos e políticos. “Fizemos uma opção básica: a adesão cultural e política ao sistema democrático ocidental”, explicou o presidente. Um objetivo fundamental desta orientação era a “canalização de recursos para o desenvolvimento econômico e social”,<sup>674</sup> para o qual a ajuda norte-americana era fundamental, considerou Castello, louvando no discurso a Aliança para o Progresso. Em linhas gerais, a nação que “se salvara a si própria”, afirmava que escolhia o capitalismo, o bloco ocidental comandado pelos EUA e os ditames do bipolarismo, enquanto esperava o capital externo necessário à estabilização e o crescimento.

O Departamento de Estado via, com satisfação, a transformação que sofria a política externa brasileira. O novo posicionamento do país parecia justificar e legitimar a Doutrina Mann, a qual defendia o apoio a possíveis golpes desfechados por organizações militares com perfil modernizador. Mas existiam áreas de fricção, de onde eventualmente emergiam crises, mesmo com todo o esforço de ambos os lados de levar em frente um relacionamento mais amigável e “construtivo”.

Um episódio singularmente difícil foi o da cassação dos direitos políticos do ex-presidente Juscelino Kubitschek. Ele tinha lançado a Operação Pan-americana, apoiado a Aliança desde o início e fora um dos “arcanjos” chamados para revitalizar o programa, uma iniciativa que resultou na criação do CIAP. Era um político de grande projeção internacional, considerado por muitos setores de Washington como um legítimo democrata latino-americano e uma espécie de parceiro ideal da Aliança, no caso de uma volta sua à presidência nas eleições de 1965. Mas o fato é que crescera a oposição, da UDN e dos setores militares mais radicais, à sua permanência no Senado, sob o pretexto de que o ex-presidente tinha conduzido atos de corrupção durante o seu governo, acusações não-divulgadas na época e contendo escassas provas materiais.

Presentindo o perigo, Juscelino fez um discurso na melhor linha aliancista, no dia 25 de maio de 64. Afirmou que o desenvolvimento resultante de seu governo evitara o avanço da subversão, pois “quando a infiltração comunista ameaçou o nosso continente, estimei o pan-americanismo, lançando a OPA, e cultivei todas as tradicionais amizades de nosso país com o

---

<sup>674</sup> DULLES (1983). p. 58.

exterior”.<sup>675</sup> Era também uma forma de dizer que estavam todos do mesmo lado e que aquelas ameaças eram sem sentido. Porém, estas credenciais pan-americanas não foram suficientes. A linha dura já tinha decidido o futuro de Juscelino e o discurso foi usado como um pretexto: tratava-se de um desafio à “revolução”, inaceitável naquele momento de radicalismo e caça às bruxas. O Ministro do Exército, Costa e Silva, pediu publicamente a cabeça do ex-presidente, colocando politicamente Castello numa situação sem saída. O desenlace foi inevitável.

A embaixada e o governo americano receberam muito mal a notícia da cassação (8 de junho de 64). Mann por telefone avisou para Johnson que “the Juscelino thing is bad”<sup>676</sup> e que era esperada uma artilharia pesada da imprensa sobre a Casa Branca naquele momento. Foi pensada uma estratégia de pressionar o governo brasileiro com o objetivo de serem permitidos procedimentos de apelação que se estendessem ao caso de Juscelino e todos os outros. Por outro lado, Mann avaliou ao presidente que “O Brasil foi a coisa mais importante que aconteceu na América Latina nos últimos vinte anos, a despeito de todas as dificuldades, de todos os excessos, e como têm havido excessos e coisas estúpidas, o pêndulo balançou para trás e nossa missão é trazê-lo para o centro”.<sup>677</sup> Gordon já havia recebido ordens anteriores de alertar Castello sobre a gravidade da reação internacional a uma possível suspensão dos direitos políticos de Kubitscheck.<sup>678</sup> No dia 9, em outro telegrama, Mann sugeria que Gordon comunicasse às autoridades brasileiras “a crescente preocupação que sentimos aqui” de que o fracasso do novo governo em seguir os processo legais e democráticos poderia “aumentar nossas dificuldades de responder às demandas brasileiras por assistência econômica”.<sup>679</sup>

Houve um encontro entre Castello e o embaixador americano no dia 10 de junho. O presidente argumentou que, apesar das grandes contribuições de Juscelino ao desenvolvimento do país, suas ações, neste sentido, foram realizadas sem respeito à responsabilidade financeira e com corrupção em grande escala, incluindo o enriquecimento pessoal de Kubitscheck e seus

---

<sup>675</sup> DULLES (1983). p. 28.

<sup>676</sup> Telephone Conversation Between President Johnson and the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann). Washington, June 11, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Documento 16.

<sup>677</sup> Telephone Conversation Between President Johnson and the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann). Washington, June 11, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Documento 16.

<sup>678</sup> Telegram 1697 from Department of State to Embassy in Brazil. June 5, 1964. FRUS. Volume XXXI. Documento 214.

<sup>679</sup> Telegram 1716 from Department of State to Embassy in Brazil. June 9, 1964. FRUS. Volume XXXI. Documento 214.

amigos.<sup>680</sup> Além disto, permitira a infiltração de elementos comunistas no governo e fizera uma aliança com os mesmos, tendo demitido Lucas Lopes a pedido de Luís Carlos Prestes. Portanto, acrescentou Castello, o cancelamento do mandato de Juscelino e de sua candidatura era essencial para salvaguardar o país contra a volta dos mesmos fenômenos da corrupção e da infiltração comunista pelos quais a nação passara na última década. Reconheceu também que os procedimentos de exceção baseados no AI-1 eram pouco palatáveis aos olhos da comunidade internacional, mas indispensáveis para a limpeza e inserção do país na trilha do governo democrático e honesto. Gordon solicitou que o governo brasileiro fizesse algum tipo de declaração oficial que justificasse a atitude perante a comunidade internacional e o assunto morreu sem que nada de efetivo fosse feito.<sup>681</sup>

Uma análise dos fatos parece mostrar que a posição de Mann e Gordon não era exatamente a de ameaçar o novo governo negando ajuda financeira e econômica. Eles estavam irritados com os “excessos” e preocupados com a repercussão destes fatos junto à opinião pública americana e conseqüentemente com o comportamento do Capitólio em relação à ajuda externa, eterna fonte de discussão e conflito entre o Executivo e o Legislativo norte-americano. Mas a vontade de ajudar o Brasil superava todas estas questões pontuais. Não se podia deixar de apoiar um regime que, aos seus olhos, derrotara o comunismo internacional, procurava reconstruir a administração do país e ainda possuía um plano positivo de estabilização e desenvolvimento.

Havia mesmo certo otimismo no ar quando Gordon voou para Washington em meados de junho com o objetivo de rever a questão da ajuda ao Brasil. Seu principal trunfo era o que ele considerava como a genuína determinação do Brasil de levar à frente o programa de estabilização desdobrado nas intenções de conter a inflação, fomentar o desenvolvimento e realizar as reformas administrativas. Por outro lado, Castello, após encontrar-se em Recife com o Diretor da agência da USAID no Brasil, Jack Kubish, já tinha anunciado ao embaixador que tinha grande interesse na Aliança para o Progresso<sup>682</sup> e sua efetiva implementação no país, pensando em uma potencial parceria com os objetivos do PAEG.

---

<sup>680</sup> Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State, Rio de Janeiro, June 10, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Documento 214.

<sup>681</sup> A principal iniciativa neste campo foi a viagem de Carlos Lacerda à Europa e aos EUA para “explicar a Revolução”. Mas este périplo continha uma inegável dose de auto-promoção e não pode ser avaliada como uma iniciativa do regime. (Nota do Autor).

<sup>682</sup> Isto foi comunicado ao embaixador americano na reunião do dia 9 de junho. Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Documento 214.



O Departamento de Estado reuniu-se para traçar uma linha de trabalho plausível e capaz, realmente, de apoiar o novo governo. A construção da ajuda ficou a cargo de David Bell da USAID e de Gordon, enquanto a linha política era traçada por Thomas Mann e Rusk. De início, o Secretário anunciou um empréstimo de 50 milhões de dólares emergenciais para assistir a balança de pagamentos brasileira, mas o acordo, rapidamente assinado, teve o seu desembolso contingenciado à solução do problema da AMFORP, em fase de estudos por Roberto Campos, Bulhões e Mauro Thibau, o ministro das Minas e Energia. As restrições foram retiradas quando Castello Branco enviou o projeto dos ministros ao Congresso em agosto de 64, deixando claro que o governo Johnson era capaz de barganhar apoio aos seus interesses de forma mais direta do que faria Kennedy em igual situação. Esta seria a tônica dos anos vindouros.

Voltava à cena o conhecido ciclo de missões e visitas. William Rogers,<sup>683</sup> secretário-executivo da Aliança, veio ao Brasil, em agosto, para manter contatos e realinhar o posicionamento da USAID com as atitudes e os problemas enfrentados pela equipe econômica Bulhões-Campos. Nesta visita, foi discutido um financiamento para a duplicação da Via Dutra, projeto que foi viabilizado algum tempo depois. Johnson também enviou Rostow, em uma missão separada, de cunho um pouco mais político.<sup>684</sup> O objetivo era verificar as reais possibilidades do governo militar efetuar o duro trabalho do “nation-building”. Após um encontro com Castello, Rostow comunicou que este era um “um notável Chefe de Estado latino-americano”, realmente disposto a tomar as medidas necessárias para a estabilização do país. Foi durante este período crítico que Rostow, ainda a frente do Conselho de Planejamento Político do Departamento de Estado, efetuou um debate que resultou em um documento de 16 páginas, versando sobre os objetivos da política americana no Brasil.

Uma leitura destas metas é de grande interesse por mostrar a enorme distância que se encontrava então, a concretização dos ideais e da ênfase nas reformas sociais embutida na carta de Punta del Este, em parte escrita pelo próprio Rostow, que conhecia como ninguém o seu conteúdo. Mudara o Brasil e mudara a Aliança, bem como o pensamento de Walt, um pragmático maleável, agora muito mais perto das diretrizes da Doutrina Mann do que dos antigos conceitos que ajudara a construir. Entre os objetivos delineados pelo Conselho de Planejamento figuravam:

---

<sup>683</sup> Rogers é o autor de “The Twilight Struggle-The Alliance for Progress and the Politics of Development in Latin America”, trabalho que é uma referência fundamental sobre o nosso tema.

<sup>684</sup> Há poucas referências e fontes sobre esta viagem de Rostow ao Brasil. Gordon evita falar sobre ela em seus diversos depoimentos sobre o período. Os documentos do FRUS nada mostram. Como fonte, LEACOCK (1990). p. 230.

a) possibilitar a máxima estabilidade, efetividade e orientação democrática do sistema político brasileiro; b) garantir uma substancial redução da taxa de inflação e o retorno de uma taxa adequada de crescimento econômico; c) melhorar o bem-estar econômico das massas rurais e urbanas, com o intuito de reduzir sua suscetibilidade à demagogia radical; d) criar um clima favorável para a empresa privada, doméstica e externa; e) manter e fortalecer o pensamento democrático entre os militares brasileiros, bem como cultivar a sua amizade com os EUA; f) incrementar a compreensão e a amizade dos brasileiros perante os EUA, o seu sistema de democracia e livre empresa, e a Aliança para o Progresso; g) apoiar o fortalecimento e a continuação da presente disposição anticomunista e pró-ocidental da política externa do Brasil.<sup>685</sup> Era um manifesto muito mais voltado para a realidade brasileira do momento, enfatizando a estabilização e, nos quatro últimos itens, preocupado em manter o novo status alcançado pelas relações Brasil-EUA.

De fato, havia nos meios norte-americanos uma preocupação de que o estado das coisas era frágil e passível de um mergulho no caos e na crise. Em uma carta para Gordon, Thomas Mann defende uma ação imediata, pois “se o Brasil falhar em agir responsavelmente nos próximos meses, nós poderemos ter uma situação de crise novamente, talvez de maiores proporções”.<sup>686</sup> O embaixador também concordava com este diagnóstico. A seu ver, os meses seguintes seriam cruciais para determinar o curso político e econômico do Brasil.

Entre os problemas que escureciam o horizonte, um se relacionava diretamente com a própria estrutura institucional sediada em Washington, supostamente aliada dos esforços do Departamento de Estado. Thomas Mann, no papel de Coordenador da Aliança, teve uma reunião com técnicos do FMI, os quais expressaram grande ceticismo sobre a abordagem “gradualista” de combate à inflação anunciada pela equipe econômica brasileira, fato que semeou a dúvida no espírito dos “policy-makers” do Departamento, alguns deles com bastante disposição para aceitar este tipo de raciocínio. Entre eles figurava Rostow que, após voltar do Brasil disparou uma série de memorandos ao Coordenador da Aliança. Seu diagnóstico básico era o mesmo compartilhado por grande parte da burocracia americana envolvida na questão. Concedendo seu aval a um

<sup>685</sup> Há poucas referências e fontes sobre esta viagem de Rostow ao Brasil. Gordon evita falar sobre ela em seus diversos depoimentos sobre o período. Os documentos do FRUS nada mostram. Como fonte, LEACOCK (1990). p. 224.

<sup>686</sup> Carta do Secretário Assistente de Estado Thomas Mann ao Embaixador no Brasil, enviada no dia 31 de julho de 1964. Citada em “Letter from the Ambassador to Brazil (Gordon) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann). Rio de Janeiro, August 10, 1964. FRUS. Volume XXXI. South and Central América. Documento 215.

governo militar percebido como modernizador e alinhado com as melhores virtudes do “political development”, analisava que “a situação no Brasil, agora reforçada pela eleição de Frei no Chile, nos dá um raro e talvez temporário intervalo de oportunidade. Nós não podemos conceber um governo brasileiro mais maduro, mais disposto a manter um alto nível de relações com os EUA e com a empresa privada em geral”.<sup>687</sup> Contudo, Rostow defendia um tratamento de choque à inflação brasileira, tal como propugnada pelo FMI, e reiterou sua posição junto ao todo poderoso Thomas Mann e ao Conselheiro de Segurança Nacional da Casa Branca George McBundy.<sup>688</sup>

A equipe da USAID no Brasil, juntamente com o embaixador Gordon, prepararam um contra-ataque aos desejos da ortodoxia representada pelo FMI e seus aliados no Departamento de Estado. O argumento básico era o de que, por razões políticas, o tripé do plano, ou seja, os objetivos combinados de estabilização, reforma e desenvolvimento, era mais adequado à delicada conjuntura brasileira. Havia um consenso sobre o fato de que a explosiva inflação era o problema mais sério a ser enfrentado pelas autoridades brasileiras, mas Gordon e os outros, entre eles Jack Kubish e William Rogers, achavam que seria um erro concentrar todo o peso da política sobre as medidas antiinflacionárias, dando à estabilização uma prioridade absoluta, mesmo que por um período de tempo limitado.<sup>689</sup> O Brasil era um país pobre, sofrendo de estagflação há algum tempo, o que tornava crucial a volta do crescimento da infra-estrutura econômica e social e o estímulo ao investimento privado na indústria e na agricultura. Em termos políticos, pensando na construção da legitimidade do regime, o peso da austeridade deveria ser dividido de forma equitativa e amenizado pelas medidas desenvolvimentistas, combinadas com as reformas progressivas.

Portanto, era importante atacar a abordagem ortodoxa do FMI e propor uma aliança com Campos e Bulhões em torno das diretrizes do PAEG. Gordon dividiu o ataque em alguns argumentos. Primeiro, devia-se levar em conta que não havia como deter a inflação rapidamente. Sobre a alegada dicotomia entre o ataque “gradualista” ou do tipo “once for all”, o embaixador considerava que “me parece essencialmente uma falsa opção. Uma inflação de 120% ao ano, tal

---

<sup>687</sup> National Archives and Records Administration, RG 59, Central Files 1964-66. POL BRAZ. Citado no Documento 216. FRUS. Volume XXXI. 1964-68. South and Central America.

<sup>688</sup> Memorandum from Robert M. Sayre of the National Security Staff to the President’s Special Assistant for National Security Affairs (Bundy). Washington, September 30, 1964. FRUS. Volume XXXI. 1964-1968. South and Central America. Documento 216.

<sup>689</sup> Letter from the Ambassador to Brazil (Gordon) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann). Rio de Janeiro, August 10, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Documento 215.

como alcançada neste momento no Brasil, é como a contrapartida econômica de uma pesada locomotiva...não há como detê-la abruptamente sem produzir uma explosão que irá consumir toda a estrutura institucional”.<sup>690</sup> Segundo, não importaria o tempo do ajuste, mas a utilização de instrumentos adequados. O fundamental seriam os objetivos corretos, a política correta e o tempo adequado para implementá-los. Um ataque radical à inflação significaria deflação, desemprego, falências, congelamento de salários, e uma intervenção estatal tamanha, que, conforme Gordon, “duvido que mesmo uma rígida ditadura poderia implantá-la no Brasil”.<sup>691</sup> Por último, o “country team” americano era bastante crítico em relação às experiências anteriores de estabilização na América Latina conduzidas pelo FMI. Uma longa série de acordos do tipo “stand by” fracassara por seu irrealismo, arrancando compromissos de ministros e presidentes não dispostos ou incapazes de seguir as metas por eles mesmos assinadas.

O gradualismo era também interessante por permitir e mesmo exigir um papel mais atuante para a ajuda externa. Esta podia contar agora com um superior desempenho do governo brasileiro, melhor dotado que seus antecessores daquilo que na terminologia de Rostow chamava-se “capacidade absorviva”. Por outro lado, uma dilatação temporal das reformas permitia uma melhor monitoração por parte do maior prestador da ajuda externa sobre as ações do governo brasileiro. Sabe-se que a assistência financeira e econômica obedece a certas regras observáveis, que se inserem em uma lógica muito especial. De uma forma geral, a ajuda tende a aumentar ou a se viabilizar nas seguintes condições: a) quanto maior é a capacidade percebida de o país recipiente realizar reformas; b) quanto maior é a percepção por parte do país emprestador da necessidade de ajuda externa para um país específico; c) na medida em que mais viáveis são percebidas as reformas em termos de política interna; d) quanto mais é percebida a importância do país recipiente em termos da política internacional; e) quanto maior é o nível avaliado de competência técnica dos administradores internos da ajuda; f) quanto menor se considera disseminada a corrupção no governo recipiente; g) quanto maior é o escopo das reformas pretendidas e das expectativas em torno destas.<sup>692</sup>

Não há dúvidas que, do ponto de vista da embaixada, o Brasil pós-golpe preenchia todas as condições acima relacionadas. Na opinião de Gordon, existiam boas razões para se acreditar

---

<sup>690</sup> Letter from the Ambassador to Brazil (Gordon) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann). Rio de Janeiro, August 10, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Documento 215.

<sup>691</sup> Ibidem.

<sup>692</sup> Esquema construído com base nas proposições contidas em PEELE (1967).

que “este é o governo com maior vontade de fazer as coisas corretamente em toda a história do Brasil pós-guerra”.<sup>693</sup> Ajudar o Brasil, com a quantidade de recursos adequada e na hora certa, poderia ser uma contribuição decisiva ao processo de “nation-building” em movimento. Uma postura americana de observar os fatos, para decidir posteriormente o que fazer, apenas impediria uma melhor performance da economia brasileira. O único arranjo satisfatório seria o de trazer a assistência econômica paralela aos esforços pretendidos pelo PAEG. A favor do gradualismo antiinflacionário e da ajuda imediata ao país, Gordon e a equipe da USAID criaram um escudo protetor externo em torno dos objetivos e instrumentos do plano de ação do governo.

Em torno da Aliança para o Progresso, montou-se, então, toda uma estratégia destinada a equacionar a ajuda ao Brasil. Com o pessoal da USAID - em Washington e no Brasil - na linha de frente, buscou-se definir os requerimentos financeiros que a situação brasileira exigia e, mais importante, mobilizou-se todo o aparato institucional disponível, capaz de contribuir para melhorar o desempenho econômico brasileiro. Era um esforço no sentido de englobar toda a ajuda disponível e tentar racionalizá-la, dando a cada instituição uma missão adequada e envolvendo todos no processo, de forma a resolver os problemas de “timing” e de apoio às diversas iniciativas do programa brasileiro.

Cabia a Roberto Campos apresentar o PAEG ao CIAP até outubro,<sup>694</sup> de forma a apressar a aprovação dos projetos para 1965, cumprindo o ritual das aprovações anuais das iniciativas vinculadas à Aliança. A USAID sugeriu ao Ministro que seria desejável promover a negociação de um empréstimo “stand by” com o FMI na mesma data, sendo oportuna a presença de observadores da instituição nos encontros com o CIAP e urgente o envio de uma missão ao Brasil. Com a presença de observadores do Banco Mundial e do FMI, o embaixador Sette Câmara já havia negociado, no começo de julho, a dívida brasileira com os credores privados pertencentes ao Grupo de Haia. Foi obtido um reescalonamento da dívida que diminuía em 150 milhões de dólares o débito a ser pago em 1965-66. Ainda em 64, credores privados americanos

---

<sup>693</sup> Letter from the Ambassador to Brazil (Gordon) to Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann). FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Documento 215.

<sup>694</sup> O CIAP começara a operar em julho de 1964, preparando análises gerais das necessidades de ajuda para o países envolvidos no programa da Aliança, cujos resultados seriam conhecidos na reunião do CIES em dezembro. O país estava assim atrasado devido à mudança de governo e urgia que fossem tomadas providências. Ver PERLOFF (1969). p. 57.

concordaram em prorrogar dívidas de 56 milhões de dólares. Eram valores significativos se pensarmos que a dívida externa líquida brasileira era de 2,9 bilhões de dólares em 1964.<sup>695</sup>

Ao mesmo tempo, reestruturava-se a própria assistência da USAID e eram costuradas politicamente em Washington contribuições do Banco Mundial e do BID ao investimento planejado pelo PAEG. Eram esperados também alguns empréstimos do Export-Import Bank e o aumento dos recursos ligados à Public Law 480 (Alimentos para a Paz). A Aliança, através de seus principais protagonistas, considerava que o fluxo de capital externo de longo prazo exigido pela economia brasileira chegava ao montante de 650 a 700 milhões de dólares, o que era consistente com a proposta, defendida pelo embaixador americano, de aplicar anualmente no Brasil, cerca de 30% dos 2 bilhões de dólares prometidos pela carta de Punta del Este.<sup>696</sup> Segue-se no Quadro 1, a ajuda mobilizada e esperada pela USAID para 1965, dentro do esquema da Aliança para o Progresso, sem contar com os recursos do FMI:

Quadro 1 – Ajuda Externa para o ano de 1965.

USAID e EXIMBANK	250	milhões de dólares
Alimentos para a Paz (PL 480)	75	milhões de dólares
BID	75	milhões de dólares
Banco Mundial	100	milhões de dólares
Ajuda européia e japonesa	50	milhões de dólares
Investimento Privado	100	milhões de dólares
TOTAL	650	milhões de dólares <sup>697</sup>

Fonte: Letter from the Ambassador to Brazil (Gordon) to the Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs (Mann). Rio de Janeiro, August 10, 1964. FRUS. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America. Documento 215.

Estes valores significavam algo em torno de 3% do PIB brasileiro de 1964 e, como eram investimento novo em sua maioria, poderiam, como dizem as palavras de Gordon, “fazer a

<sup>695</sup> Ver REGO e MARQUES (2005).

<sup>696</sup> Letter from the Ambassador to Brazil to Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs. FRUS. Documento 215.

<sup>697</sup> Letter from the Ambassador to Brazil to Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs. FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Documento 215.

diferença crítica entre uma taxa de crescimento satisfatória ou não”.<sup>698</sup> Examinando o programa de investimentos do governo federal para 1965, observa-se que, de um total de 3580 bilhões de cruzeiros, referentes às despesas de capitais programadas pelo setor público nacional, 390 bilhões de cruzeiros tinham origem externa, e isto não era tudo, porque 200 bilhões de cruzeiros da ajuda ficaram contabilizados como financiamento da conta Déficit de Orçamento da União, mas disponíveis para o investimento do governo federal, somando portanto os recursos externos 590 Bilhões de cruzeiros, aproximadamente 16,5% de todo o investimento público projetado para aquele ano. O relatório referente ao total de recursos disponíveis, de forma confiante, adiantava que os recursos externos apontados correspondiam aos desembolsos já programados no ano corrente, mas que “poderiam ser sensivelmente aumentados”,<sup>699</sup> visto que, agora, as autoridades das duas repúblicas estavam em fase de franca colaboração. O Brasil tornara-se um exemplo de “novos governos dispostos a se engajarem em programas sérios de desenvolvimento e reforma na América Latina” e conforme o Departamento de Estado, “os EUA não poderiam voltar as costas aos generosos esforços do atual governo brasileiro para implantar a ordem em meio ao caos, ..., tudo o que se pode pedir é que aquele governo venha ao encontro dos nossos esforços ( A Aliança), tomando as medidas de auto-ajuda”.<sup>700</sup>

Como uma orquestra muito bem conduzida chegaram ao Brasil, no mês de novembro, três missões, uma do FMI, outra do Banco Mundial e ainda outra da USAID. O maestro desta concertação era Gordon e o seu “country team”, envolvidos desde julho nos preparativos destinados a ampliar o programa de ajuda. A COCAP, como representante do governo brasileiro, e a USAID concluíram os ajustes para a implementação de 14 projetos em áreas diversas, com ênfase no setor rodoviário e de energia elétrica.<sup>701</sup> Foi realizada uma emenda ao “V Acordo do Trigo”, assinado por representantes dos dois países, dentro da PL 480, visando aumentar os embarques de trigo e outros produtos para o Brasil, especialmente leite em pó para merenda escolar. O governo brasileiro optou pelo Título IV da Public Law 480, a qual preceituava pagamento, em vinte anos, em divisas norte-americanas, sendo que o valor das remessas negociadas atingiu o montante de 90 milhões de dólares, maior que o esperado por Gordon em

---

<sup>698</sup> Letter from the Ambassador to Brazil to Assistant Secretary of State for Inter-American Affairs. FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Documento 215.

<sup>699</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Setor de Orçamento e Finanças – FINEP. O Programa de Investimentos Públicos – 1965. Brasília, 1965.

<sup>700</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Seção de Publicações da Divisão de Documentação. Relatório de 1964. Brasília, 1965.

<sup>701</sup> Ibidem.

seu planejamento. Isto significava, só no tocante ao trigo, o total de 200 000 toneladas<sup>702</sup>, mais de 10% do total do trigo importado pelo país, valor que somava então algo em torno de 1,8 milhões de toneladas.<sup>703</sup>

A missão do FMI chegou já pacificada, aceitando a política gradualista proposta por Campos e Bulhões e defendida por Gordon e McBundy. Este último parece ter aparado as arestas existentes, jogando o peso da presidência na questão. Em resposta a um memorando vindo do Conselho de Segurança Nacional buscando solucionar o problema e definir a atitude americana a respeito do mesmo, McBundy afirma que “eu estou com Gordon. Rostow é muito forte, mas não forte o suficiente para refazer o Brasil sozinho”<sup>704</sup>, afastando sua proposta de que devia ser aplicado um tratamento de choque radical. A premissa principal dos advogados de defesa da equipe brasileira era a de que consistia em um erro “tentar aplicar teorias econômicas americanas ou européias ao Brasil”. O reconhecimento das peculiaridades das economias latino-americanas contido no diagnóstico inicial da Aliança foi assim fundamental, acrescido da confiança na capacidade técnica da nova burocracia brasileira. Em janeiro de 1965, foi firmado um empréstimo “stand by” de US\$ 125 milhões, mas no decorrer do ano foram usados apenas US\$ 75 milhões.

O Banco Mundial, por solicitação do CIAP, que tinha recebido o conteúdo do PAEG, também mandou uma missão técnica ao Brasil, a primeira desde 1959. A atitude geral da instituição era a de afiançar integral endosso ao programa brasileiro de recuperação.<sup>705</sup> Os empréstimos do BIRD se dirigiram especialmente para a área de energia elétrica, sendo que, logo em janeiro de 1965, foram concedidos dois empréstimos vultosos, um de US\$ 57 milhões para a Central Elétrica de Furnas e outro de US\$ 22,5 milhões destinado à construção da hidroelétrica de Xavantes.<sup>706</sup> Este tipo de empréstimo era contratado diretamente com o mutuário, mas sempre com a aprovação do Ministro do Planejamento, através da COCAP. Foram criados grupos de trabalho que reuniam os mutuários (Furnas, por exemplo), representantes dos Ministérios do Planejamento, da Fazenda e do Banco Central e o pessoal do BIRD. A partir de 64, o Ministro da

<sup>702</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Relatório de 1966. Brasília, 1966.

<sup>703</sup> Ibidem.

<sup>704</sup> Memorandum from Robert Sayre of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant for National Security Affairs (Bundy). FRUS. Documento 216.

<sup>705</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Relatório de Cooperação Externa. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Brasília, 1966.

<sup>706</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Relatório de Cooperação Internacional. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Brasília, 1967.



Fazenda passou a fazer parte da Junta de Governadores do Banco Mundial, sendo responsável pela apresentação da programação anual de investimentos. Roberto Campos ficou encarregado de analisar os graus de prioridade dos investimentos e a compatibilização com o PAEG.

A equipe da USAID vinha, também, examinar de perto o desembolso do empréstimo-programa de US\$ 50 milhões, liberado em junho de 64 e viabilizar o novo empréstimo-programa de US\$ 150 milhões projetado para 1965.<sup>707</sup> O empréstimo de junho gerou um montante de recursos repassados à Coordenação Nacional do Crédito Rural, para atender à expansão do crédito agrícola; ao recém-criado Plano Nacional de Habitação, para a construção de moradias populares e para a concessão, por intermédio da Carteira de Crédito Agrícola e Industrial (CREAI) do Banco do Brasil, de capital de giro a empresas de porte médio e pequeno. O empréstimo para 1965, já devidamente avaliado pelo CIAP, destinava-se basicamente para o financiamento de projetos públicos do programa governamental de investimentos.

Para dar substância a todas estas negociações interconectadas e vinculadas ao programa da Aliança, o próprio Diretor da USAID, David Bell, veio ao Brasil, em dezembro do mesmo ano, sendo recebido por todos os ministros da área econômica e pelo presidente Castello Branco. Suas impressões gerais reportadas a Washington seguiram o tom otimista e confiante quanto aos rumos do programa de estabilização brasileiro ditado pelo embaixador Gordon e o staff da agência no Brasil. Escreveu ao presidente Johnson afirmando que “fiquei muito bem impressionado pela seriedade de propósitos do Presidente Castello Branco e de seus principais auxiliares”. Bell refere-se aos problemas de cunho político que o governo brasileiro enfrentava, pressionado tanto pelos empresários como pelas organizações sindicais e confirma sua impressão de que “Castello... seguirá o curso de ação adotado, apesar da mais severa oposição e, se ele conseguir mantê-lo por mais alguns meses, seu programa – contando com a forte ajuda que está recebendo de nós, do FMI e de outros – poderá começar a produzir resultados visíveis por todos no país”.<sup>708</sup>

Montou-se, então, um vasto esquema de ajuda, uma Aliança para o Progresso ampliada, uma estrutura da qual a USAID era apenas um dos atores, embora o mais importante. Não é fácil esquematizar todas as diferentes agências, os diferentes organismos nacionais e internacionais partícipes, com todas as suas atribuições institucionais e papéis operacionais distribuídos.

---

<sup>707</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Relatório de Cooperação Internacional. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Brasília, 1967.

<sup>708</sup> Citado em DULLES (1983). p. 57.

Apenas será mostrado aqui o programa de assistência em seus âmbitos multilateral e bilateral, correlacionando as agências financeiras internacionais e as entidades brasileiras e procurando mostrar o mecanismo funcional dessa assistência. Diga-se que toda esta engrenagem não era de fato uma estrutura orgânica. O mecanismo surgiu por força do dinamismo próprio de um programa tal como a Aliança e se formou como um conjunto de órgãos reunidos por contínuas medidas funcionais levadas a cabo pelo governo americano e pela burocracia da OEA.<sup>709</sup>

A cooperação econômica financeira proporcionada pela Aliança para o Progresso era basicamente processada por intermédio da USAID, que possuía uma sede no Rio de Janeiro e uma agência para o Nordeste conhecida como USAID-Recife. A COCAP, órgão subordinado ao Ministério do Planejamento e Cooperação Econômica coordenava, juntamente com a USAID, o programa nacional da Aliança, sendo o órgão responsável pela elaboração do programa anual de investimentos e pela coordenação de todas as entidades brasileiras, correlacionadas com a execução de projetos financiados pela Aliança. A USAID administrava pelo menos quatro tipos de assistência diretamente colocados sob sua responsabilidade: os empréstimos de estabilização semelhantes aos fornecidos pelo FMI; os projetos de investimento e os empréstimos-programa que significavam o grosso da ajuda; os recursos do Fundo do Trigo e o programa do Alimentos para a Paz, estes dois últimos oriundos da Public Law 480.

Sob controle indireto da USAID, através de um acerto institucional conduzido pelo Departamento de Estado, e escapando ao multilateralismo conduzido pelo CIAP, estavam dispostos os recursos do próprio Tesouro americano, destinados à estabilização da Balança de Pagamentos brasileira, visando diretamente a questão das dívidas vencíveis a curto e médio prazos que revelavam uma grande concentração naquele período. O EXIMBANK estava nesta mesma categoria de instituições cujos procedimentos em relação ao Brasil eram supervisionados pelo aparato institucional do plano. Sua assistência incluía duas linhas de ação: os empréstimos de estabilização, similares aos negociados com o FMI e o tesouro americano, e a ajuda econômica para o financiamento direto de importações nos casos dos projetos de investimento. No caso do EXIMBANK, tal como acontecia com o BIRD, a COCAP não figurava como interveniente nas negociações ou na supervisão dos desembolsos.<sup>710</sup>

---

<sup>709</sup> Ver SEPÚLVEDA (1967).

<sup>710</sup> BRASIL Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. Relatório de Cooperação Internacional. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Brasília. 1965.

Outro organismo internacional financiador dos projetos da Aliança era o Banco Interamericano de Desenvolvimento. Este se localizava no centro dos esforços multilaterais e podia ser considerado como o braço financeiro regional da Aliança. Criado em 1959, pelos mesmos vinte países signatários da carta da Aliança, incorporara inicialmente um fundo social de US\$ 500 milhões, fundamental no financiamento das primeiras iniciativas ligadas ao plano. Esta ligação genética fez com que a instituição e sua burocracia possuísse uma próxima identificação com a Aliança e prestasse todo o apoio solicitado. Havia mesmo uma “química” entre o pessoal do banco, um misto de funcionários latino-americanos e norte-americanos, orientados fortemente para o desenvolvimento da região. O Presidente Felipe Herrera, por sua vez, podia ser considerado como um dos principais defensores do programa a nível continental, possuindo grande influência em Washington e sendo ele próprio um aliado incondicional da USAID.<sup>711</sup>

No Brasil, todos os financiamentos do BID eram conduzidos dentro do esquema USAID-CIAP-COCAP e a participação do banco tinha como diretriz a concessão de empréstimos para: a) o financiamento de importações de bens de capital relacionados a projetos por ele aprovados; b) o financiamento de programas globais de investimento; c) os projetos específicos de investimento, do setor público e privado. Entre abril de 1964 e agosto de 1966, o BID firmou empréstimos no valor de US\$ 219 milhões, dos quais cerca de US\$ 116 milhões destinaram-se aos tipos de empréstimos globais para repasse por intermédio de entidades brasileiras.<sup>712</sup> Os principais parceiros do BID eram o Banco do Nordeste do Brasil, o BNDE (pequena e média empresas), Eletrobrás (geração e transmissão), Banco Nacional de Habitação (casas populares), FINEP (estudos e projetos), Banco do Brasil (financiamento de exportações). Muitos recursos se dirigiram para programas na área de saúde e saneamento, atingindo cerca de US\$ 30 milhões nos anos de 64 e 65.<sup>713</sup>

Um pouco diferente era o status do Banco Mundial e do FMI. Como organizações mundiais, estavam oficialmente afastadas do círculo central da Aliança montado na capital americana em torno da OEA e do Departamento de Estado englobando a USAID, o CIES e o CIAP, as entidades responsáveis por liderar o esforço multilateral da Aliança. Na prática, o BIRD e o FMI moldaram-se, em suas operações latino-americanas, aos princípios e aos procedimentos

---

<sup>711</sup> UPTON (1988), p.139-147.

<sup>712</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Relatório de Cooperação Internacional. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Brasília, 1967.

<sup>713</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Relatório de Cooperação Internacional. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Brasília, 1967.

da ajuda externa, sob a influência do governo americano, que não hesitou em usar sua posição hegemônica dentro destas instituições para fazer avançar os interesses da Aliança para o Progresso. No duro jogo político de Washington, pressionado por grupos diversos, o presidente Johnson chegou a propor um projeto de lei, aprovado pelo Congresso, que autorizava o incremento da contribuição americana ao Banco Mundial, com o objetivo de desviar uma parte maior dos recursos da instituição para o desenvolvimento do continente.<sup>714</sup>

Dentro do esquema montado no período pós-64, as missões do FMI e do Banco Mundial mantinham contato direto com os Ministérios do Planejamento e Fazenda e o Banco Central, sendo que os empréstimos do BIRD para o financiamento de programas do governo brasileiro eram perfeitamente coordenados com o planejamento do PAEG e supervisionados pelo CIAP, o qual muitas vezes construía uma espécie de “pool” de agências internacionais para atuar em um dado segmento da economia. Este tipo de atividade da Aliança foi muito utilizado nos anos de 1964 até 1968, nos setores de energia elétrica, saneamento, transportes e educação. Quanto ao FMI, os dois ministérios da área econômica e mais o Banco Central decidiam conjuntamente sobre a utilização de recursos do Fundo e da mesma forma assistiam os grupos de estudo e observação que visitavam o Brasil. Tanto o BIRD como o FMI estiveram presentes às duas primeiras revisões anuais, feitas pelo CIAP, do Programa de Ação Econômica do Governo. Os contatos do Banco e do Fundo nesta direção, eram sempre feitos em coordenação e por recomendação do CIAP, o que mostra a capacidade de articulação do Comitê em promover a assistência de fontes diversas e coordenar os diversos órgãos nacionais e internacionais envolvidos com o programa da Aliança.

Devido a pleitos do governo americano junto à OCDE, numa tentativa de internacionalizar a ajuda à América Latina, incorporou-se ao programa global da USAID, ainda durante o governo João Goulart, uma assistência econômica alemã, que veio a ter razoável importância. Em 30 de novembro de 1963 foi assinado em Bonn, um protocolo de cooperação financeira bilateral, pelo qual o governo da República Federal da Alemanha habilitava o governo brasileiro e outros mutuários brasileiros, selecionados pelos dois governos, a obterem empréstimos até o valor de duzentos milhões de marcos (cerca de US\$ 50 milhões na época), junto ao Kreditanstalt fuer Wiederaufbau – KfW, uma instituição de crédito para reconstrução e

---

<sup>714</sup> Memorandum for Record. Washington, May 11, 1964. FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Documento 13.

desenvolvimento.<sup>715</sup> Esse crédito foi usado em coordenação com a ajuda da Aliança e destinado prioritariamente para a melhoria das condições econômicas e sociais do Nordeste, onde, segundo ficou assentado, seriam aplicados 51% dos recursos.<sup>716</sup>

A gerência de toda esta estrutura requeria uma contrapartida no avanço da racionalização das instituições nacionais vinculadas ao programa. Os programas da Aliança eram aplicados através de projetos planejados, administrados e executados por organismos brasileiros, surgindo assim a necessidade percebida pelo Ministro do Planejamento de aumentar a capacidade destas instituições de utilizar e processar os recursos aplicados, criando uma rede permanente habilitada ao atendimento das demandas setoriais públicas e privadas. A criação da COCAP e de sua similar no campo dos projetos técnicos, a CONTAP, fez parte desta preocupação. Roberto Campos avaliava que o novo regime trouxera pelo menos duas linhas de racionalização ao desempenho das organizações nacionais que lidavam com a ajuda externa: a aceleração do processo legislativo de aprovação de convênios e o fim da instabilidade administrativa dos órgãos nacionais encarregados de acompanhar o desenvolvimento da Aliança, que vigorara no governo anterior, com constantes modificações da estrutura de pessoal e da política de administração.<sup>717</sup> Alguns procedimentos foram reformulados para melhorar os estudos de viabilidade, as análises setoriais, a escassez de pessoal especializado e a incapacidade governamental de atribuir prioridades e selecionar projetos em uma base tecnocrática.

As ações do PAEG, que pressupunham um esforço nacional integrado, e a coordenação das diferentes fontes externas de financiamento disponibilizadas pela Aliança para o Progresso fizeram com que agências já estabelecidas reformulassem as suas performances. O BNDE participou do programa da Aliança como uma das entidades brasileiras encarregadas de aplicar o montante gerado pelos Acordos sobre Produtos Agrícolas, também conhecido como Fundo do Trigo. Era uma operação da USAID pela qual os excedentes agrícolas dos EUA eram vendidos ao Brasil, contra pagamentos em cruzeiros, depositados em uma conta especial do Banco do Brasil, para financiamento de empréstimos destinados principalmente ao crédito industrial. Com a interveniência da COCAP foi feito um Acordo de Empréstimo entre a USAID e o banco, que

---

<sup>715</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Relatório de Cooperação Internacional. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Brasília, 1967.

<sup>716</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. COCAP. Aliança para o Progresso. Relatório de 1967. Brasília, 1967.

<sup>717</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. Relatório do Governo Brasileiro às IV Reuniões Anuais do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES). COCAP. Brasília, 1966.

possibilitou a aplicação de US\$ 270 milhões entre 1964 e 1966, um valor significativo na época, distribuído entre 39 projetos diferentes.<sup>718</sup>

Outro órgão da burocracia estatal que reaparelhou-se para trabalhar com a USAID foi a SUDENE, embora, neste caso, fatores políticos tenham levado a uma reformulação geral da agência, logo após o golpe de 64. Neste momento, os líderes do movimento militar moveram-se rapidamente para isolar todos aqueles técnicos que podiam ser de alguma maneira identificados com o governo Goulart. Embora não houvesse provas contundentes a respeito de supostas atividades subversivas contra ele, Celso Furtado foi removido da Superintendência e levado ao exílio. Seus sucessores eram burocratas federais ou oficiais militares perfeitamente integrados ao mundo autoritário e tecnocrático emergente. As diretrizes do PAEG, por sua vez, impunham uma nova ordem. Aos olhos da nova equipe, Celso Furtado e outros técnicos da administração anteriores eram culpados de nacional-desenvolvimentismo militante: eram identificados com o déficit público, reformas estruturais e nacionalismo em questões tais como a remessa de lucros ao exterior e o papel do investimento externo no desenvolvimento do país.<sup>719</sup> Campos e Bulhões estavam compromissados com o superávit fiscal, o combate à inflação e não viam problemas na entrada do capital estrangeiro. Outra diferença fundamental era o fato do PAEG, obedecendo em parte a uma orientação geral da Aliança, priorizar o planejamento nacional, ao qual deveria estar agora subordinado o projeto de desenvolvimento do Nordeste. Tudo isto fez com que a SUDENE perdesse a posição de destaque que possuía dentro da máquina estatal e saísse do centro do debate político nacional.

No período 1964-66, a agência foi dirigida por João Gonçalves de Souza, um técnico que possuía uma longa experiência de trabalho junto à OEA e que procurou, com sucesso, uma cooperação amistosa e próxima com a USAID. As dificuldades anteriores e os conflitos da USAID com o corpo técnico diminuíram de forma significativa. O foco na estabilização e no crescimento da economia do centro-sul, fez com que, relativamente, poucos novos recursos fossem alocados pela ajuda externa.<sup>720</sup> Fundos anteriormente alocados foram liberados e os projetos iniciados foram desdobrados até o seu final. Após o desembolso dos recursos oriundos

---

<sup>718</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. Aliança para o Progresso. Conceitos, Objetivos e Realizações no Brasil. COCAP. Brasília, 1966.

<sup>719</sup> Ver análise em ROETT (1972 a). p. 146-47.

<sup>720</sup> ROETT (1972 a). p. 162.

do Acordo Nordestino de 1962, a SUDENE e a USAID passaram a executar um programa conjunto de desenvolvimento, de conformidade com os critérios e prioridades do PAEG.

A Superintendência criou então uma Assessoria de Cooperação Internacional com a missão de assessoramento em assuntos referentes à ajuda externa. Através desta, a SUDENE fazia a articulação entre as agências internacionais e os órgãos beneficiários do Nordeste, prestando assistência técnica aos projetos e programas relacionados com a Aliança. Por outro lado, a SUDENE passou a ser ela mesma beneficiária de uma série de ações que visavam aumentar a capacidade técnica da agência com a vinda de uma série de missões técnicas e com a difusão de bolsas de estudo para pós-graduação no exterior. Para se ter uma idéia, somente em 1965, a Superintendência recebeu as seguintes missões técnicas: a) missão do governo Francês, composta de 20 técnicos, para o estudo do desenvolvimento integrado do Vale do Jaguaribe; b) missão da FAO para a realização de estudos de viabilidade de irrigação em larga escala no médio São Francisco; c) missão de Israel para a produção de sementes selecionadas de milho e sorgo; d) assistência técnica do governo japonês para um programa de treinamento de técnicos têxteis; e) assistência técnica da USAID nas áreas de energia, transportes, saneamento básico etc.; f) assistência Técnica da ONU no campo da genética do algodão e no controle de doenças da cultura.<sup>721</sup>

Todo este esquema da ajuda externa “ampliada”, no qual interagiam organismos internacionais e nacionais movidos pelo programa da Aliança para o Progresso, tinha a vantagem de ser composto de fundos de empréstimos de longo prazo, que não incidiam sobre a grave questão da dívida de curto prazo do país, em torno da qual foi montada uma estratégia que envolvia o FMI, o Tesouro Americano e o EXIMBANK, bem como os credores europeus e japoneses. No tocante às condições e prazos de pagamentos, prevaleciam as seguintes cláusulas:

1. USAID – existia um sistema conhecido como “second step”, ou seja, duas etapas quanto ao pagamento. Primeiro, um prazo de carência de 10 anos sobre o qual corria um juro de 1% ao ano. Segundo, 30 anos para a amortização, correndo juros de 2,5% ao ano. A USAID oferecia as melhores condições do programa, conhecidas como “soft loans”, que valiam tanto para os casos de projetos específicos, quanto para os empréstimos-programa.<sup>722</sup>

---

<sup>721</sup> SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. Relatório de 1965. Recife, 1966.

<sup>722</sup> Os dados sobre os prazos de pagamento estão em: BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Relatório de Cooperação Externa. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Brasília, 1966.

2. BID - as condições variavam com o caráter do empreendimento. Assim, os empréstimos industriais eram feitos a prazos de 7 a 10 anos, com carência média de 2 anos e meio. Para os empreendimentos de infra-estrutura, (energia, transportes e saneamento) os juros eram de 5,75% a.a., na base de 15 a 30 anos e carência de 2 a 4 anos. Os empréstimos globais para repasse de crédito industrial ao BNDE e o BNB, tinham o prazo de 15 anos e juros que variavam entre 5,75% e 4,5%.

3. Banco Mundial – as operações do BIRD eram financiadas pelo prazo de 15 anos, em média, a uma taxa de juros que variava entre 5% e 6,25%, sendo que o prazo e os juros podiam variar conforme o caráter e a prioridade do projeto. Estes juros acima de 5% eram conhecidos como “hard loans” e eram semelhantes aos praticados pelo BID e outras instituições internacionais.<sup>723</sup>

Procurou-se esquematizar no final desta seção, os diferentes programas de ação encabeçados pela Aliança, através de sua apresentação correlacionada aos diferentes organismos internacionais e nacionais partícipes do programa. Tentou-se também fazer um estudo da coordenação e correlação entre os diversos órgãos envolvidos, com base em uma interpretação global da política geral de cooperação externa ofertada pelos EUA e rapidamente absorvida pelo governo brasileiro pós-64. No começo da seção, viu-se como a ação política deste governo afunilou-se com as disposições que assomavam do Departamento de Estado dos EUA, aqui representados pelo embaixador Lincoln Gordon, a quem coube um papel importante neste redimensionamento da ajuda para o Brasil. A seguir será estudada a condução do programa da Aliança até o fim do governo Castello Branco, tendo como linha de análise as redefinições da política externa americana para a América Latina, os esforços políticos de ambos os países em torno da questão de manter aberto o canal da ajuda externa e as restrições impostas pelos condicionantes econômicos presentes no período.

---

<sup>723</sup> O fato de a USAID optar pelos “soft loans”, partiu de uma decisão do próprio Presidente Kennedy, ao decidir que o desenvolvimento econômico requeria um conjunto de instrumentos flexíveis, entre os quais “o objeto de nossa ênfase básica - o meio isolado mais importante – serão os empréstimos de longo prazo com baixa ou nenhuma taxa de juros”. Isto não se deu, porém, sem uma reação do Congresso, de alguns setores do Big Business e do Banco Mundial. Ver a respeito BALDWIN (1964).



### 3.4.5 - O Jogo de Poder em torno da Aliança e a Condução do Programa em 1965/66.

A disposição do governo brasileiro em levar em frente as reformas econômicas necessárias e o concomitante alinhamento político com o bloco ocidental fizeram com que a ajuda externa fosse redimensionada através de esforços conjugados da USAID, da embaixada americana no Brasil, da nova equipe econômica brasileira, do CIAP, e pela vontade do alto círculo do poder em Washington e Brasília. Os objetivos da missão brasileira da USAID eram os de aumentar as taxas de crescimento do PNB brasileiro e fomentar a adoção de políticas sólidas de desenvolvimento e estabilização econômica.

Devido à natureza do novo ambiente político brasileiro e das orientações emanadas da Doutrina Mann, houve um distanciamento das antigas metas de desenvolvimento social e político. As orientações que vinham da estrutura de poder americana eram divergentes e mesmo conflitantes. Havia alguns políticos de peso como William Fullbright e Robert Kennedy, bem como técnicos da USAID, que eram críticos do que viam como uma traição aos princípios da Carta de Punta del Este e da cartilha democrata. Mas a atitude predominante no Departamento de Estado e nos diversos braços do executivo passou a ser aquela que enfatizava a estabilidade política, perseguida pelos tradicionais meios da diplomacia americana.

Embora não estivesse nos planos americanos um apoio a uma ditadura mais dura nos moldes da que se afirmou após o AI-5, o pensamento dominante dentro da liderança da missão tornou-se mais tecnocrático, mais economicista, sustentando que as principais áreas de preocupação deveriam ser as do desenvolvimento macroeconômico e da estabilização dos preços, nas quais a ajuda externa poderia obter maior influência e impacto. Para os economistas da USAID, os objetivos do desenvolvimento cívico e social eram preocupações periféricas. Dentro de um ambiente crescentemente hostil à democratização e a abertura do debate social, os economistas venceram a batalha dentro da USAID, em um movimento similar ao da tecnocratização que se difundia no aparelho de Estado brasileiro.

Algo deve ser dito sobre esta tendência. As primeiras medidas tomadas por Campos e Bulhões não eram muito diferentes das defendidas por San Tiago Dantas e Carvalho Pinto, um ano antes. Contudo, sentindo-se livres de considerações sobre a viabilidade política de suas decisões, fato que tinha condicionado uma série de esforços de estabilização desde a

administração Dutra, os ministros optaram por uma abordagem crescentemente “tecnocrática” de colocar a racionalidade econômica acima de qualquer outra, confiantes de que Castello apoiaria qualquer sacrifício em face dos inevitáveis protestos que adviriam de diferentes setores da sociedade, especialmente oriundos dos trabalhadores, fustigados pelo congelamento de salários, e dos empresários, ressentidos pela restrição ao crédito e o fim dos subsídios.

No começo de 1965, as medidas de austeridade e o combate à legislação nacionalista aprovada no governo Goulart, possibilitaram o crescimento das críticas oriundas de diversos setores de que a economia estava sendo guiada pelos ditames dos Estados Unidos. Formou-se um quadro político que pode ser resumido da seguinte forma: a) o programa econômico era apoiado por tecnocratas civis e militares e pelo grupo da “Sorbonne”, que detinha o poder dentro das forças armadas e ainda por setores influentes da “linha dura”, que defendiam um maior fechamento do sistema político no ano de 65 para que se implantassem as reformas econômicas e sociais da “revolução”; b) opunham-se ao plano, setores da esquerda organizada, sindicatos, instituições representando os interesses industriais, tal como a Confederação Nacional da Indústria – CNI, e políticos que viam na oposição ao plano uma forma de viabilizar seus projetos pessoais, como era o caso de Carlos Lacerda; c) a despeito das pressões vindas dos setores “revolucionários” mais radicais, Castello Branco decidira manter o calendário político que previa eleições estaduais em outubro. A dialética da luta entre todos estes atores era um dos principais determinantes da evolução da política externa, mormente em relação às relações com os Estados Unidos e a ajuda externa.

Um bom exemplo disto foi a decisão governamental de jogar um papel importante na Força de Paz Interamericana que participou da intervenção na República Dominicana,<sup>724</sup> iniciativa que levantou um grande número de protestos, mas que foi bem recebida pela “linha dura”. O problema diplomático começou quando em 27 de abril, o governo americano enviara os seus “marines” para aquele país, com o objetivo de “proteger vidas americanas em meio à guerra civil”,<sup>725</sup> objetivo depois substituído pelo de impedir o estabelecimento de uma ditadura comunista. Em meio às críticas de que teria agido unilateralmente, o presidente Johnson despachou Averell Harriman e uma equipe de altos funcionários do Departamento de Estado

---

<sup>724</sup> Ver a discussão sobre a relação entre estas decisões e o panorama interno da política brasileira em SCHNEIDER (1971). p. 149-55.

<sup>725</sup> Telegram from the Embassy Office in Brasília to the Department of State. FRUS. Brasilia. May. 4, 1965. Volume XXXI. South and Central America. Documento 217.

para um périplo latino-americano com o objetivo de explicar a posição norte-americana e buscar apoio entre os países da região. Consta que ao chegar ao Brasil, Harriman encontrou-se com o adido militar Vernon Walters, o qual já tinha feito um trabalho de bastidores junto à Castello e que, talvez temeroso da reputação do embaixador, avisou: “Don’t push too hard, the door is open”.<sup>726</sup> Pressionado pela necessidade da ajuda econômica e coerente com as novas definições da política externa, o presidente concordou com a operação. O General Hugo Panasco Alvim foi nomeado o comandante titular das tropas da OEA, enquanto o Coronel Meira Mattos, homem de confiança da linha moderada, ficava à frente do contingente brasileiro, o maior de todos da Força Interamericana.<sup>727</sup>

O clima de intensa cooperação continuava em alta, mas era temperado com uma visão não muito otimista da situação econômica brasileira. A avaliação geral era a de que os problemas herdados pelo governo Castello Branco eram tão graves e extensos que, a despeito dos esforços realizados, só lentamente viriam os resultados esperados. A tentativa de deter a alta inflação de 64 parecia bem conduzida, mas um crescimento econômico mais significativo ficaria para 1966, caso tudo corresse bem.<sup>728</sup> Porém, o governo já fizera muito: os piores desequilíbrios já tinham sido corrigidos e tinham sido colocadas as bases para uma significativa redução da inflação e uma respeitável taxa de crescimento econômico. De qualquer forma, a inteligência americana apontava para uma onda de descontentamento popular, que poderia aumentar a ação das forças de esquerda, embora a “a integridade e a autoridade do regime” tornassem pouco provável uma ameaça à estabilidade política do regime. Estes prognósticos não muito otimistas trouxeram preocupação ao Departamento de Estado e reforçaram a determinação de expandir a política de ajuda externa ao Brasil.

Mudanças na burocracia do Departamento de Estado na área latino-americana trouxeram novidades. Thomas Mann foi guindado para o cargo de Subsecretário de Estado para Assuntos Econômicos e abriu caminho para Jack Vaughn ser o Secretário Assistente para os Assuntos Interamericanos e assim coordenador americano da Aliança para o Progresso. O novo cargo de Thomas Mann o encarregava de negociar, juntamente com Dave Bell da USAID, os montantes da

<sup>726</sup> Telegram from the Embassy Office in Brasília to the Department of State. FRUS. Brasilia. May. 4, 1965. Volume XXXI. South and Central America. Documento 217. A citação, presente no telegrama a, refere-se ao que está em Walters, Vernon. “Silent Missions”. Págs. 399-401.

<sup>727</sup> O Brasil enviou 1000 soldados, o efetivo de um batalhão. Além dele enviaram tropas Honduras e Costa Rica, em um total de 270 homens. SCHNEIDER (1971). p. 155.

<sup>728</sup> National Intelligence Estimate. Washington, May 12, 1965. FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Documento 218.

ajuda externa americana junto ao Congresso. Nesta conjuntura, o senador William Fullbright, Presidente da Comissão de Relações Exteriores do Senado, tornara-se um crítico do programa de ajuda da USAID, argumentando que a ajuda bilateral envolvia os EUA em todo tipo de relações políticas incômodas e inoportunas com países subdesenvolvidos, criando mais antagonismo do que respeito pelos EUA.<sup>729</sup> O senador argumentava também que as agências internacionais tais como o BID e o Banco Mundial podiam ser mais efetivas que os EUA para impor o tipo de padrão de auto-ajuda necessário para se alcançar o progresso nos países subdesenvolvidos.

Dave Bell contra-argumentou, em memorando ao Presidente Johnson,<sup>730</sup> que a Aliança para o Progresso sob Thomas Mann fora mais efetiva em aplicar rigorosos padrões de “self –help measures” do que o BID de Felipe Herrera. Surgiu, pois, a idéia de uma viagem do senador ao Brasil para conhecer e avaliar a Aliança “in loco”. Rusk encarregou Mann de conduzir o problema e realmente uma comitiva liderada pelo Senador visitou o Brasil entre os dias 5 e 10 de agosto de 1965. Era a missão americana de mais alto nível a visitar o Brasil desde março de 64. Integravam a comitiva além de Fullbright, os senadores Bourke Hickenlooper (o da famosa emenda que levava seu nome) e Stuart Symington, Thomas Mann, Jack Vaughn (já como Coordenador da Aliança), Jack Valenti, assessor do Presidente Johnson, e Henri Weismann que chefiava o Bureau Brasileiro do Departamento de Estado.<sup>731</sup> A iniciativa foi bem sucedida e Fullbright elogiou o governo de Castello por seu “eficiente trabalho para estabilizar a economia e controlar a inflação”.<sup>732</sup> Valenti escreveu um relatório destinado a Johnson, no qual juntava-se aos vários que antes dele tinham repetido o coro da defesa da atitude e personalidade de Castello, ao seu ver “o único homem hoje no Brasil capaz de merecer o completo respeito do povo e, conseqüentemente, o único homem capaz de empurrar medidas desagradáveis, mas necessárias, pela goela da população abaixo”.<sup>733</sup>

Estavam as relações neste patamar, quando estourou a primeira grande crise do regime, provocando um posicionamento de todos os atores envolvidos, inclusive o governo americano. Em outubro de 65, eleições governamentais em onze estados brasileiros, tiveram como desfecho

---

<sup>729</sup> Memorandum from the Administrator of the Agency for International Development to the President’s Special Assistant for National Security Affairs. Washington, December 21, 1964. FRUS. Volume IX. International Development and Economic Defense Policy; Commodities. Documento 25.

<sup>730</sup> Ibidem.

<sup>731</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório de 1965. Seção de Publicações da Divisão de Documentação. Brasília, 1966.

<sup>732</sup> DULLES (1983). p. 118.

<sup>733</sup> Ibidem. p. 118.

a vitória da oposição em dois estados importantes, Minas Gerais e Guanabara. A volta de Juscelino do exterior no dia após o resultado das eleições jogou mais lenha na fogueira. A “linha dura” interpretou os resultados como uma derrota da “revolução”. Eles temiam e queriam evitar a todo custo um retorno ao poder de políticos vinculados ao regime pré-64, presumidamente associados com a subversão e corrupção. A revolta dos militares radicais aumentou quando o Congresso brasileiro não quis aprovar uma série de medidas que davam novos poderes arbitrários ao presidente. Pressionado fortemente pela linha dura e ameaçado de deposição, Castello manobrou rapidamente, tomando ele mesmo as medidas que a oposição militar reivindicava.<sup>734</sup>

Na manhã de 27 de outubro, Castello anunciou ao país o Ato Institucional No.2 – AI-2, um conjunto de medidas que significavam um fechamento maior do sistema político. Entre as providências tomadas figuravam: o retorno da autoridade de suspender os direitos políticos de cidadãos por 10 anos; expansão do número dos membros do Supremo Tribunal Federal; dissolução dos partidos políticos existentes; aumento do poder de intervir nos estados; declaração do estado de sítio e recesso do Congresso. As eleições presidenciais foram marcadas para outubro de 1966, com Castello declarado inelegível para suceder a si mesmo.

Gordon não recebeu bem o pacote, e tentou convencer o Departamento de Estado de que era necessária uma reação formal do governo americano, com o objetivo de expressar preocupação e fortalecer Castello, evitando que a linha dura o forçasse a implementar as medidas mais duras. No memorando afirma que “deve ser óbvio para o Departamento que o AI-2 representa um sério revés para as nossas esperanças, as quais, eu acredito são plenamente compartilhadas por Castello, Juracy Magalhães e os principais conselheiros do presidente, a respeito de que o Brasil pode se manter em marcha na estrada de volta a plena normalidade constitucional”.<sup>735</sup> O Departamento de Estado respondeu que Gordon estava livre para expressar suas preocupações com “selected brazilians”, mas que a posição oficial era a de que não deveriam haver declarações.<sup>736</sup> Havia motivos para isto, uma vez que declarações vindas de Washington poderiam abrir as portas para acusações de intervenção nos assuntos internos

---

<sup>734</sup> Entre os historiadores norte-americanos, o relato mais interessante deste episódio é o que está em LEACOCK (1990). p.236-237.

<sup>735</sup> Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro, October 27, 1965. FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Documento 220.

<sup>736</sup> Ibidem.

brasileiros e também irritar Castello o bastante para este retirar as tropas brasileiras da República Dominicana.<sup>737</sup>

Por sua vez, Dean Rusk expressava suas preocupações com os eventos brasileiros. A seu ver, os novos acontecimentos poderiam ter grandes conseqüências através de todo o hemisfério. A emergência de um regime autoritário repressivo no Brasil seria um sério revés e encorajaria outros semelhantes em todos os países que recebiam ajuda da Aliança para o Progresso. Ao menos que o perigo de um movimento para a extrema-direita fosse abortado, as bases estariam colocadas para uma vigorosa reação da esquerda e uma séria instabilidade política no Brasil. Conforme o Secretário, “a Aliança para o Progresso e muitos de nossos programas e políticas hemisféricos somente podem ser efetivos com a colaboração de um governo brasileiro que siga políticas progressivas e evite os extremos igualmente da direita e da esquerda”.<sup>738</sup> Nesta mensagem para Gordon, Rusk solicita que o embaixador e seu “country team” considerem, de forma abrangente, a melhor forma de influenciar, usando os instrumentos da assistência econômica e militar, os líderes brasileiros, em especial os líderes militares, persuadindo-os a voltar atrás de seu aparente compromisso com um crescente autoritarismo.<sup>739</sup>

O ato institucional não deteve o fluxo da ajuda. Mesmo preocupado com a nova guinada para o autoritarismo, Gordon envolveu-se na defesa de uma ajuda ainda maior para o ano de 66. O que impedia de tornar inconsistente a política americana era a análise oficial de que a crise tinha sido gerada pelos setores à direita do presidente e que este estava ativamente envolvido em cessar os efeitos do AI-2 até a transmissão do seu cargo em março de 67. Embora ficasse claro que uma boa parte da oficialidade brasileira não era pró-democrática e que estava interessada em mudar o rumo dos acontecimentos, havia a esperança de que Castello conseguisse tomar as rédeas da situação e transmitir “um regime funcionando com base em um sistema político democrático reformado e estabilizado”.<sup>740</sup>

Tornou-se patente que as considerações econômicas teriam prioridade sobre as questões políticas. Pesava o fato de que a embaixada confiava na continuidade dos esforços brasileiros de

<sup>737</sup> LEACOCK (1990). p. 236.

<sup>738</sup> Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. Washington, November 7, 1965. FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Documento 222.

<sup>739</sup> Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. Washington, November 7, 1965. FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Documento 222. Em um “meeting” da OEA no Rio de Janeiro, ainda em novembro de 65, Rusk pessoalmente assegurou a Castello que as preocupações de Gordon não se limitavam de forma alguma ao embaixador e eram compartilhadas pelo Departamento.

<sup>740</sup> Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro, November 14, 1965. FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Documento 223.

estabilização, desenvolvimento e reformas institucionais, que vinham obtendo todo apoio da USAID e de todo o esquema aliancista organizado. Em dezembro, ao solicitar a autorização de Johnson para sancionar o programa de ajuda para o Brasil no ano de 1966, o tom do Secretário é de louvor e esperança, deixando de lado os fatos políticos desagradáveis. Para Rusk, a administração de Castello Branco tinha conduzido bem um “admirável trabalho de estabilização e reformas. Nós consideramos que o Brasil tem feito um excelente uso do apoio que providenciamos e, hoje, o país conduz o mais forte programa de “self-help” de todo o hemisfério”.<sup>741</sup>

Uma exposição dos resultados e um rascunho das necessidades brasileiras de ajuda externa tinham sido apresentados ao CIAP, em novembro, e plenamente endossados pelo órgão. Fundos adicionais eram requeridos com o objetivo de expandir o nível de importações necessários para serem atingido os objetivos de crescimento e investimentos. O embaixador Gordon e sua equipe recomendaram, dentro da ajuda prestada pela USAID, um empréstimo-programa de 150 milhões de dólares – que seria diretamente drenado para o PAEG - acrescido de empréstimos para projetos específicos em um total de 100 milhões de dólares, e ainda um novo acordo dentro dos parâmetros da PL-480, no valor de 35 milhões de dólares. Era, no total, um valor superior ao desembolsado no ano anterior. Faltava ainda estruturar a contribuição do Banco Mundial e do BID. Esperava-se que o FMI disponibilizasse um novo empréstimo “stand by” no valor de US\$ 125 milhões, o mesmo valor acordado em 1965.

As recomendações do “country team”, realizadas em sintonia fina com Roberto Campos e sua equipe, eram reforçadas fortemente por uma série de considerações políticas. O governo brasileiro teria conduzido o país de uma situação de inflação galopante, estagnação econômica, e de uma “iminente ditadura de esquerda anti-americana”, para o caminho da estabilidade dos preços, colocando as bases para o desenvolvimento de longo prazo.<sup>742</sup> Também teriam sido revertidas as tendências nacionalistas e estatistas a favor da empresa privada e do investimento externo, implantadas reformas modernizantes e adotada uma política fortemente pró-ocidental. Mais importante: este governo “estava engajado em uma luta de vida e morte contra extremistas de direita e esquerda para preservar a sua linha política, assegurar um sucessor alinhado com

---

<sup>741</sup> Memorandum from Secretary of State Rusk to President Johnson in Texas. Washington, December 3, 1965. FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Documento 224.

<sup>742</sup> Memorandum from Secretary of State Rusk to President Johnson in Texas. FRUS. Documento 224.

estas intenções e disposto a restaurar a normalidade constitucional”.<sup>743</sup> Esta visão oficial, mesmo que inclinada a evitar certas previsões perturbadoras plenamente visíveis, permitia que Johnson liberasse a ajuda planejada sem um choque maior com o Capitólio e com os setores mais liberais de seu partido.

O arrazoado de Rusk ainda continha o argumento de que não podia ser negligenciado o efeito de reduzir o apoio ao Brasil em relação ao impacto que se desejava que tivesse a Aliança no desenvolvimento da América Latina. A proposta, embora grande em divisas, era “relativamente pequena em relação ao tamanho do Brasil, ... uma redução agora seria uma penalidade para quem tinha um efetivo programa de auto-ajuda”.<sup>744</sup> O Departamento de Estado avaliava que o momento brasileiro oferecia muitos riscos, inclusive de uma ditadura militar nacionalista que se afastasse dos EUA, diante dos quais as somas em discussão eram pouca coisa. Embora houvesse certa decepção quanto aos novos rumos autoritários do regime, era considerado necessário todo apoio naquele momento decisivo do governo de Castello Branco.

Houve, porém, uma tentativa de vincular a ajuda ao problema do Vietnã. Como o Brasil tinha reconhecido e aceito o pedido de enviar tropas para a República Dominicana, criou-se um precedente a ser explorado. Johnson encarregou Averell Harriman de resolver a questão. Este, tentando mobilizar Gordon pra os seus propósitos, enviou um telegrama<sup>745</sup> no qual informava o embaixador de que, embora o empréstimo não fosse vinculado a uma participação brasileira no Vietnã, o Departamento de Estado urgentemente procurava o seu aconselhamento sobre como abordar Castello a respeito de uma contribuição militar adequada. Gordon sugeriu uma abordagem informal, uma vez que a seu ver, qualquer ligação entre a guerra e o empréstimo-programa “poderia ser desastrosa, e mesmo uma insinuação privada apresentaria o risco de levantar ressentimentos de Castello Branco, o qual, embora seja um bom amigo, é também um digno e orgulhoso brasileiro”.<sup>746</sup> O Departamento concordou com o argumento de Gordon, mas o instruiu a abordar Castello em nome do Presidente Johnson.

---

<sup>743</sup> Memorandum from Secretary of State Rusk to President Johnson in Texas. FRUS. Documento 224.

<sup>744</sup> Ibidem. O empréstimo-programa proposto correspondia a \$1,77 per capita, levando em conta a população brasileira. Os valores correspondentes ao Chile eram de quase US\$ 10 per capita e para a Colômbia US\$ 4 *per capita*.

<sup>745</sup> Telegrama 1014 to Rio de Janeiro. Department of State. Washington. December, 11. FRUS. Volume XXXI. Documento 224.

<sup>746</sup> Telegram 1432 from Rio de Janeiro. Embassy in Brazil. Rio de Janeiro, December, 12. FRUS. Volume XXXI. Documento 224.



Houve uma reunião entre Castello e Gordon em 15 de dezembro. Após uma apresentação da ajuda externa disponível para 1966, o embaixador introduziu o tema da guerra na conversação. Comunicou o desejo de Johnson de ver o Brasil desempenhar “um papel ativo” no conflito, colaborando com tropas do exército e da marinha, e ainda pessoal do serviço médico das forças armadas.<sup>747</sup> Castello, não muito disposto a seguir este caminho perigoso, ficou de pensar a respeito. Na véspera do ano novo, Johnson escreveu a Castello solicitando que este desse a sua opinião sobre o assunto. Embora o governo brasileiro tenha respondido a carta, aprovando a posição dos EUA no conflito, o assunto não foi em frente e o Brasil, mesmo tendo providenciado eventualmente café e artigos médicos, nunca enviou tropas ou equipamento militar ao Vietnã.

Enfraquecido no plano interno pelos problemas gerados por uma guerra de eficácia duvidosa e cada vez mais devoradora de recursos e tropas americanas, Johnson tinha na Aliança para o Progresso um instrumento que legitimava a sua política externa, uma vez que o programa estava conjugado ao internacionalismo liberal, a todas aquelas políticas progressistas que tinham feito a fortuna do partido democrata americano. Contudo, esta possibilidade seria seriamente desafiada com o crescimento de uma nova força no interior do partido. De fato, Robert Kennedy elegera-se, em uma dura disputa, senador pelo estado de Nova Iorque, abrindo caminho para a sua indicação como candidato à presidência nas eleições de 1968. Superando os seus tempos de procurador-geral e coordenador do Grupo Contra-Insurreição – CI, Bob Kennedy deslocava-se rapidamente para a esquerda democrata, quando pensou em realizar uma grande viagem pela América Latina, dentro de uma estratégia que lhe facultava aparecer como um importante ator da política externa americana e, ao mesmo tempo, reivindicar a herança de seu irmão: a Aliança para o Progresso era uma iniciativa dos Kennedy e cabia a Robert fazer a sua crítica e conduzi-la a uma efetiva participação no desenvolvimento da região.

O planejamento geral ficou a cargo de Richard Goodwin, ex-assessor de John Kennedy para os assuntos latino-americanos, um verdadeiro “founding father” da Aliança. A visita ao Brasil foi marcada pela intenção do senador de encontrar-se menos com interlocutores oficiais do que com grupos da sociedade civil. Robert Kennedy chegou a São Paulo no dia 20 de novembro de 1965, vindo de Buenos Aires.<sup>748</sup> Uma grande e entusiasmada multidão o esperava, composta, em parte, por segmentos opostos ao regime e que sabiam da intenção do senador de abrir um

---

<sup>747</sup> DULLES (1983). p. 178.

<sup>748</sup> DULLES (1983). p. 166.

diálogo com estes grupos. Roberto Campos, que comenta de forma um tanto complacente o seu diálogo com Bob Kennedy,<sup>749</sup> fez uma lista completa das críticas deste ao estado das coisas no Brasil, cujo conteúdo parece guiado por uma noção de “political development” semelhante ao que conduziu os primeiros passos do governo de seu irmão. Os problemas principais seriam: o problema não-resolvido da interrupção constitucional ocorrida em março de 64,<sup>750</sup> as dúvidas que pairavam sobre a vocação reformista da liderança “revolucionária”, aparentemente dominada por militares conservadores de direita; a repressão política operada pelo regime, cassando os direitos políticos de cidadãos em processos sumários; a falta de diálogo com os estudantes e a persistência da injustiça social e da miséria no Nordeste.<sup>751</sup> Esta poderia ser muito bem a visão da “Nova Fronteira” de 1961, sobre a realidade brasileira de 1965. Robert Kennedy ressuscitava, assim, um das abordagens que constituía a Aliança original, a “democrático-reformista”, entendida como o esforço para induzir reformas sociais internas e a “revolução pacífica” nos países recebedores da ajuda, derrotando a extrema esquerda nacionalista ou marxista.<sup>752</sup>

Esta opção fica mais clara quando se examina as propostas que Bob Kennedy delineou para guiar as relações dos EUA com o Brasil, conforme a sua visão de mundo. De acordo com as especificidades da situação brasileira era necessário: a) prestar apoio às forças que estão trabalhando por eleições livres e pela volta da democracia representativa (o que incluía apoio a Castello, considerado um democrata imprensado entre radicais de direita); b) manter relações com forças reformistas, ainda que elas não estejam no governo e possam estar sendo efetivamente reprimidas por ele; c) limitar a identificação dos EUA àqueles atos do governo que estão de acordo com os ideais da Aliança: reforma social no Nordeste, educação mais desenvolvida, reformas agrária e fiscal; d) continuar a prestar a assistência externa a programas gerais de desenvolvimento, mas deixando claro que não “pretendemos nos associar aos atos da ditadura política, nem com um governo que se comprometa com tais atos”.<sup>753</sup>

---

<sup>749</sup> CAMPOS (1994). p. 761-763.

<sup>750</sup> A intenção inicial de Robert parecia ser a de atacar pesadamente o governo brasileiro a respeito do AI-2, inclusive pedindo a suspensão da ajuda. Gordon soube e reclamou junto ao Departamento. Antes da viagem, Averell Harriman procurou o senador e pediu uma abordagem menos agressiva. Ver “Memorandum of Telephone Conversation”. Washington, November 4, 1965. FRUS. Volume XXXI. South and Central America Documento 33.

<sup>751</sup> Ibidem.

<sup>752</sup> Robert Packenham analisou o projeto da Aliança para o Progresso como constituído de três estratégias para conter o “political development” da região dentro de limites aceitáveis: a estratégia “cold war”, que tentava prevenir uma outra Cuba, buscando a estabilidade política de curto prazo; a do “desenvolvimento econômico”, que através de programas de ajuda buscava fomentar a democracia e a estabilidade; e a “democrático-reformista”. Ver DAVIDSON (1976). p. 40.

<sup>753</sup> KENNEDY (1968). p. 141-42.

Fica evidente que Bob Kennedy buscava mudar a ênfase mais recente da Aliança de aproximar-se da tecnocracia implantada no Brasil, onde a ajuda externa enquadrara-se perfeitamente nos interesses gerais ditados pelo PAEG. Para o senador, a Aliança estava “perdendo a sua alma e seu coração”, dos quais precisava para ser bem sucedida. Para ele, não importava o que pudesse ser feito no campo econômico, uma vez que este não traria benefícios duradouros. A resposta estava no progresso social e nas reformas sociais, desejadas, a seu ver, na América Latina e na América do Norte. Fornecer simplesmente ajuda econômica seria “tentar comprar os povos da América Latina”<sup>754</sup>, estratégia ineficaz e incapaz de gerar a confiança e o “espírito de dignidade e justiça que fundamentam e acompanham o progresso humano”.

As propostas que ele apresentou, tendo em vista as diretrizes acima apresentadas, partiam da idéia de que se devia aumentar o tamanho do programa do Peace Corps e incrementar a assistência econômica para a América Latina, “dobrando talvez o total da ajuda de capital nos próximos anos, o que seria equivalente às despesas de um mês da guerra do Vietnã”.<sup>755</sup> Propunha, igualmente, assegurar o preço da commodities regionais, encorajar o investimento privado<sup>756</sup> e aumentar a assistência técnica nos moldes do Point Four. Na área social, defendia amplos programas de reforma agrária, auxiliar a educação nos seus diversos níveis e aumentar o intercâmbio entre estudantes estadunidenses e latino-americanos. Acreditava que os EUA deveriam concentrar a ajuda militar na preparação das forças armadas locais em tarefas de contra-insurreição, mas salientava que devia ser desencorajada a intervenção militar na política, e ser dado um peso maior às tradições constitucionais e políticas no treinamento de oficiais latino-americanos nas escolas da Zona do Canal e em Washington. A filiação destas idéias era clara: tratava-se de recuperar uma vertente dos princípios enunciados em Punta del Este. Guiar-se por estes princípios seria “ficar mais próximo dos ideais e das metas da Aliança para o Progresso, expostas pelo Presidente Kennedy”. A retórica de Bob Kennedy superava, com sua contundência, toda e qualquer vontade de uma reelaboração democrática oficial da Aliança nos meados dos anos sessenta. Mas a tendência dos tempos apontava no sentido contrário. Mudanças em Washington e no Brasil iriam dar o tom futuro do programa.

---

<sup>754</sup> KENNEDY (1968). . p. 179.

<sup>755</sup> KENNEDY (1968). p. 180.

<sup>756</sup> Ibidem. O senador falava de um investimento privado “responsável”, feito por intermédio de fortes garantias de investimento e de programas de empréstimo, bem como da adoção de um código voluntário de conduta das empresas multinacionais que teriam seu comportamento fiscalizado a respeito de práticas comerciais possivelmente injustas.

Uma dança das cadeiras estava em andamento neste momento na capital norte-americana. Johnson considerou que Sargent Shriver (cunhado de Robert Kennedy) não poderia mais acumular os cargos de diretor do Programa contra a Pobreza Doméstica – Office of Economic Opportunity - e o de coordenador do Peace Corps.<sup>757</sup> Jack Vaughn foi convidado pelo presidente para dirigir este último, algo prestigioso o suficiente para compensar a perda de uma subsecretaria do Departamento de Estado. Desta forma, o terreno ficou limpo para que Lincoln Gordon deixasse a embaixada no Brasil e se tornasse o Subsecretário de Estado para os Assuntos da América Latina e, conseqüentemente, Coordenador da Aliança para o Progresso, uma vez que passou a acumular a chefia do Bureau Latino-americano da USAID, tal como ficara acertado anteriormente entre Thomas Mann e Johnson. Era uma promoção esperada por todo o Departamento, uma óbvia escolha para o cargo. Johnson precisava, na luta partidária que se avizinhava, de um nome que tivesse uma reputação de liberal e que não fosse percebido como diretamente vinculado aos Kennedy.<sup>758</sup> Pesavam a favor de Gordon também, a vigorosa condução dos interesses americanos na crise brasileira dos anos 61-64, a vitória diplomática que redundou no envio de tropas brasileiras à República Dominicana e, naturalmente, o seu apoio e endosso aos novos posicionamentos da Aliança

Este era realmente um ponto crucial. Gordon acreditava que a Aliança era basicamente a essência de uma política correta para a América Latina, contudo, concordava com a avaliação de Johnson e seu staff mais próximo de que Kennedy deixara um programa com uma “fine rhetoric” e poucos resultados práticos. Era preciso uma abordagem “down-to-earth” para que as realizações acontecessem. O Brasil no período 64-66, com toda importância estratégica que possuía, recebendo quase metade dos recursos da USAID para o hemisfério,<sup>759</sup> plenamente integrados em um plano de desenvolvimento que incluía estabilização anti-inflacionária e reformas institucionais, era o próprio exemplo do valor da nova estratégia. Johnson queria resultados práticos, tais como o estabelecimento de novos laços de amizade entre os dois países. O Brasil, maior e mais rico país da região em recursos naturais, assustara os líderes americanos durante o governo João Goulart, mas agora os milhões de dólares compromissados alcançavam

---

<sup>757</sup> GORDON (1969).

<sup>758</sup> O deslocamento de Vaughn pra o Peace Corps estava ligado às críticas de Bob à política americana para a região. Todas as três mudanças institucionais acima relatadas estavam de alguma forma relacionadas com a luta pelo poder dentro do partido democrata. Ver o “Memorandum of Telephone Conversation Between President Johnson and the Under Secretary of State for Economic Affairs (Mann)”. Washington, January, 17. 1966. FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Documento 37.

<sup>759</sup> Ver a respeito as estatísticas contidas em BOUCHER (1979).

sólidos e palpáveis objetivos. Este sucesso ajudou a tornar Gordon um nome qualificado para assumir a Aliança.<sup>760</sup>

Algumas semanas depois da posse de Gordon, ocorria outra importante mudança de cargo dentro da burocracia americana, mais uma vez envolvendo um nome ligado à Aliança. Walt Rostow deixava a direção do Conselho de Planejamento Político do Departamento de Estado e substituíva McGeorge Bundy como Conselheiro de Segurança Nacional dos EUA. Nos anos seguintes, tornar-se-ia um conselheiro com grande influência sobre o presidente, especialmente quando este crescentemente se isolou, como efeito da enorme pressão popular pelo fim da guerra do Vietnã, e desistiu de tentar a reeleição. O interesse e o background de Rostow na América Latina, construído através de muitas ações relacionadas com a Aliança e, no período 64-66, evidente por causa de seu trabalho no CIAP, o tornaram um importante ator nos negócios continentais, conduzindo ativamente a agenda do presidente para a região e tentando incorporar seus próprios pontos de vista no debate, nem sempre coerente com suas propostas anteriores.

O principal candidato de Gordon para substituí-lo na embaixada brasileira era William D. Rogers, ex-Coordenador Assistente da Aliança para o Progresso e que estava começando então a escrever um livro sobre o programa que se tornaria uma obra obrigatória sobre o assunto.<sup>761</sup> Entretanto, Johnson acreditava que Rogers possuía relações muito próximas com Bob Kennedy e não aceitou o seu nome. Naquele momento, qualquer associação com o senador era motivo para evitar-se uma nomeação. As atenções voltaram-se para John Tuthill, ex-embaixador de John Kennedy junto a OCDE, que aceitou o cargo, embora sem muito entusiasmo, uma vez que considerava-se muito mais um “europeanist” do que um especialista em América Latina.<sup>762</sup> A chegada do novo embaixador iria inaugurar um novo período nas relações entre os dois países, marcada por uma relativa diminuição da assistência, causada por diversos motivos, como será visto.

As forças de mudança burocrática, impulsionadas duplamente pelo endurecimento que Johnson impunha à questão da guerra e a potencial candidatura de Bob Kennedy à presidência, estavam em movimento dentro do Estado americano. Em agosto de 1966, William Gaud substituiu Dave Bell como Administrador da USAID e deparou-se com uma forte oposição do

---

<sup>760</sup> Johnson anunciou o nome de Gordon no dia 19 de janeiro. O embaixador tomou posse no dia 9 de março como Secretário Assistente para a América Latina. FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Documento 37.

<sup>761</sup> ROGERS (1964).

<sup>762</sup> GORDON (1969).

Congresso a respeito da manutenção dos níveis de ajuda existentes. O legislativo votou por uma por um corte na proposta da agência de US\$ 2469 milhões de dólares para US\$ 2144 milhões, o que forçou uma redução de 6% nos fundos destinados para a Aliança pra o Progresso.<sup>763</sup> A assistência técnica sofreu um corte de 13%, um severo golpe aos olhos da administração, o que iria requerer uma suplementação dos fundos de contingência já altamente solicitados por causa da escalada dos custos da ajuda ao Vietnã. Na luta burocrática entre o legislativo e executivo que se seguiu, Johnson usou de manobras diversas para vencer a oposição que o Comitê de Relações Exteriores fazia ao programa da USAID. A Aliança para o Progresso, especificamente, foi o programa menos afetado. Uma requisição de US\$ 543 milhões foi reduzida a US\$ 508 milhões, a menor entre as principais operações da agência.<sup>764</sup> Isto mostra que a Aliança ainda era bastante legítima aos olhos do Congresso e escapava um pouco da desilusão que crescia no Capitólio sobre os rumos da política de ajuda externa.

Alguns dias depois destas deliberações, Bill Gaud, secundado por Rostow e Gordon estabeleceu a parte que cabia ao Brasil dentro da nova proposta geral e enviou à Johnson para aprovação. O pacote de assistência da USAID previa: um empréstimo-programa de US\$ 100 milhões para os fins planejados pelo PAEG ( menos que os US\$ 150 milhões disponibilizados no ano anterior) e um empréstimo de US\$ 90 milhões para projetos diversos negociados através da COCAP e aprovados pelo CIAP.<sup>765</sup> Estes últimos destinavam-se à transmissão de energia, equipamento para a manutenção de rodovias – boa parte destinado aos batalhões de engenharia do Exército -, plantas industriais, crédito industrial e aumento da produção agrícola.

A proposta total era US\$ 40 milhões menor do que a de 1966, mostrando que o corte na ajuda ao Brasil tinha sido relativamente maior do que em outros países da região, algo em torno de 17%. Mesmo assim, recebíamos quase 40% de toda a assistência da USAID para o hemisfério, a terceira maior entre todos os países auxiliados pelos EUA, inferior apenas à assistência prestada ao Vietnã e à Índia. Aos valores propostos pela USAID, deve-se somar, para formar o quadro da ajuda total da Aliança para 1967, a volumosa contribuição do BID no total de 140 milhões de dólares, destinados especialmente ao crédito industrial e a expansão da infra-estrutura energética;

---

<sup>763</sup> FRUS. Summary of 1964-1968 Volume IX. Foreign Assistance Policy.

<sup>764</sup> Memorandum from the Administrator of the Agency for International Development (Gaud) to President Johnson. Washington, November 10, 1966. FRUS. 1964-1968. Volume IX. International Development and Economic Defense Policy. Documento 57.

<sup>765</sup> Memorandum from the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson. Washington, December 6, 1966. FRUS. 1964-68. Volume XXXI. South and Central America. Documento 227.

um empréstimo do EXIMBANK no valor de US\$ 30 milhões; e ainda a contribuição do Banco Mundial no valor de US\$ 40 milhões, destinada preferencialmente à expansão da agropecuária.<sup>766</sup> Mesmo assim, o valor total de US\$ 400 milhões prometidos era inferior aos níveis de 65 e 66, os maiores de toda a década.

Rostow não via problemas nesta redução. Para ele, o pacote tinha sido cuidadosamente talhado para as necessidades e habilidades brasileiras de usar recursos de forma efetiva. Pelos padrões do CIAP, as salvaguardas de “self-help” e revisão da performance estavam devidamente cobertas. A sua avaliação era a de que a política e a economia no Brasil, em 1966, não tinham sido conforme o desejado, mas apesar de tudo, “o desempenho geral tem sido satisfatório e sua colaboração conosco no hemisfério e nas questões mundiais continua a ser próxima”.<sup>767</sup>

Os argumentos de Rostow visavam muito mais convencer o presidente a assinar o pacote já mais ou menos costurado do que serem uma pretensa avaliação real da conjuntura brasileira. As projeções da inteligência americana não eram assim tão benévolas. Em agosto, um relatório da CIA, instruído por equipes dos Departamentos da Defesa e do Estado estimava que: a) as medidas econômicas corretivas mostravam bons resultados, mas os resultados eram lentos e as medidas tinham disseminado uma grande insatisfação; b) a administração Castello Branco manobrou para que candidatos aceitáveis fossem escolhidos nas eleições governamentais indiretas de setembro; c) Costa e Silva seria certamente eleito presidente em 3 de outubro; d) a insatisfação geral iria permanecer, mas o novo governo provavelmente seria bem sucedido em manter a oposição fragmentada e desarticulada; e) pelo menos no começo de seu governo, Costa e Silva conseguiria manter firme o controle sobre o estabelecimento militar e, a princípio, estaria afastada a hipótese de um golpe militar contra ele; f) a administração Costa e Silva provavelmente afastar-se-ia da administração de seu antecessor em termos de estilo de governo, na escolha de assessores, e em certas linhas políticas; g) o seu programa econômico deveria diminuir o combate à inflação e que neste assunto e em outros existiria uma forte probabilidade de que ele recorresse mais do que Castello a duros métodos autoritários. O relatório terminava

---

<sup>766</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. COCAP. Aliança para o Progresso. Relatório de 1967. Brasília, 1967.

<sup>767</sup> Memorandum from the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson. FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Documento 227. Op. Cit.

afirmando que Costa e Silva iria dar um tom mais nacionalista ao seu governo e que isto eventualmente poderia causar tensões nas relações entre o Brasil e os EUA.<sup>768</sup>

Em verdade, a confiança americana na redemocratização brasileira tinha sido fortemente abalada pelos eventos que se sucediam desde o pacote do AI-2. A criação do bipartidarismo semi-oficial, a emenda constitucional que criou a eleição indireta para governador (AI-3, em fevereiro de 66), o reduzido “pedigree” democrático do candidato Costa e Silva, a imposição deste como candidato da “linha dura” e a sua posterior eleição, o fechamento do Congresso em outubro e as novas ondas de cassações, não configuravam um quadro animador. Este recesso forçado do Congresso e sua posterior convocação para ratificar a nova Constituição, escrita por um punhado de intelectuais orgânicos do regime, foi um episódio especialmente perturbador que suscitou criticismo e dúvidas nos círculos oficiais americanos.

Mas a visão americana era moldada em grande parte pela visão benigna do militar “modernizador”, compartilhada por atores-chave do governo estadunidense, e pelos evidentes efeitos da vitória da “revolução brasileira” no campo das relações continentais. Não surpreende então que o aprofundamento do autoritarismo durante o período não tenha sido pessoalmente creditado ao presidente e pouco efeito tenha tido sobre o montante da ajuda, enquanto a retórica oficial de Washington defendia a democracia hemisférica e os valores liberais. Outras questões são importantes para explicar a posição americana. Gordon estava muito bem posicionado e relacionado para compreender que a posição de Castello diferia da visão de mundo da “linha dura” possuindo um diferencial que esta não podia alcançar. Neste sentido, tinham consistência e respaldo no duro jogo político que se verificava no país, as interpretações, longamente trabalhadas por Gordon e todo o “staff” americano no país, de que o governo brasileiro não era uma ditadura, mas simplesmente um “transitional regime”, obrigado a tomar medidas excepcionais para conter e apaziguar a direita radical,

O ânimo do Departamento de Estado também levava em conta as tentativas de Castello de procurar restaurar o “princípio da autoridade”, reformar as instituições e deitar os fundamentos para o avanço do capitalismo no Brasil. Isto não era pouca coisa. Mas pode-se perguntar qual era, enfim, a visão de democracia que Castello e seu grupo compartilhavam. É provável que ela fosse definida basicamente pela Doutrina da Segurança Nacional, onde encontraria apenas um papel

---

<sup>768</sup> National Intelligence Estimate. Washington, August, 18, 1966. FRUS. Volume XXXI. South and Central America. Documento 226.



instrumental a ser cumprido, ou mesmo nenhum.<sup>769</sup> Em sua última conferência como presidente, Castello defendeu a idéia de que segurança pressupõe desenvolvimento, “do mesmo modo como desenvolvimento pressupõe um mínimo de segurança e estabilidade das instituições”.<sup>770</sup> Nesta flagrante tautologia, pouco espaço havia para um pluralismo de convicção. No mesmo discurso, o presidente ressalta alguns argumentos retirados diretamente da teoria da modernização: “nos países em desenvolvimento, sujeitos as grandes tensões de mudança, o sistema democrático está exposto a perigos especiais”, pois “a motivação para resolver agudos problemas excede de muito a capacidade de selecionar e aplicar soluções adequadas”.<sup>771</sup> A democracia estaria sujeita, ou deveria ceder, aos ditames da racionalidade instrumental, sob pena de ver-se surgir os extremos da demagogia e do radicalismo. Estes parecem ser os limites dados naquele momento e que deveriam ainda por um bom tempo conduzir a política brasileira.

Existiam também presentes outras preocupações. Era pouco encorajador para a ajuda externa ver a insatisfação popular em relação ao governo que ela ajudara com tanta disposição e quantidade de recursos. Já no final da administração, a embaixada informou a Washington que o governo Castello Branco finalizaria o seu mandato “como um dos mais impopulares da história recente do país”, embora o presidente terminasse o mandato cercado por uma aura de honestidade e integridade.<sup>772</sup> Os possíveis benefícios futuros do programa de estabilização e da ajuda externa não eram sentidos no curto prazo. Ao contrário, a conjuntura desfavorável aumentava o anti-americanismo, que continuava a ser uma estratégia viável e promissora para grupos de oposição ao regime.

Por outro lado, estavam presentes no debate sobre a ajuda, no final de 1966, uma série de avaliações que acompanharam o quinto aniversário do programa. A IV reunião anual do CIES, organizada naquele ano em Buenos Aires, apontara uma série de falhas na condução do programa, tendo em vista as metas defendidas em Punta del Este. Os aspectos negativos mais evidentes eram: a) não tinha sido atingido o índice mínimo de aumento da renda per capita na América Latina (2,5%), previsto na Carta; b) o comércio exterior, embora aumentasse ligeiramente, não apresentava um ritmo de expansão comparável ao de outros continentes; c) os preços dos produtos primários continuavam a cair, salvo nos casos em que a Aliança tinha

---

<sup>769</sup> Esta é a opinião de Ruth Leacock. Ver LEACOCK (1990). p. 240.

<sup>770</sup> Conferência na ESG, no dia da abertura do ano letivo - 13 de março de 1967. DULLES, (1983). p. 345.

<sup>771</sup> Ibidem. p. 346.

<sup>772</sup> DULLES (1983). p. 308.

proporcionado acordos internacionais, como no caso do café; d) tinha-se agravado o problema de tratamento preferencial não-discriminatório das exportações dos países em desenvolvimento, a despeito dos princípios adotados pela UNCTAD; e) a diversificação das exportações continuou padecendo da falta de organização dos países e das distorções internas que impediam preços competitivos; f) as reformas de base, principalmente a reforma agrária e as reformas fiscais, monetária, educacional, continuavam na fase de declarações retóricas, muito mais do que de realizações positivas.<sup>773</sup> O Brasil era uma das exceções quanto a alguns destes problemas. Em meados dos anos 60 era o país que mais avançara nas reformas fiscal e monetária, bem como nos esforços de diversificar as exportações, contudo ficara, como outros, atolado em uma baixa taxa de crescimento.

Outras vozes também se juntaram ao coro dos descontentes. Muitos setores da democracia continental acreditavam que a Aliança era um projeto anacrônico, que deveria ter sido lançado 10 anos antes, quando havia uma conjuntura mais favorável e não existia o ressentimento e desconfiança dos anos 60.<sup>774</sup> Outra crítica pertinente era a de que o programa, apesar de tudo, tinha um caráter muito bilateral e assim estava demasiadamente sujeito às mudanças da política externa dos EUA. Era um empreendimento burocrático de Washington, acima de tudo. Ficava claro para todos os envolvidos, que a concepção do programa como um todo fora ambiciosa demais e esbarrara nos limites nacionais de cada país e na própria incapacidade norte-americana de construir um mundo à sua imagem e semelhança. Com raras exceções, os projetos realizados com a ajuda da Aliança eram limitados e não podiam cobrir todas as áreas de uma economia nacional.<sup>775</sup> Em países com escassa capacidade de planejamento, as reformas estruturais eram de difícil consecução e havia a propensão dos líderes locais a fazer uso de todos os fundos disponíveis, para não deixar passar a oportunidade de financiamento, o que fatalmente alterava a natureza do programa e trazia mais ônus ao balanço de pagamentos do que um saldo de realizações.

Estes descompassos entre as promessas e as realizações, juntamente com o déficit fiscal americano, desafiaram a Aliança. Foi adotado, no começo de 1967, um programa prático de ação, concentrado em alguns objetivos, supostamente a ser seguido por todos os signatários do programa e cuja realização pudesse ser verificada em cada reunião anual do CIES e nos “country

---

<sup>773</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório de 1966. Brasília, 1967.

<sup>774</sup> SEPULVEDA (1967).

<sup>775</sup> Ibidem. p. 79.

review” do CIAP. Este programa prático compreendia, em primeiro lugar, medidas de “esforço interno” tais como mobilização de poupanças, reformas fiscal e orçamentária, desenvolvimento industrial e aumento da coordenação interna entre os órgãos de planejamento e execução de projetos.

No campo do comércio exterior ficou acertado que deveria haver uma coordenação da posição interamericana no UNCTAD e no GATT, o incentivo à promoção e diversificação das exportações (com a criação de uma agência interamericana de exportações) e a realização de convênios sobre produtos básicos. Foram consideradas prioritárias as áreas da educação e tecnologia e mantida a ênfase no desenvolvimento do saneamento básico e no avanço da previdência social. Os EUA e a maquinaria institucional da Aliança concordaram em revisar os requisitos para a contratação de empréstimos e em aumentar os financiamentos compensatórios (e assim evitar eventuais pressões ortodoxas do FMI ).<sup>776</sup> Por último, tentou-se construir uma integração econômica continental, que viabilizasse o projeto do Acordo Latino-Americano de Livre Comércio – ALALC, um tema importante na agenda de Johnson para o hemisfério, para o qual foi pensada uma conferência da Aliança a ser realizada em abril de 1967, em Punta del Este.

Finalizando a análise das relações do governo Castello Branco com a Aliança para o Progresso, pode-se dizer que esta relação foi incrementada pela aproximação do Brasil em relação às teses defendidas pelos EUA em relação ao quente tema da guerra fria. O entendimento de que o Brasil deveria ter uma interdependência política, econômica e militar com o bloco ocidental foi fundamental para a condução dos negócios. Castello e seu grupo perceberam as vantagens de ter alguém que coordenasse as reformas necessárias de forma afinada com a Aliança e a estrutura institucional americana voltada para o continente. Roberto Campos foi uma escolha natural dentro destes parâmetros.

Para alcançar um ritmo de desenvolvimento capaz de superar os limites impostos pelas medidas estabilizadoras, o governo buscou, a partir de 1964, assegurar a contribuição de recursos externos, destinados a complementar o ambicioso esforço de capitalização em curso. Gordon, vendo a oportunidade de deitar as bases de um novo e permanente relacionamento, empenhou-se pessoalmente em uma cruzada bem sucedida para expandir a ajuda ao Brasil, apoiado pelo alto círculo do poder em Washington e em consonância com as reformas na natureza do programa.

---

<sup>776</sup> BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Relatório de 1966. Brasília, 1967.

Apesar das muitas controvérsias e do desacordo dos EUA em relação às medidas mais autoritárias do período (cassação de Juscelino, AI-2, etc.) o fluxo de ajuda não deteve-se e sua diminuição no final do período deveu-se mais a problemas de ordem interna americana – déficit fiscal, desilusão do Congresso com os resultados do programa da USAID, etc.- do que a outros fatores. A assistência foi efetiva e teve um acentuado impacto na economia brasileira nestes anos. Por exemplo, no programa de investimentos públicos de 1965, a distribuição setorial e a alocação de recursos externos mostram que de um total de aplicações de CR\$ 3600 bilhões, cerca de CR\$ 390 bilhões foram provenientes do exterior.<sup>777</sup> Ainda em 1965, o total do fluxo privado de capitais estrangeiros foi de US\$ 259 milhões,<sup>778</sup> enquanto a assistência sob o controle da Aliança chegou a US\$ 550 milhões, um número mais de duas vezes maior.

A Tabela III – (Anexo III), que agrega toda a ajuda externa ao Brasil, sob a égide da Aliança para o Progresso, no período 61-68 é, sem dúvida, um documento que mostra a importância do programa para a realização de projetos e programas de desenvolvimento no período, além de mostrar a força da ajuda nas áreas da assistência técnica e nas ações mais assistencialistas, estas levadas a cabo com os recursos do programa Alimentos para a Paz (PL-480) e com auxílio de certos recursos oriundos dos Acordos do Trigo. A tabela merece ainda alguns comentários. Os seis acordos de “estabilização” firmados com a USAID representam os “empréstimos-programa”, citados largamente no texto, cujos dólares serviam para resolver problemas da balança de Pagamentos, enquanto as contrapartidas em cruzeiros iam diretamente financiar as atividades do PAEG. Por sua perfeita adequação aos planos de desenvolvimento nacionais, dentro do sistema COCAP-CIAP, os empréstimos-programa eram os principais recursos da USAID enviados para os países recipientes.

A tabela também deixa claro, o papel da Aliança para o Progresso, através de suas instituições, de viabilizar, concentrar e distribuir recursos de fontes diversas e para fins diferentes, racionalizando a ajuda externa, especificamente no caso brasileiro. Os valores finais da ajuda entre 61 e 68, no montante de US\$ 2738,7 milhões são bem significativos, quando se considera que a dívida externa do país em 1968 era de US\$ 3800 milhões e que o total das

---

<sup>777</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. Relatório do Governo Brasileiro às IV Reuniões Anuais do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES). COCAP. Brasília, 1966.

<sup>778</sup> Ibidem.

exportações, neste mesmo ano, foi de US\$ 1800 milhões, aproximadamente.<sup>779</sup> De qualquer forma, evitamos fazer uma correção monetária dos valores assinalados, por acreditarmos não ser um procedimento muito significativo para o trabalho.

Como este trabalho não é um estudo de caso da Aliança para o Progresso no Brasil, não faremos um estudo mais exaustivo das realizações setoriais do programa e da sua participação em iniciativas polêmicas como foi o caso dos acordos MEC-USAID, que deixamos para outra ocasião, ou para outros pesquisadores que se interessem pelo assunto.

Nas páginas seguintes, serão examinadas as relações da Aliança com o governo Costa e Silva, cujo final, precipitado pela doença e morte do presidente, em meio à uma grave crise política, irá coincidir com o fim do programa, causado pela mudança de governo em Washington e da conseqüente reorientação da política americana pra a América Latina.

### 3.5 - A Aliança para o Progresso e o Governo Costa e Silva.

A ampla cooperação do Brasil com os EUA durante o governo Castello Branco criou uma situação de fato, um precedente com o qual a nova administração Costa e Silva deveria lidar. Não há dúvidas de que a ajuda externa continuava desejada, mas uma série de tendências e fatos nos campos econômico e político, em ambos os países, conduziu a um esfriamento da cooperação e a uma redução do nível de ajuda, o que perdurou até a interrupção do programa da Aliança levado a cabo pelo presidente Nixon. Será examinado aqui, em primeiro lugar, as mudanças na política externa e na orientação geral do governo brasileiro que tiveram importância na condução da ajuda externa. A seguir, serão estudados os problemas que o programa enfrentava em Washington e suas iniciativas no período recortado. O texto realizará, também, uma avaliação das diversas atividades da Aliança durante este governo, dando ênfase à questão muito pouco conhecida da “civic action” no Brasil, ação em torno da qual a ajuda militar trabalhou de forma combinada e complementar com a assistência financeira. Por último, será incorporada á análise, uma descrição e avaliação da proposta do “Relatório Rockefeller”, cujo conteúdo influenciou

---

<sup>779</sup> RELATÓRIO BANCO CENTRAL. Revista Conjuntura Econômica, fev. 2002. *apud* REGO J. E MARQUES R. (2005) p.160

decisivamente na orientação do programa de ajuda externa americano do governo republicano de Richard Nixon, quando novas diretrizes vão fundamentar a política norte-americana para a América Latina.

### 3.5.1 - Novo Governo, Novas Orientações.

Embora guindado ao poder pelos setores militares da linha-dura, Costa e Silva, por algum tempo, tentou mudar a percepção geral de que o regime caminhava a passos largos para um autoritarismo militar. De fato, no início de 1967, importantes segmentos da opinião pública brasileira e do governo americano estavam dispostos a cooperar com os propalados esforços de “humanizar a revolução”, anunciados pelo novo presidente. Contudo, não era esperado que grandes mudanças viessem a ocorrer, pelo menos no que dizia respeito ao sistema partidário, às eleições diretas, e a uma substancial guinada do país para a democratização. Como tinha sido previsto pela comunidade de inteligência americana, as mudanças localizaram-se especialmente na área da política externa. Representando tendências presentes no oficialato das forças armadas e em outros setores do governo, o novo ministro das Relações Exteriores, Magalhães Pinto, inaugurou uma flexível e ambiciosa política de afirmação nacional, em contraste com a orientação pró-Estados Unidos de seu antecessor, Juracy Magalhães.<sup>780</sup> Contendo um forte componente econômico, em consonância com as mudanças de orientação nesta outra área, a chamada “diplomacia da prosperidade”, em muitos aspectos, lembrava a política externa independente dos governos Jânio e João Goulart.

A nova abordagem atacou frontalmente os princípios antes consagrados: bipolaridade; segurança coletiva; interdependência política, econômica e militar; ocidentalismo; e os substituiu pelo universalismo, a preocupação com as clivagens Norte-Sul e uma visão instrumental da diplomacia a serviço do desenvolvimento econômico, que potencializasse as metas da reformulação do comércio internacional do país, da aquisição de tecnologia, e permitisse o aumento dos fluxos financeiros.<sup>781</sup> Neste momento particular do regime, começa a ganhar

---

<sup>780</sup> SCHNEIDER (1971). p. 208.

<sup>781</sup> CERVO e BUENO (2002). p. 382. Os autores defendem a tese de que o governo Costa e Silva recuperou o “projeto histórico” dos anos 50, de utilizar a política externa como “instrumento apto a preencher requisitos para o desenvolvimentismo”.

destaque a doutrina do Brasil - Potência e emerge a idéia de que o Brasil possui interesses em comum com outras nações em desenvolvimento, especialmente nas áreas do comércio e da energia nuclear, nas quais era necessário afastar-se de uma relação mais próxima com os EUA.

O cargo de Ministro da Fazenda foi entregue ao jovem Delfim Netto, numa clara definição de que chegara a hora de uma nova elite de tecnocratas ocupar o poder. No novo arranjo, o Ministro do Planejamento, Hélio Beltrão, estava destinado a ter um papel menos destacado do que tivera Roberto Campos no governo anterior. Mas partiram de seu ministério algumas diretrizes importantes. Para Beltrão, cabia ao “segundo governo revolucionário” a missão de consolidar a inacabada obra política e econômica do governo anterior e promover a aceleração do desenvolvimento.<sup>782</sup> Este seria o objetivo básico, que condicionaria toda a política nacional no campo interno e nas relações como exterior. Entendia também que, tal como estava definindo Huntington então, era necessário “um clima de ordem interna e estabilidade institucional”, uma expectativa de segurança “político-social”, para a retomada dos investimentos.

O Programa Estratégico de Desenvolvimento, gestado em 1967, trazia um diagnóstico do PAEG no qual se considerava que este tinha dado uma ênfase excessiva no combate à inflação, desdobrando uma política de equilíbrio que prejudicou o caixa das empresas. O setor público teria recebido uma transferência maciça de recursos oriundos do setor privado, elevando extraordinariamente a carga tributária, assim como os custos financeiros e os preços dos bens e serviços produzidos pelo Estado. Além do mais, restringiu-se o crédito e reduziu-se o poder de compra dos assalariados.<sup>783</sup> Estas medidas tinham causado a retração do mercado, a queda do nível de emprego e a subutilização da capacidade produtiva, atingindo todos os segmentos da vida econômica nacional.

O regime precisava então pensar no seu futuro, em oferecer algo mais do que reformas e estabilização. Pensou-se em uma estratégia cujo eixo fundamental era o desenvolvimento acelerado e auto-sustentado, isto é, capaz de gerar a partir de si mesmo, os impulsos necessários ao seu dinamismo.<sup>784</sup> Cumpria, além disto, viabilizar o apoio nacional à tarefa, ao plano que iria fundamentar o “milagre brasileiro”. O desenvolvimento, neste momento, é entendido como um

---

<sup>782</sup> BRASIL. Diretrizes do Governo. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. Brasília. Julho, 1967.

<sup>783</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral. Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970. Volume I. Brasília. Junho. 1968.

<sup>784</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral. Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970. Volume I. Brasília. Junho. 1968. p. 05.

compromisso político e uma responsabilidade coletiva. Deveres e responsabilidades que fatalmente levariam ao endosso do regime. Nesta direção, era fundamental o grau de confiança e participação da opinião pública. Tentando identificar o que constituiria o “interesse público” nacional, o Programa Estratégico enunciava uma conceituação sobre este interesse e sua vinculação com o plano: 1. o desenvolvimento é o objetivo primordial; 2. o desenvolvimento depende do auto-esforço – é um problema brasileiro; 3. o mercado interno é um dos trunfos mais importantes de que se dispõe para a afirmação da soberania política e independência econômica; 4. o mercado interno deve ser reservado, em princípio, à expansão da indústria instalada no país; 5. o empresário nacional deve ser fortalecido e protegido; 6. a economia brasileira já é capaz de gerar a poupança interna e os investimentos necessários ao crescimento programado.<sup>785</sup>

Estas diretrizes teriam um acentuado impacto sobre a recepção do programa da Aliança. Recusava-se a continuação da política de estabilização e a negava-se validade de uma recessão. É patente a vontade desenvolvimentista, desdobrada em um tom “keynesianista”, voltado para dentro do país. A cooperação externa é desafiada. Ela não substitui o esforço interno – quando muito poderia suplementá-lo. Percebia-se que, embora a ajuda externa não tivesse diminuído de forma significativa no caso brasileiro, sua tendência mundial era de declínio, além de variável e incerta, o que, segundo a tecnocracia dominante, tornava impraticável um planejamento baseado nela. Criticava-se também o fato de que os programas da USAID estavam cada vez mais vinculados à importação de bens produzidos nos EUA, o que não interessava ao Brasil, agora disposto a incrementar a sua indústria interna.<sup>786</sup>

Outro ponto essencial: o Programa Estratégico defendia a idéia de que o investimento necessário não deveria depender da suplementação da poupança interna pelos capitais estrangeiros, especialmente da ajuda externa. A economia brasileira, possuía uma “apreciável propensão marginal a poupar, além de capacidade ociosa em grande número de ramos industriais”.<sup>787</sup> A função dos recursos externos seria a de auxiliar o balanço de pagamentos e a incorporação de tecnologia. Conseqüentemente, o governo resolveu dosar mais racionalmente a utilização de recursos da ajuda, de maneira a evitar que a indústria nacional fosse penalizada

---

<sup>785</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral. Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970. Volume I. Brasília. Junho. 1968. p. 09-14.

<sup>786</sup> O governo americano, pressionado pelo déficit do balanço de pagamentos e pela ação de lobbies no Congresso, crescentemente expandiu estas práticas de ajuda “casada”. (Nota do autor).

<sup>787</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral. Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970. Volume I. Brasília. Junho. 1968. p. 14.



pelas práticas então verificadas. De qualquer forma, para o período de 1968-1970, o Programa Estratégico previa que os recursos externos contribuiriam com um percentual de 12, 4% dos montantes dos investimentos totais e das despesas correntes de projetos prioritários.<sup>788</sup> Recursos destinados principalmente ao investimento em energia elétrica e no crédito para a indústria de base (siderurgia, mecânica, e química). Em 1967, os recursos da Aliança (USAID, BIRD, BID, RFA), ao nível de planejamento, perfizeram 21% de todos os investimentos públicos daquele ano,<sup>789</sup> concentrados também nas áreas acima indicadas, o que mostra uma racionalidade de ações e propósitos, contínua e efetiva.

Os EUA permaneciam importantes, de qualquer forma. Principal parceiro econômico, líder do bloco ocidental, fornecedor de ajuda econômica e militar relevante, o vizinho do norte, não podia ser deixado de lado apenas por considerações econômicas contidas em um plano de desenvolvimento. Foi pensando assim que Costa e Silva fez uma visita não-oficial a Washington, como presidente eleito, em janeiro de 1967.<sup>790</sup> A pauta incluía dois pontos importantes, que fracassaram posteriormente, antes de saírem do papel. Tratava-se de uma dupla integração, nos moldes do que norteara a aliança dos EUA com a Europa. Primeiro, o projeto de uma integração militar a ser consubstanciada em uma Força Permanente de Paz, iniciativa defendida por Castello e Juracy Magalhães. Segundo, havia o ambicioso projeto de criação da Latin American Free Trade Association, que seria o principal tema da Reunião Presidencial de abril, em Punta del Este, onde esperava-se que fosse formalizado o apoio dos EUA a idéia de formação de um Mercado Comum continental, proposta contida na Carta de 1961.

Durante a reunião na Casa Branca, também estava presente a idéia de que o Brasil poderia contribuir mais ativamente para a guerra do Vietnã, assunto já tratado ao nível de chancelaria. Mas a questão não foi tratada no encontro, que se dissipou em generalidades. Costa e Silva anunciou sua esperança de que os EUA continuassem a manter a disposição favorável ao Brasil em termos de ajuda, enquanto o seu governo tentaria “restabelecer uma plena democracia e um

---

<sup>788</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral. Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970. Volume I. Brasília. Junho. 1968. p. 14 Despesas de Capital e Despesas Correntes de Projetos Prioritários. Consolidação de Recursos e Aplicações no Triênio 1968-1970. Brasília. 1968.

<sup>789</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral. Programa de Investimentos Públicos- 1967. Setor de Orçamento e Finanças. Brasília. Fevereiro. 1967.

<sup>790</sup> A viagem, organizada pelo Itamaraty, teve duas conseqüências políticas de âmbito interno. Livrou Castello da presença do presidente eleito, enquanto poupava este de responsabilidades em relação a medidas controversas tal como a promulgação da nova Constituição. Por outro lado, os setores mais “costistas” informaram ao “chefe” que o grupo da “Sorbonne” aproveitava-se de sua ausência, para efetuar promoções nas forças armadas em cargos-chave. Ver SCHNEIDER (1971). p. 195.

regime legítimo no país”.<sup>791</sup> Johnson afirmou que a intenção dos EUA era a de continuar a “cooperar com o governo brasileiro em todos os esforços possíveis que levassem ao desenvolvimento do país” e expressou sua admiração pela pronta e decisiva ação do Brasil quando da crise dominicana. Disse ainda que, talvez como uma advertência, os dois países deveriam juntos resistir a qualquer tipo de totalitarismo, fosse de direita ou de esquerda. Mas nada mais de substancial foi discutido. Desta viagem, ficou famoso o episódio no qual, em uma reunião no Departamento de Estado, Costa e Silva discutia o programa da USAID com Lincoln Gordon, criticando a pouca flexibilidade dos recursos ofertados e fazendo comentários negativos sobre a ortodoxia do FMI, quando Gordon fez uma piada com o Brasil, mal recebida pelo presidente, o qual pediu a retirada do Secretário Assistente de sua companhia.<sup>792</sup>

Toda uma série de problemas levou a um relativo esfriamento das relações entre os dois países, além do que já foi aqui discutido. Costa e Silva nunca chegou a ser tão bem avaliado quanto Castello pelo círculo do poder em Washington, excetuando-se algumas impressões “texasas” de Johnson de reduzido valor analítico. Por sua vez, o presidente brasileiro teve que lidar com um crescente anti-americanismo, oriundo de setores militares e de aliados do regime, como era o caso de empresários insatisfeitos com a política econômica de Campos e Bulhões. Para sua própria sobrevivência, Costa e Silva teve que manter uma distância de Washington.<sup>793</sup>

Uma das primeiras iniciativas contra o alinhamento brasileiro com os EUA, nos campos militar e econômico, foi a declaração conjunta de Costa e Silva e Magalhães Pinto opondo-se à criação da Força Interamericana de Paz, defendida por Juracy Magalhães em uma reunião da OEA em Buenos Aires, isto ainda em fevereiro de 1967. Outros contenciosos surgiriam, especialmente, o referente à vontade dos militares brasileiros de entrar para o clube nuclear. Sabendo da oposição americana e temendo uma exposição dos planos brasileiros pelo ambicioso Magalhães Pinto, os militares retiraram deste a responsabilidade pelo Programa Nuclear e o desviaram para o Ministério de Minas e Energia.

---

<sup>791</sup> Memorandum of Conversation. Washington, January 26, 1967. FRUS. South and Central America. Volume XXXI. Documento 228.

<sup>792</sup> Existem muitos relatos deste incidente, que parece causado por uma inconveniência de Gordon, acostumado a se sentir a vontade com líderes brasileiros. Ver DULLES (1983). p. 337.

<sup>793</sup> Esta é a opinião de Ruth Leacock em LEACOCK (1990). p. 241.

### 3.5.2 - O Programa de Ajuda : Desdobramentos em Washington.

No começo do ano de 1967, Gordon comunicou a Rusk que desejava deixar o cargo de Secretário Assistente para a América Latina e a Coordenação da Aliança para o Progresso, visando assumir a Presidência da Universidade John Hopkins, que lhe tinha sido oferecida. Esta era a motivação oficial, mas, provavelmente, esta retirada foi causada por dois motivos: em primeiro lugar, o embaixador, que não era da carreira diplomática, queria voltar para a vida acadêmica aproveitando a oportunidade que se descortinava. O outro condicionante não-declarado foi o fato de Gordon, como liberal histórico da burocracia americana, perceber os rumos nefastos que a guerra do Vietnã estava tomando e as implicações que isto trazia para a carreira e o currículo de todos que ocupavam altos cargos na diplomacia americana. Era a hora de deixar o barco, e foi o que ele fez. Johnson pediu que Gordon ficasse no cargo até a reunião presidencial de Punta del Este em abril, o que foi aceito pelo embaixador.<sup>794</sup>

A geneologia deste encontro é interessante. Em meados de 1966, o recém-nomeado Conselheiro de Segurança Nacional, Walt Rostow, tinha chegado à conclusão de que a melhor forma de avançar a modernização na América Latina, dentro do programa da Aliança para o Progresso, era promover o incremento da participação do capital americano privado na região, juntamente com uma abordagem que incentivasse um “regionalismo construtivo” hemisférico, projetado no LAFTA. As vantagens óbvias eram as de expandir os níveis de investimento e difusão tecnológica na região e ainda diminuir as demandas sobre o governo americano quanto à ajuda direta governo a governo. Também havia uma crescente preocupação em forçar os poderes locais a aumentar as ações de “self-help”, possibilitando mostrar ao Congresso que muitas nações estavam cooperando ativamente nas responsabilidades conjuntas da assistência.<sup>795</sup> De um ponto de vista estritamente político, o encontro poderia gerar uma publicidade positiva na mídia americana, que contrabalançasse a cobertura negativa da crise vietnamita, além de pressionar o Congresso a aprovar os fundos requisitados para a Aliança no ano de 1968.

O planejamento do encontro começou por volta de julho de 1966, sob o comando de Rostow e Gordon. O governo americano prometeu ao corpo diplomático regional que bancaria as despesas da integração, criando um fundo a ser administrado pelo BID. Foi feito um apelo para

---

<sup>794</sup> Entrevista de GORDON (1969).

<sup>795</sup> PEARCE (2001). p. 111.

que os governos locais aumentassem os gastos nos setores da educação e agricultura, enquanto os EUA concentrariam a ajuda em outras áreas. Finalmente, foi discutida a criação de um moderno código de investimento a ser adotado pelos países latino-americanos como forma de estimular o investimento privado americano. Em dezembro, Gordon envolveu-se em uma longa viagem pelo continente visando mobilizar os líderes locais em relação ao projeto. Enquanto isto, em Washington, Johnson trabalhava o Congresso, engajando-se de corpo e alma no novo projeto da Aliança. Em uma mensagem especial aos congressistas, em 13 de março, o presidente apresentou uma proposta de incrementar o apoio à Aliança para o Progresso e aprovar uma resolução conjunta de apoio à tese da integração. Embora a Câmara tenha aprovado uma primeira versão, o Comitê de Relações Exteriores do Senado rejeitou a proposta presidencial, deixando Johnson na desagradável situação de viajar para o Uruguai sem um apoio expresso do Congresso.<sup>796</sup>

A relutância de alguns governos em apoiar as novidades, criou a famosa “diplomacia do churrasco”. Embaixadores e políticos eram levados ao rancho presidencial no Texas e, entre um churrasco e outro, ouviam do próprio Johnson as vantagens que adviriam do estabelecimento de um mercado comum, do incentivo ao capital externo e da cooperação dentro da Aliança pra o Progresso.<sup>797</sup> No entanto, havia muita desconfiança em relação ao projeto de integração, o qual, para muitos, sofria do mesmo problema observado nas orientações gerais da Aliança, ou seja, a discutível idéia de que todas as nações do continente estavam predispostas a uma harmoniosa convivência e cooperação devido à geografia que as aproximava.

Após um vasto esforço de propaganda e mobilização,<sup>798</sup> ocorreu a Reunião de Punta del Este de 1967. Estavam presentes a maioria dos Chefes de Estado da região. O Brasil levou uma grande equipe, capitaneada por Costa e Silva. Muito esforço retórico foi feito na ocasião para mostrar a lógica e a teoria por trás da iniciativa e seu “encaixe” com as idéias básicas do programa de ajuda externa: a integração traria mercados maiores, possibilitando níveis mais altos de industrialização; a queda das tarifas e das barreiras ao comércio em geral, difundiriam uma maior afluência, que diminuiria a ameaça fidelista; a integração econômica, tal como ocorrera na Europa, poderia também trazer uma maior unidade política, um possível motor da estabilidade

---

<sup>796</sup> Telephone Conversation between President Johnson and the Representative to Council of Organization of American States (Linowitz). Washington, April, 4, 1967. FRUS. South and Central America. Volume XXXI. Documento 49.

<sup>797</sup> PEARCE (2001). p. 112.

<sup>798</sup> Johnson chegou a providenciar uma cobertura ao vivo do encontro, usando as possibilidades abertas por um novo satélite espacial americano. Pela primeira vez, um evento latino-americano foi televisionado ao vivo para todos os EUA. Ver PEARCE (2001). p. 113.

política da região. O resultado final da reunião foi a criação do LAFTA, contida no documento chamado “Carta dos Presidentes das Repúblicas Americanas ao Povo das Américas”.

A criação deste organismo, que futuramente se mostraria incapaz de realizar a integração hemisférica, é um bom exemplo de muito do que foi intencionado então. Foi um a mais dos grandiosos esquemas construídos por planejadores, cientistas sociais e economistas, que conheciam pouco a realidade política da região. O presidente do México, Dias Ordaz, foi direto ao ponto, ao declarar que a integração econômica da região não poderia ficar dependendo da benevolência norte-americana e “deveria ser exclusivamente um esforço latino-americano”.<sup>799</sup> Não parece, contudo, e este foi o principal problema, que os países da região estivessem realmente dispostos a construir esta união, dispostos a superar todas as enormes dificuldades possíveis, em nome de uma integração na qual poucos viam vantagens imediatas. Tiveram importância as rivalidades entre os países e o nacionalismo presente em toda a região. Não se deve crer, da mesma maneira, que a doutrina do livre-comércio tivesse uma legitimidade tal capaz de levar a frente o projeto. Mesmo hoje, passados 40 anos e tendo avançado a globalização, a integração hemisférica continua polêmica e dividindo opiniões.

Deste empreendimento surgiram outras ações que foram mais bem sucedidas. Em fevereiro de 1968, Bolívia, Chile, Peru, Colômbia e Venezuela uniram-se para criar o Pacto Andino, com o objetivo de promover o desenvolvimento sub-regional. Ainda neste ano, sob orientação das instituições da Aliança para o Progresso, foi formado o Central America Free Trade Association, superando graves rivalidades regionais, em um impulso que iria criar, posteriormente, um mercado comum.<sup>800</sup>

Com o afastamento de Lincoln Gordon dos negócios regionais, e a sua substituição por Covey Oliver, ex-embaixador na Colômbia, Walt Rostow passou a ter um papel maior na condução da política dos EUA para a América Latina. Isto significou um pouco de fôlego a mais para a sua doutrina da ajuda externa, que combinava desenvolvimento e medidas de contrainsurgência na esperança de proteger as sociedades do Terceiro Mundo da subversão comunista. Mas, ao mesmo tempo, ele tinha incorporado novas idéias um pouco mais conservadoras do ponto de vista econômico. Os memorandos disponíveis de Rostow sobre o

---

<sup>799</sup> Johnson chegou a providenciar uma cobertura ao vivo do encontro, usando as possibilidades abertas por um novo satélite espacial americano. Pela primeira vez, um evento latino-americano foi televisionado ao vivo para todos os EUA. Ver PEARCE (2001). p. 114.

<sup>800</sup> PERLOFF (1969).p. 211.

Brasil de 1967-68, mostram o conselheiro muito desafinado com as proposições do Programa Estratégico de Bulhões e Netto, preocupado muito mais com a inflação brasileira do que com o desenvolvimento, que naquele momento começava a decolar. O perfil de suas observações aproxima-se muito mais do que podia ser esperado de um técnico do FMI, do que do autor de “Estágios do Crescimento Econômico”.

A guinada desenvolvimentista do regime militar surpreendeu o governo americano que, em linhas gerais, não esperava a força com que o país comprometeu-se nesta direção. Em meados de 67, Rostow critica o governo brasileiro porque “sua recente performance tem sido tão pobre, que os resultados fiscais e monetários desviaram-se largamente das metas acordadas com o CIAP”.<sup>801</sup> E sem conseguir pensar em mais nada acrescenta que “não está claro em que extensão isto se deve à pressões políticas domésticas, à incompetência técnica dos novos ministros, ou a falta de coordenação e controle do começo de um governo”.<sup>802</sup> Fica claro que Rostow não estava tão afinado com a nova equipe econômica brasileira como estivera com Campos e Bulhões. Fica claro também, pelos documentos existentes, que ele esperava que houvesse uma continuação da política do PAEG, mais conforme os interesses hegemônicos americanos.

A estratégia americana era a de defender a continuação do programa de estabilização e somente permitir o crescimento lentamente à medida que os fundamentos acertados com os órgãos de controle e supervisão da Aliança fossem alcançados. Tuthill foi instruído a tratar do assunto pessoalmente com Costa e Silva e deixar claro que não haveria novos desembolsos do “program loan”, caso mantidos os desvios dos caminhos acertados. O Diretor da Missão da USAID, por sua vez, manteve o mesmo tipo de conversação com os ministros da área. Enquanto isto, em Washington, a USAID e o Departamento de Estado trabalhavam o FMI e o BIRD, para que estes mandassem “equipes de revisão” ao Brasil, o mais rápido possível.<sup>803</sup> Este tipo de abordagem, impensável durante o governo de Castello, não contribuiu para melhorar as relações entre os dois países. Após uma aproximação com Carlos Lacerda, mal interpretada pelo governo brasileiro, o embaixador caiu, praticamente, para o status de “persona non-grata”.<sup>804</sup>

---

<sup>801</sup> Memorandum from the President’s Special Assistant (Rostow) to President Johnson. Washington, June 14, 1967. FRUS. 1964-68. South and Central America. Volume XXXI. Documento 229.

<sup>802</sup> Ibidem.

<sup>803</sup> Memorandum from the President’s Special Assistant (Rostow) to President Johnson. Washington, June 14, 1967. FRUS. 1964-68. South and Central America. Volume XXXI. Documento 229.

<sup>804</sup> LEACOCK (1990). p. 240.

Tuthill considerou que, dentro das novas circunstâncias, era necessária uma vasta reformulação da estrutura da embaixada e de toda a presença norte-americana no Brasil. Ele submeteu ao Departamento de Estado um relatório sugerindo que a presença de funcionários daquele país no Brasil deveria ser reduzida de aproximadamente um mil indivíduos para algo em torno de quinhentos.<sup>805</sup> As reduções atingiriam principalmente as áreas da assistência econômica e militar. Na concepção do embaixador, a redução do pessoal permitiria desenhar uma espécie de embaixada “ideal” com o embaixador tendo uma maior autoridade para tomar decisões em questões de importância e maior flexibilidade para usar o pessoal do Departamento de Estado e de outra agências.

Embora a idéia significasse uma espécie de desafio a tudo que havia sido pensado antes e à própria concepção “rostoviana” da ajuda externa, o Departamento de Estado deu o seu aval ao embaixador que começou as reformas, intituladas de “Operação TOPSY”. Era também o reflexo mais geral de uma crise fiscal e no balanço de pagamentos americano, que cobrava o seu preço. Os exageros da abordagem anterior começavam a ser examinados e revistos. Muitos embaixadores acreditavam que era chegada a hora de deter a proliferação de todo o tipo de programas e de atividades, os quais tinham aumentado de forma aparentemente sem controle.<sup>806</sup> Cerca de 16% do pessoal foi cortado, enquanto Tuthill evitava fazer nomeações para cargos vagos. O Pentágono reclamou que as medidas do TOPSY iriam forçar as suas equipes a desistir de alguns dos projetos já em andamento no Brasil, mas a vontade do embaixador prevaleceu.

Uma indicação mais forte de que o ambiente da ajuda externa norte-americana estava em mudança, pôde ser avaliada quando, em 1968, o presidente Johnson lançou a Operação BALPA (acrônimo de Balance of Payments). Deflagrada sob intensa pressão do Congresso, o seu propósito era o de fazer reduções em não menos de 10% do pessoal dos postos diplomáticos em todas as missões espalhadas pelo planeta que possuíssem mais de cem cargos oficiais. Cortes especiais seriam realizados nas 10 maiores missões americanas, o que então incluía o Brasil. Foi

---

<sup>805</sup> De fato, em meados de 1967, existiam 924 cargos para a lotação de funcionários do governo americano no Brasil, dos quais 479 na USAID e 213 na assistência militar, um número certamente excessivo, incrementado por anos de ajuda externa e preocupações com a segurança americana. Ver a respeito, BEULAC (1970). p. 109.

<sup>806</sup> BEULAC (1970). No Brasil, um dos exageros era a Marinha Americana, em nome do Departamento de Defesa, manter um sofisticado sistema de rádio, que mantinha comunicação 24 horas com os EUA. O sistema, muito melhor que o da embaixada, empregava 26 americanos e 26 brasileiros e custava quase o valor de todo o serviço diplomático americano no país na década de 50.

ordenada uma inteira revisão das atividades americanas no exterior. O saldo final foi uma redução de 18% na presença oficial dos EUA no estrangeiro.<sup>807</sup>

Apesar de todos estes problemas, Tuthill e Rostow continuaram a defender uma ajuda militar e econômica substancial ao Brasil, apesar de muitos analistas apontarem para um possível aumento do autoritarismo, como resposta à crise política crescente em 1968. A ajuda era sustentada pelas diretrizes da “Doutrina Mann”, ainda dominante no Departamento de Estado. Ao lado do reconhecimento do fraco “portfolio” democrático brasileiro, figurava a defesa do papel “modernizador” do militar brasileiro, alinhavam-se as considerações sobre a indisponibilidade de outras forças sociais organizadas que pudessem superar as dificuldades políticas e econômicas do país. Em relação à conjuntura do início do ano de 1968, a inteligência americana avaliava que um corte na ajuda, a parte os efeitos diretos sobre o Programa Estratégico, poderia tornar o governo de Costa e Silva mais vulnerável aos ataques da oposição civil e criar dissensão entre os militares.<sup>808</sup> Ao mesmo tempo, mantinha-se a ajuda militar alinhada com a ajuda econômica como veremos a seguir.

### 3.5.3 - A Ação Cívica no Brasil.

Durante o governo Costa e Silva, tiveram muita importância no Brasil as operações de “civic action”, isto é, o uso das forças armadas numa variedade de serviços sociais e econômicos, geralmente em áreas de fronteira ou em locais onde a iniciativa privada teria problemas para trabalhar. Nos anos 60, as forças armadas latino-americanas, largamente como o resultado do apoio providenciado pelos EUA e o seu programa de assistência militar, expandiram os assim chamados projetos de ação cívica.

No Brasil, onde a engenharia militar tinha uma longa tradição em construção de obras não-militares e um relativamente alto grau de racionalidade burocrática, as condições para a sua utilização estavam dadas desde o início do programa de ajuda e asseguravam mesmo a precedência do seu uso imediato, em algumas regiões, nos campos próprios onde o seu profissionalismo tinha avançado nos anos anteriores: estradas, ferrovias, barragens, engenharia

---

<sup>807</sup> BEULAC (1970), p. 111.

<sup>808</sup> CIA. National Intelligence Estimate of Brazil. Central Intelligence Agency. Washington, 21 March, 1968.



sanitária, comunicações etc. A mão-de-obra militar, muito capacitada e a distribuição dos batalhões de engenharia de construção no Nordeste e na Amazônia, formavam uma rede institucional plenamente operacional e disponível para as ações articuladas. Desta forma, a ação cívica militar ficou, no Brasil, confinada à engenharia militar.

A questão que se coloca então é a de se pesquisar a natureza das relações da Aliança para o Progresso com as forças armadas brasileiras, especialmente com o Exército. Pelos documentos existentes vê-se, de forma clara, que o governo americano e toda a burocracia do Departamento e da Defesa, encaravam a assistência militar e o programa da Aliança de uma forma única e profundamente relacionada. As forças armadas recebiam fundos da ajuda militar, onde se incluíam os recursos oriundos da rubrica “ação cívica”, e ainda recursos da assistência da USAID, através de uma série de convênios com diversos ministérios, trabalhando todos estes programas de forma interrelacionada e complementar. Era, na prática, a corporificação do conceito de “Internal Defense and Development”, absorvido pelo pensamento militar brasileiro, como complemento da Doutrina da Segurança Nacional.

A ajuda militar americana (Military Assistance Program-MAP) à América Latina, nos anos 60, era composta de doações destinadas à segurança interna (incluindo as operações de ação cívica) e créditos para compras de armamento. Por exemplo, em 1967, toda a região recebeu uma ajuda militar no montante de US\$ 98, 8 milhões de dólares, mais ou menos divididos em doações e créditos.<sup>809</sup> Isto representava apenas 7% de toda ajuda americana para a região. Também representava apenas 7% de todo os gastos com defesa da região. Note-se que o MAP não abrangia as vendas de armas dos EUA para os países da região, ações realizadas em base totalmente bilateral e vinculadas ao programa militar indiretamente por meio dos créditos ofertados por este. No ano de 1967, os países da América Latina gastaram cerca de US\$ 224 milhões em armamentos americanos, um valor bem superior ao programa do MAP.<sup>810</sup>

Deve-se compreender que a ênfase do programa militar era na área da “segurança interna”. A maior parte das doações dirigia-se para esta finalidade, o que incluía veículos de transporte, helicópteros, equipamentos de comunicação e peças de reposição de material. O argumento por trás destas ações era o de que a alegada ameaça da subversão interna e da

---

<sup>809</sup> O programa total de 67 previa US\$ 42,5 milhões de doações de artigos de defesa, US\$ 42, 5 milhões de créditos para compra de armamentos e US\$ 13, 3 milhões para o treinamento de pessoal. Conforme: U.S. Congress. **Survey of the Alliance for Progress**. Compilations of Studies and Hearings. Comittee on Foreign Relations. United States Senate. Abril. 1969.

<sup>810</sup> U.S. Congress. Survey of the Alliance for Progress. Op. Cit. p. 116.

insurgência na região, posta pela força do comunismo internacional, constituíam a principal ameaça militar à região. A ação cívica, como rubrica do MAP, tinha um valor muito reduzido, apenas US\$ 4,2 milhões em 1967,<sup>811</sup> para toda a América Latina. Era destinada a encorajar as forças armadas da região a usar suas habilidades em projetos que favorecessem a imagem destas perante a população, acentuando a autoridade do governo, especialmente em áreas remotas.

Como conceito, porém, a “ação cívica” foi muito mais extensa no Brasil. O país recebeu em média, durante a década de 60, em torno de 20% do total recebido por todo o hemisfério, no âmbito do MAP. Em 1965, o programa distribuiu US\$ 54,37 milhões de dólares, dos quais o Brasil recebeu US\$ 10,4 milhões.<sup>812</sup> O governo brasileiro instou que a maior parte destes valores fosse embarcada na forma de equipamentos para os batalhões de engenharia. Ao mesmo tempo, uma série de negociações direcionou os recursos da Aliança para estas unidades militares.

Um primeiro acordo tinha sido feito quando o governo Café Filho criou o 1º. Grupamento de Engenharia de Construção em João Pessoa, ainda em 1955.<sup>813</sup> Foi firmado, nesta ocasião, um convênio entre o Ministério da Viação e o da Guerra, para a execução, no Nordeste, de obras rodoviárias e ferroviárias, bem como de ações contra a seca, um dos principais alvos da ação pública regional da época. Este arranjo, muitas vezes aditivado, serviu de base para futuras negociações com a ajuda externa. Em 1963, em plena vigência do “Acordo Nordestino” entre a USAID e a SUDENE, foi firmado um convênio entre a SUDENE e o Ministério da Guerra, pelo qual o 1º. Grupamento seria o órgão responsável pela execução dos programas rodoviários nordestinos financiados pela Aliança para o Progresso. Em 1964, após a mudança do regime, o grupamento recebeu US\$ 38,4 milhões para construção rodoviária, oriundos da ajuda econômica,<sup>814</sup> em uma realização típica da “civic action”. Ao mesmo tempo, começou a receber os primeiros equipamentos ofertados pela ajuda militar, necessários para a consecução das missões acordadas com a USAID. Este exemplo mostra como os recursos americanos eram coordenados em seus diversos níveis, econômico e militar.

---

<sup>811</sup> U.S. Congress. Survey of the Alliance for Progress. Op. Cit. p. 116.

<sup>812</sup> Memorandum from the Administrator of the Agency for International Development (Bell) to President Johnson. Washington, March 23, 1964. FRUS. 1964-1968. International Development and Economic Defense Policy; Commodities. Volume IX. Documento 5.

<sup>813</sup> O grupamento, após a sua efetiva implementação, controlava quatro recém-criados Batalhões de Engenharia de Construção (BEC), dispostos em Caicó –RN, Teresina –PI, Natal-RN, e Crateús-CE. Ver CASTELLIANO (1990).

<sup>814</sup> BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Relatório de Cooperação Internacional. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Brasília, 1967. p. 27.

Mais tarde, em julho de 65, o Exército, em sintonia com o Ministério dos Transportes e Obras Públicas, criou um batalhão de engenharia de construção, o 5º. BEC, sediado em Porto Velho. As missões da nova unidade amazônica eram extensas: cabia a ela em um trabalho quase todo de pioneirismo, finalizar a construção da Cuiabá - Porto Velho, estender a estrada até alcançar Rio Branco no Acre, então sem ligação rodoviária, e alcançar a fronteira boliviana em Guajará-Mirim bem como a fronteira peruana em Pucalpa. Eram, no total, 3073 km, uma atribuição acima de qualquer padrão civil ou militar verificado no país até então.<sup>815</sup> A construção de todas estas obras demandavam recursos. O governo federal apresentou um pedido de financiamento ao BID, dentro da estrutura da Aliança, no montante de US\$ 100 milhões, a ser encaminhado dentro do sistema COCAP-CIAP.

Técnicos do BID visitaram Porto Velho em maio de 66, para conhecer a região e o canteiro de obras que se formava. Parte da imprensa nacional, na época, condenou o fato de que o organismo financeiro tivesse incluído no contrato os serviços de consultoria da firma norte-americana Berkellely & Wibberley, uma exigência do Congresso americano para os projetos do programa. Concomitantemente, a ajuda militar também se fez presente. Em setembro de 66, o 5º. BEC foi visitado pelo adido militar americano, Gal. Vernon Walters, cujas responsabilidades incluíam o controle e o gerenciamento do acordo militar Brasil-EUA e da ajuda do MAP. O general, remanescente da equipe de Kennedy no Brasil, era um defensor do programa de “ação cívica”. Partiu dele e de sua equipe, a decisão de distribuir equipamento rodoviário para todos os batalhões de engenharia de construção envolvidos em obras que, de alguma forma, recebiam financiamento da Aliança. Infelizmente não temos o montante de todo o equipamento que foi entregue à engenharia do Exército pelo programa de ajuda militar. Existem apenas os dados referentes ao 5º. BEC, que sugerem o tamanho dos recursos envolvidos, certamente algumas vezes maior, dada a existência de mais 4 BEC's e dois batalhões rodoviários.<sup>816</sup>

Isto ainda não era tudo. O batalhão amazônico ainda recebeu vultosos recursos retirados das contrapartidas do “empréstimo-programa” de 1966, com o objetivo de viabilizar a construção das pontes e obras de arte do trecho Cuiabá-Porto Velho. Porém, um financiamento para a

---

<sup>815</sup> Os trechos podem ser assim discriminados: Cuiabá - Porto Velho (BR-364) 1520 km; Porto Velho-Abunã-Guajará-mirim (BR- 319) 366 km; Abunã- Rio Branco-Pucalpa (fronteira com o Peru) (BR-236) 1187 km; conforme MARTINS (1971).

<sup>816</sup> O 5º.BEC recebeu em 1967, proveniente do programa militar, 08 tratores D-8, 12 Motoscrapers 621-Cat, 03 Pá carregadeiras, uma oficina sobre reboque e uma oficina para equipamento pesado com vasto material sobressalente. Ver KIMMEL (2003). p. 409.

cobertura de empréstimo para uma força armada era algo inusitado no programa da USAID. Fez-se necessário a assinatura de uma carta-convênio entre o governo brasileiro e a agência americana, firmada no dia 02 de fevereiro de 1967 por Roberto Campos, Otávio Bulhões, Alacyr Guimarães (Diretor do DNER) e Stuart Dyke (Diretor da USAID-Brasil).<sup>817</sup> Os recursos, após uma longa tramitação, chegaram em 1968, em duas etapas.

Este é um pequeno resumo da ação cívica no Brasil, em seus maiores empreendimentos. Caso um brasileiro com espírito de aventura se dispusesse a trafegar a Cuiabá - Porto Velho no final dos anos 60, encontraria, a cada ponte, uma grande placa indicando que aquela obra estava sendo realizada com recursos concedidos pela Aliança para o Progresso, em um evidente esforço para mostrar que o governo americano trabalhava juntamente com o Exército Nacional para modernizar o país. A ação cívica, além de servir para o propósito de melhorar a reputação e o prestígio das forças armadas com a população, o que certamente ela fez, contribuiu para o esforço de propaganda norte-americano, ao indicar que a Aliança para o Progresso, nas suas ações, estava concentrando recursos nos problemas sociais e econômicos brasileiros.

### 3.5.4 - Crise Política e a “Desilusão Congressual”.

Apesar da cooperação continuar em um nível elevado de desembolso e realizações durante os anos de 67 e 68, caso a comparemos com os anos do governo Castello Branco, uma série de eventos, posições dogmáticas e tendências políticas e econômicas, algumas já comentadas aqui, criaram um clima diferente daquele vivido anteriormente nas relações Brasil-EUA.

Como exemplo, ao longo de todo o ano de 1967, Rostow mostrou-se um crítico da política econômica de Delfim Netto. Ele criticava o que julgava ser a “poor self-help performance of Brazil” – um conhecido artifício retórico – e acionou a USAID como arma para pressionar a equipe econômica brasileira. A “pobre performance” significava que ele discordava da política fiscal e monetária mais relaxada que o país adotara como base para o crescimento econômico, pois isto poderia “possibilitar que uma renovada inflação surgisse no próximo ano” e levar a uma

---

<sup>817</sup> O 5º.BEC recebeu em 1967, proveniente do programa militar, 08 tratores D-8, 12 Motoscrapers 621-Cat, 03 Pá carregadeiras, uma oficina sobre reboque e uma oficina para equipamento pesado com vasto material sobressalente. Ver KIMMEL (2003). p. 288.

perda de divisas indesejável. Ao seu lado, alinharam-se Bill Gaud (USAID) e Covey Olivier, os quais resolveram que os recursos da Aliança para o Brasil, referentes ao ano fiscal de 1967 (que ia até junho de 68) ainda não distribuídos, só o seriam caso fosse feita uma desvalorização da moeda, operada uma restrição ao crédito e deliberado um significativo corte orçamentário.<sup>818</sup>

Tuthill não concordou com estas medidas. Muito mais perto da realidade brasileira, acreditava que elas poderiam ter um impacto político negativo. Além do mais, o embaixador estava convencido de que o governo Costa e Silva tinha controle suficiente sobre a estabilidade da moeda,<sup>819</sup> assertiva correta, como o futuro demonstrou. O que Rostow desconhecia ou tentava minimizar era o fato de que no início de 68, o regime militar não estava mais necessitando criticamente dos recursos públicos americanos ou de auxílio imediato para a Balança de Pagamentos, tal como fora anunciado pelo Programa Estratégico. O impasse foi resolvido através de uma série de reuniões de Delfim Netto com representantes norte-americanos. O ministro prometeu tomar medidas em relação ao câmbio e ao crédito e a situação normalizou-se.

Esta normalização repercutiu favoravelmente no pacote de assistência ao Brasil para o ano fiscal de 1968. O pacote recebeu unânime recomendação da USAID, do Departamento de Estado, do Tesouro e da Presidência. Compunha-se de US\$ 170 milhões de novos recursos, US\$ 50 milhões atrasados do “Program Loan” de 1967 e US\$ 35 milhões do programa PL-480. Este era apenas o dinheiro oriundo do orçamento americano. Eram esperados ainda, dentro da Aliança, os recursos do BID, Banco Mundial e do EXIMBANK. Em memorando ao Presidente Johnson, pedindo a aprovação dos recursos para o Brasil, Rostow nota que os problemas anteriormente discutidos permanecem em essência, mas também que as últimas ações teriam “mostrado um renovado compromisso com a estabilização”.<sup>820</sup>

Na verdade a taxa de inflação tinha sido substancialmente reduzida de 41% para algo em torno de 25%. O país começava um período de rápido crescimento. Em consonância com as últimas diretrizes da Aliança, o governo Costa e Silva manteve a política de Castello no tocante à abertura do país ao capital privado estrangeiro. Os anos de 68 e 69 viram a volta do investimento externo privado no país e a chegada do crédito bancário internacional, especialmente de

---

<sup>818</sup> Memorandum from the President’s Special Assistant (Rostow) to President Johnson. Washington, December 5, 1967. FRUS. 1964-1968. South and Central America. Volume XXXI. Documento 232.

<sup>819</sup> Ibidem.

<sup>820</sup> O presidente aprovou o pacote e, preocupado com a amizade do governo brasileiro, solicitou a Rostow que “veja com Covey como obter o maior crédito com os brasileiros a respeito disto”. In Action Memorandum from the President’s Special Assistant (Rostow) to President Johnson in Texas. Washington, February 23, 1968. FRUS. 1964-1968. South and Central America. Volume XXXI. Documento 234.

instituições americanas como o Chase Manhattan e o Citicorp.<sup>821</sup> Por outro lado, o aumento da autonomia econômica nacional trouxe uma oposição mais articulada às cláusulas impositivas do programa de ajuda, tais como a contratação de firmas americanas de consultoria para os grandes projetos, ou a obrigação de transportar 50% da tonelagem dos produtos financiados pela ajuda, em navios de bandeira norte-americana.

Em meados de 68, a preocupação tinha-se deslocado para o cenário político brasileiro. O Departamento de Estado acreditava que a administração Costa e Silva estava falhando em construir uma base civil de apoio ao regime e em emprestar um papel construtivo à maioria congressual que possuía. Os setores mais duros do regime, percebidamente, defendiam soluções “militares” no trato com a oposição civil. Pensando em uma possível guinada para o autoritarismo sem freios, Tuthill e Rostow alertaram para uma previsível reação da imprensa e do Congresso americano, certamente com sérias conseqüências para as relações EUA-Brasil.<sup>822</sup> Tal como tinha sido previsto, um longo confronto entre o regime e grupos organizados do movimento estudantil, da igreja, e de trabalhadores, resultou no decreto do Ato Institucional No.5 – AI-5, em dezembro de 1968. Pelo ato, o Congresso foi fechado indefinidamente; o presidente ganhou poderes para fechar as assembleias estaduais e câmaras municipais; para suspender os direitos políticos de qualquer cidadão por 10 anos; revogar mandatos legislativos aos níveis federal, estadual e municipal, e para confiscar a propriedade de todos aqueles que fossem julgados de corrupção.

O AI-5 abriu uma crise nas relações Brasil-EUA, com amplas repercussões sobre a ajuda externa. Em mensagem ao Departamento de Estado, o embaixador Tuthill apontava que as medidas repressivas eram a prova de que o governo brasileiro “falhou em tomar iniciativas concretas na área da educação e em favor das classes trabalhadoras urbanas e rurais”, favorecendo a agitação entre os estudantes e a Igreja. Desta forma para “um grupo conservador, que não aceita a inevitabilidade da revolução social que toma forma no mundo, tais atividades parecem não-patrióticas e perigosas, justificando as atuais medidas”.<sup>823</sup> Observa-se que o embaixador tomou uma posição conforme a cartilha da Nova Fronteira e as diretrizes do

---

<sup>821</sup> Ver a respeito, LEACOCK (1990), p. 248.

<sup>822</sup> Estas preocupações já repercutiam no Departamento de Estado e na comunidade de inteligência desde o começo de 68. Ver: Information Memorandum from the President's Special Assistant (Rostow) to President Johnson. Washington, February 16, 1968. FRUS. 1964-1968. South and Central America. Volume XXXI. Documento 233.

<sup>823</sup> Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro, December 14, 1968. FRUS. 1964-1968. South and Central America. Volume XXXI. Documento 236.

programa de ajuda externa de Kennedy, deplorando a falta de sensibilidade social do regime e o ataque à democracia. A seu ver, as coisas tinham ido, desta vez, longe demais. Falando diretamente para Rusk, avaliou que uma declaração oficial condenando o recuo no avanço da democracia no Brasil, seria importante para encorajar os setores democráticos do país.

O Secretário de Estado respondeu no mesmo tom, considerando que, no momento, o regime brasileiro parecia ter retirado o disfarce que encobria uma ditadura militar do tipo colegiado e desta forma “é extremamente difícil para nós iniciar ou manter nossa cooperação nas muitas frentes em operação”.<sup>824</sup> Mas não havia de fato, dada a convergência de uma série de interesses, a vontade política de realizar um corte abrupto na ajuda como forma de pressionar o governo brasileiro. Tuthill e Rusk desenharam uma estratégia de “wait and see” composta pelos seguintes elementos: a) reter, até que a situação ficasse clara, os desembolsos referentes ao programa do ano fiscal de 1968; b) manter o desembolso das doações em geral e do programa “Food for Peace, possuidores de um caráter mais humanitário; c) evitar o uso de pressões sobre os órgãos multilaterais da Aliança – BID, Banco Mundial, FMI., para que os EUA não fossem acusado de usar agências multilaterais para fins políticos unilaterais.<sup>825</sup>

Neste impasse local, passaram-se os últimos dias da Aliança no Brasil. A nova administração Nixon assumiu suas responsabilidades em 15 de janeiro de 69, remodelando a política americana para a América Latina. Rusk e Rostow foram até o fim do governo de Johnson, como remanescentes de uma época que emergira com tantas esperanças e que agora se recolhia vergada pela derrota. Dois dias antes da troca de guarda, Rostow ainda encontrava forças para defender a posição do “wait and see” junto a Johnson, mas acrescentava: “a menos que o Brasil pressione pelos desembolsos, o que não fez até agora, o Secretário Rusk acredita que devemos deixar esta importante decisão para a próxima administração”.<sup>826</sup>

Este tipo clássico de problema enfrentado pela ajuda externa estava no cerne da crescente preocupação do Congresso americano com o programa da USAID e especialmente com a Aliança para o Progresso. A oposição era liderada pelo Comitê de Relações Exteriores do Senado, liderado pelo senador William Fullbright. A principal acusação que se fazia era a de que grandes

---

<sup>824</sup> Telegram from the Department of State to the Embassy in Brazil. Washington, December 17, 1968. FRUS. 1964-1968. South and Central America. Volume XXXI. Documento 237.

<sup>825</sup> Telegram from the Embassy in Brazil to the Department of State. Rio de Janeiro, December 28, 1968. FRUS. 1964-1968. South and Central America. Volume XXXI. Documento 242.

<sup>826</sup> Information Memorandum from President’s Special Assistant (Rostow) to President Johnson. Washington, January 13, 1969. FRUS. 1964-1968. South and Central America. Volume XXXI. Documento 244.

somas de recursos dos cidadãos americanos eram gastas em programas que, em última análise, favoreciam regimes repressivos e antidemocráticos – o Brasil era o exemplo favorito do senador. Também eram criticados os programas de contrainsurgência, que implicitamente encorajavam os militares latino-americanos a entrar na arena política e, ao fazer a ligação entre segurança e desenvolvimento, incitava-os a uma maior intervenção social de forma a derrotar ou prevenir possíveis guerrilhas ou movimentos insurgentes.

Para Fullbright, a ajuda bilateral era também um problema moral, uma vez que tinha se convertido em uma espécie de caridade “aviltante tanto para o recipiendário como para o doador”.<sup>827</sup> Além disso, estaria tornando-se um veículo para o envolvimento dos EUA em “áreas e problemas colocados fora das esferas de nossos interesses vitais e de nossa competência”. Sua proposta era a de extinguir a USAID, e toda a tentativa de levar em frente uma ajuda bilateral, pensando na criação de um sistema internacional de ajuda aos países pobres, através de algo como o Banco Mundial, que recolheria os recursos internacionais e os distribuiria.

Tido como um político liberal, e tendo em mente as mudanças acima projetadas, o senador virou-se contra a Aliança. Comissionado pelo Comitê, o historiador Edwin Liewen da Universidade do Novo México, definiu os regimes militares que tinham emergido na América Latina – grandes recebedores da ajuda externa - como “militarismo contra-revolucionário”, uma vez que em todos os casos eles tinham derrubado governos eleitos legitimamente e adotado posições conservadoras em questões de reforma social, esposando uma filosofia conservadora contra o espírito inicial da Aliança.

Em uma análise geral, pode-se dizer que, providenciando um criticismo público do programa da ajuda externa, o Comitê ajudou a derrotar um programa que tinha sido, ao seu tempo, o símbolo do senso de missão americano, a encarnação da idéia de que a técnica e os recursos de um EUA mobilizado seriam capazes de mudar o mundo.

### 3.5.5 - O Relatório Rockefeller e o Fim da Aliança.

O discurso de posse de Nixon não falou da América Latina e tampouco da Aliança para o Progresso. Mas, apesar de sua preocupação primária com o Vietnã, com a aproximação com a

---

<sup>827</sup> FULLBRIGHT(1970). p. 222.



Rússia e a China e os problemas do Oriente Médio, o governo teve que dar alguma atenção para a região, onde tanto havia sido tentado. A política desdobrada foi aquela já conhecida do Partido Republicano: tentar, a um baixo custo de tempo e recursos, proteger os interesses econômicos e securitários dos EUA, mantendo assim a região em sua esfera de influência. Os eixos desta política seriam a sustentação dos interesses industriais e financeiros americanos e o apoio aos regimes militares da região. Em lugar da democracia, a “política da ordem”.

Embora as instituições da Aliança, tal como o CIAP, tenham subsistido por mais algum tempo,<sup>828</sup> pode-se dizer que o programa deixou de existir em 1969. A expressão “alliance for progress” era democrata demais para ser defendida por um republicano. No plano latino-americano, surgiu, sob sugestão do governo americano, o que ficou conhecido como o “Documento de Vina del Mar, elaborado na reunião ministerial da Comissão Econômica Coordenadora Latino-Americana (CECLA).<sup>829</sup> Este texto, muito marcado pela retórica terceiro-mundista, propunha novas bases para a cooperação social e econômica interamericana e, teoricamente, serviria de base para o diálogo regional com a administração americana.

O documento criticava alguns pecados da Aliança, notadamente a cláusula de obrigatoriedade de compra no mercado norte americano de insumos e bens de capital destinados a projetos do programa. Esta cláusula, votada pelo Congresso em nome da saúde do balanço de pagamentos dos EUA, era sem dúvida, uma deformação em relação aos objetivos maiores da cooperação regional. As exigências de transporte destes produtos em navios americanos era uma outra deformação, denunciada como subvenção à marinha mercante americana. No tocante à ajuda propriamente dita, a CECLA repetia uma série de reivindicações, mostrando que a região estava disposta a receber mais ajuda nos moldes da Aliança. No conjunto de propostas figuravam: a) o aumento do volume da ajuda; b) melhoria nas condições dos empréstimos quanto aos prazos e juros; c) desvinculamento da ajuda em relação às importações compulsórias; d) crescimento da cooperação pelos canais multilaterais.<sup>830</sup>

Enquanto este documento era preparado, Nixon tomava medidas para formatar a sua política para o hemisfério. Por sugestão de vários conselheiros, ele designou Nelson Rockefeller

---

<sup>828</sup> O CIAP, por exemplo, foi extinto em 1973 e nada foi proposto para o seu lugar. Ver SCHEMAN (1988).

<sup>829</sup> A CECLA foi criada pelo CIES em 1963, como um veículo para coordenar uma posição latino-americana em relação a uma série de questões comerciais a serem discutidas na primeira reunião da UNCTAD, em 1964. Posteriormente, continuou sendo a agência da OEA para a discussão destes assuntos. Conforme SCHEMAN (1988). p. 51.

<sup>830</sup> CAMPOS (1968). p. 208.

como chefe de uma missão que tinha como objetivo visitar a América Latina, consultar seus líderes, observar a situação e propor novas diretrizes. O embaixador plenipotenciário teve toda liberdade para montar sua equipe e fazer recomendações. A missão, tal como ocorrera com Nixon dez anos antes, deparou-se com uma série de protestos. No Brasil, o governo de Costa e Silva proibiu a imprensa de publicar notícias que pudessem refletir negativamente sobre as conversações no país, incluindo as informações sobre os distúrbios ocorridos em outros países. Uma série de adversários do regime foram detidos “preventivamente”.<sup>831</sup>

O presidente usou a ocasião para justificar a dura conjuntura política brasileira. Explicou a Rockefeller que o AI-5 tivera como objetivo possibilitar a continuidade da recuperação da economia nacional e “evitar o perecimento da democracia no Brasil causada pela ação dos grupos subversivos”.<sup>832</sup> Adiantou, certamente pressionado pelo adiamento do desembolso da ajuda, que o seu governo estava tomando medidas para “reabrir o processo político”, uma vez limpo este dos “elementos que perturbavam a vida nacional”. Magalhães Pinto defendeu a idéia de que o Brasil queria comércio e não ajuda – trade, not aid – isto é, o país entendia que era preferível obter melhores condições de comércio exterior do que ajuda financeira, uma vez que esta, embora resolvesse problemas imediatos, criava outros a longo prazo (amortizações e juros) e trazia sempre implicações políticas e econômicas que limitavam a autonomia do país beneficiário. O ministro se deteve na discussão sobre a concessão de “preços justos” aos produtos primários brasileiros, que consistia na garantia de preços acima do mercado aos produtos nacionais, medida muito pouco palatável a um governo republicano. O chanceler também condenou a prática americana de adotar cotas de importação, prejudicando o comércio externo brasileiro.<sup>833</sup>

Esta série de contenciosos mostra como o governo brasileiro tinha se afastado da Aliança. Na contramão dos fatos, alguns grupos mais ligados aos EUA, incluindo influentes setores das forças armadas, eram a favor de que o Brasil defendesse a manutenção do programa. Para estes setores, o aparente fracasso da Aliança em fazer frente aos objetivos da carta de Punta del Este, era devido ao fato dos países ao sul do Rio Grande terem se aproveitado dos recursos da Aliança sem realizarem grandes esforços próprios e conseqüentemente sem medir o esforço do aliado americano. Era chegada a hora de buscar um novo comprometimento que mostrasse a vontade

---

<sup>831</sup> LEVINSON e ONIS (1970). p. 311.

<sup>832</sup> BONFIM (1969).

<sup>833</sup> BONFIM (1969).

latino-americana de aumentar os seus esforços de “self-help” e que garantisse uma vida mais longa à Aliança para o Progresso.<sup>834</sup>

O “Relatório Rockefeller”, resultado desta missão, veio a público em 02 de setembro de 1969. O texto continha uma ampla crítica da política americana para o continente, considerando que a “ajuda econômica e as políticas de comércio, tão críticas para o processo de desenvolvimento de outras nações, tem sido distorcidas e servido a diferentes interesses americanos, os quais, em nada tem ajudado a satisfazer as aspirações e interesses de nossos vizinhos”.<sup>835</sup> Rockefeller apoiou o livre acesso latino-americano ao mercado dos EUA, tal como tinha pleiteado Magalhães Pinto, corroborando com a adoção de tarifas preferenciais, acordos sobre commodities para estabilizar preços e uma revisão do sistemas de cotas praticado.<sup>836</sup> Por outro lado, sustentou uma maior participação do capital privado americano na América Latina, com o objetivo de criar uma “estrutura dentro da qual se possa operar e levar à frente os interesses de uma inteira sociedade”. Do ponto vista institucional, sugeriu que a USAID fosse substituída por uma agência ligada diretamente à presidência<sup>837</sup> e defendeu a criação do cargo de Secretário para os Negócios do Hemisfério Ocidental – entendido este como sendo a América Latina.

Mais polêmicas foram suas propostas de cunho político. Conforme o relatório, o comunismo era ainda um problema fundamental e precisava ser enfrentado. Ele declarou que “as forças da anarquia, terror e subversão estão soltas na região” e bastante capazes de aproveitar a pobreza, a inflação e as desigualdades sociais e raciais reinantes, explorando-as politicamente. A sua proposta era a de intensificar a “política da ordem”, defendendo um maior apoio aos militares da região. Bem ao estilo de Huntington, o relatório alerta que “democracia pode ser um sutil e difícil problema para a maioria dos outros países do continente”. Devido aos problemas oriundos de uma tradição autoritária e do inadequado desenvolvimento econômico e social, seria difícil para estas sociedades constituírem um “consistente sistema democrático”. Desta forma, a “questão era menos a da democracia ou a falta dela, mas simplesmente de como criar uma ordem capaz de ir em frente”.<sup>838</sup>

---

<sup>834</sup> Ver, por exemplo, o artigo de BUSCH (1969).

<sup>835</sup> Relatório Rockefeller *apud* BAILY (1976). p. 118.

<sup>836</sup> BRASIL. Senado Federal. Missão Rockefeller. Subsecretaria de Edições Técnicas. Recomendações do Relatório Rockefeller. Brasília. Agosto de 1974.

<sup>837</sup> *Ibidem*.

<sup>838</sup> Relatório Rockefeller *apud* BAILY (1976). p. 119.

Sem a ordem, os problemas não podiam ser enfrentados. Foi recomendado que se estabelecesse uma abordagem mais pragmática para com os governos militares que tinham chegado ao poder através de golpes de Estado, uma vez que os militares tinham se convertido em “força maior na mudança social construtiva do hemisfério”. Previsivelmente, o relatório defendia o aumento da assistência militar em geral, das vendas de material militar para ações de contra-insurgência e o incremento no treinamento das polícias regionais.

Na apreciação de Levinson e Onis (1970), o Relatório Rockefeller foi uma “imaginativa e perceptiva resposta, por parte da liderança empresarial norte-americana possuindo interesses na região, ao problema da mudança social potencialmente revolucionária no hemisfério”.<sup>839</sup> Em relação ao Brasil, significava montar uma acomodação flexível entre os militares no poder, uma classe empresarial local em ascensão e a comunidade americana de negócios. Sem defender uma redução no montante da ajuda econômica e condenando o paternalismo implícito neste tipo de cooperação, o relatório inaugurou, contudo, um novo momento nas relações continentais.

O presidente Nixon não tornou o relatório a peça básica de sua política para a região. Ele não possuía um genuíno comprometimento com a idéia de ajuda econômica em larga escala, e revelou pouca compreensão quanto ao desdobramento da cooperação em moldes multilaterais tal como defendido por Rockefeller. As medidas a favor do comércio preferencial com a América Latina nunca foram implantadas. Ao nível institucional, a proposta de uma nova agência de desenvolvimento e a ampliação do CIES como órgão multilateral não foram em frente. Nixon sugeriu que o CIAP poderia cumprir este papel, mas, na prática, esvaziou o órgão, que perdeu a importância que tinha anteriormente. O presidente apoiou, em troca, a idéia de que o setor privado tinha um papel fundamental no desenvolvimento econômico e alertou que “nós não iremos encorajar o investimento privado americano onde as condições políticas locais criarem riscos não-garantidos”. Passados dez anos, voltavam as políticas, as ênfases do tempo de Eisenhower.

Do ponto de vista político, Nixon e sua administração evitaram adotar uma retórica anti-comunista exacerbada. Embora o discurso oficial defendesse a democracia, a política americana adotou uma posição pragmática em relação ao “political development” da região. Em uma região onde, reconhecidamente, forças sociais demandavam mudanças que podiam ser explosivas, a conseqüente criação de instabilidades políticas exigia que, eventualmente, governos não-

---

<sup>839</sup> LEVINSON e ONIS (1970). p. 315

constitucionais fossem aceitos, enquanto defensores da ordem e da estabilidade pró-ocidental. Não somente aceitos, como firmemente apoiados, como foi o caso do Brasil, eleito como parceiro na área, um contrapeso ao populismo nacionalista argentino e peruano e ao socialismo chileno. Os EUA cortaram a ajuda ao Peru de Velasco e ao Chile de Allende – neste último caso, a ajuda logo foi restaurada, quando militares pró-EUA, com auxílio da CIA, derrubaram o presidente e instauraram uma ditadura que iria durar um longo período.

O tempo da Aliança tinha claramente passado. Internamente, os EUA viam-se diante de uma crescente crise política e econômica. A guerra do Vietnã continuava a mobilizar recursos e a deslegitimar o sistema político. Problemas estruturais no balanço de pagamentos americano levaram ao fim do dólar-ouro em 1971 e impuseram sérias restrições aos programas de ajuda. Um movimento dos preços já prenunciava a inflação e a alta das taxas de juros que marcariam a década, inviabilizando a política de “soft loans” conduzida pela USAID. No campo comercial, os EUA tiveram que fazer frente a um crescente desafio de países europeus e asiáticos, que aumentaram os seus investimentos no Brasil e em outros países da região. Ao mesmo tempo, verificou-se a vitória da “política da ordem” para fazer frente ao desafio do nacionalismo e do socialismo na América do Sul. O conceito da Aliança viu-se superado pelos condicionantes históricos acima apontados, suas contradições internas e seu relativo fracasso em desenvolver o hemisfério. Mas nada de novo havia para substituí-la.

## CONCLUSÃO

### I

Em 1961, o presidente Kennedy propôs uma nova abordagem para a política externa americana, baseada nos princípios da teoria da modernização, especialmente, na sua vertente “rostoviana”. Dentro de uma tradição de programas de ajuda que remontavam ao New Deal de Roosevelt, ao Plano Marshall e o Point Four de Truman, a nova administração democrata, pensou e implementou a Aliança para o Progresso, um programa que intencionava modernizar e desenvolver a América Latina.

A ajuda externa do pós-guerra constituiu uma resposta ao aparecimento de novos Estados, em sua maioria, pobres e apresentando sérios problemas sociais e econômicos. Nestes países, questões tais como a baixa renda per capita, baixa produtividade, baixa taxa de poupança, aliadas a governos pouco legítimos, em um ambiente de aspirações crescentes, possibilitaram que a guerra fria cruzasse as suas fronteiras, ao aumentar a percepção, por parte das duas grandes potências, do aumento da vulnerabilidade e da importância destes países no confronto global.

O envolvimento dos EUA na ajuda em larga escala começou com o Plano Marshall, que propunha a reconstrução da Europa Ocidental. Era um objetivo específico, claramente definido e temporário. Mas a Aliança e seus problemas mostraram que havia uma grande diferença entre os dois programas. O desenvolvimento da América Latina provou-se ser uma tarefa mais difícil, mais custosa e impalpável do que os compromissos anteriores. Para efeitos analíticos podemos dividir a ajuda externa americana até os anos 60 em três momentos distintos, conforme a Tabela I – Anexo I.: a) nos anos imediatos do pós-guerra, quando a Europa estava recebendo ajuda por intermédio do Plano Marshall, a ajuda aos países em desenvolvimento consistiu quase inteiramente em assistência técnica; b) a guerra da Coreia mudou esta ênfase para a assistência militar e, em menor extensão, propiciou uma ajuda econômica necessária – mais presente no extremo oriente- para apoiar os esforços militares; c) quando, presumidamente, a estratégia comunista dirigiu-se para o Terceiro Mundo, surgiu, como opção viável, a abordagem da ajuda econômica de longo prazo, a qual tornou-se hegemônica e mundialmente difundida. Este foi o momento da Aliança para o Progresso.

De tudo isto se pode concluir que os interesses a longo prazo da política externa americana mudam conforme um conjunto de objetivos percebidos, dentro da dinâmica da conjuntura das relações internacionais. Mas a forma pela qual esta conjuntura recebe uma resposta na forma de uma política depende de um enorme conjunto de variáveis, como pudemos ver na primeira parte deste trabalho.

O programa da Aliança representou um considerável avanço em relação às doutrinas anteriores, quando o desenvolvimento da América Latina, do ponto de vista norte-americano, foi deixado ao cálculo utilitário do capital privado. Vimos como, já no final do governo Eisenhower, esta política mudou sob o impacto da viagem de Nixon, as demandas oriundas da OPA e a revolução cubana. Entretanto, com o governo Kennedy, a região tornou-se verdadeiramente um local preferencial para a alocação da ajuda externa americana. O presidente atribuiu mais significado às relações interamericanas do qualquer outra administração do pós-guerra. Seu compromisso veio da aguda percepção pessoal e de sua equipe quanto ao tamanho da ameaça comunista à região e de uma genuína preocupação com a pobreza do continente, contra a qual ele pensava possuir as armas necessárias para erradicá-la.

Embora tivesse um componente humanitário e fosse possuída pela formidável retórica da Nova Fronteira, a Aliança não foi tão idealista como querem alguns. A retórica, o ardor e o entusiasmo foram elementos fundamentais durante o governo Kennedy, como o texto demonstrou. Mas o importante era a nova visão do mundo. Caso Kennedy estivesse hoje vivo e atuante politicamente, e ainda coerente com suas posições de então, diria que os principais problemas do Hemisfério Sul seriam as dívidas, a pobreza e o desemprego - e não guerrilhas, terrorismo e drogas.

Da mesma forma, não se pode dizer que foi um empreendimento neo-colonial ou imperialista, como prova o afastamento da comunidade americana de negócios do planejamento e da implantação do programa. Somente a partir de 64, com a Doutrina Mann é que o capital privado veio a ter um papel mais preponderante.

A Aliança foi um produto diferenciado da guerra fria. A abordagem básica apresentada na Carta de Punta del Este, defendia a democracia, o desenvolvimento econômico e a mudança social. Era o fim do tratamento residual que a região vinha recebendo no pós-guerra. O engajamento na luta contra o subdesenvolvimento significava defender certo reformismo, o que envolvia um perigoso jogo de incitamento à mudança social, em substituição à confortável

tolerância verificada anteriormente em relação às oligarquias latino-americanas. Outras características marcantes do programa de ajuda foram: a) empréstimo do tipo governo-governo, muitas vezes direcionado para grandes empresas estatais; b) aproximação com abordagem cepalina, quanto à natureza das reformas necessárias; c) substituição da antiga abordagem que defendia a “estabilidade monetária”, agora trocada pela ênfase na reforma e no desenvolvimento liderado pelo Estado; d) ênfase no esforço próprio de cada país em melhorar suas instituições e mobilizar seus recursos. A Aliança também se esforçou para solicitar planos nacionais de desenvolvimento nos quais a sua ajuda se encaixasse de forma mais racional e efetiva. A ajuda significava uma adição ao montante da poupança disponível, e assim os objetivos deviam ser negociados em uma base geral à luz dos esforços de “self- help”

De forma geral, a força da Aliança consistia em seu conceito e no processo escolhido para implementá-lo. O conceito era o de compromisso, no qual a liderança americana era o ingrediente-chave. O processo era conduzido pela nova maquinaria burocrática (USAID, CIES, CIAP, BID, etc), a qual, sem o compromisso americano, não era funcional, tal como ocorreu após 1969, com a ascensão da nova administração republicana de Nixon. A Aliança para o Progresso certamente significou uma inovação na política externa americana. A subversão do programa sobreveio da abordagem tecnocrática e da força dos interesses da segurança nacional americana.

## II

Faz-se necessário então, separar a retórica das realizações e das decisões tomadas. O governo Kennedy não iria apoiar plenamente um governo “suspeito” de, ou verdadeiramente vinculado com a esquerda, ou com um nacionalista populista. Muitas vezes, em conjunturas muito instáveis, como o mostra caso do Nordeste brasileiro, seus conselheiros optaram pela segurança no curto prazo que elites anti-comunistas podiam oferecer, descuidando dos benefícios de longo prazo do desenvolvimento social e econômico.

A chave para uma adequada política regional americana era a distinção clara entre os objetivos desenvolvimentistas e considerações sobre a segurança continental. Mas a Aliança falhou em fazer esta distinção. Os interesses da segurança, muitas vezes, tiveram um papel fundamental na condução do programa, como foi o caso da ação da USAID no Nordeste, citado



acima e estudado no texto, embora certos setores liberais americanos, mesmo após a morte de Kennedy, tenham se oposto vigorosamente a mudanças no programa que modificassem a essência dos princípios declarados na Carta fundadora. Estes setores, especialmente presentes no Congresso americano e na equipe de Kennedy, nunca deixaram de acreditar que a melhor forma de apoiar o desenvolvimento da América Latina era através do encorajamento da democracia ao lado dos projetos econômicos.

Para Schlesinger (1988), um destes liberais da Nova Fronteira, a Aliança teria acabado com a morte de Kennedy. Subsequentemente, um outro programa teria subsistido, depois que os componentes sociais e políticos foram retirados, uma crítica que teve grande repercussão em Washington e na Casa Branca, junto a Johnson e Thomas Mann. Outra crítica dos liberais, bastante pertinente, é a de que foram gerados, por constante pressão da burocracia da segurança nacional e por segmentos do Departamento de Estado, um conjunto de programas que intencionavam “proteger o processo de desenvolvimento da disrupção ou da sabotagem”, mas que logo adquiriram vida própria. Desta forma, Washington teria cooperado com o assalto militar à democracia, conforme mostrado no capítulo três desta tese. O que Schlesinger evita mencionar, é no fato de que o próprio Kennedy e seu irmão Robert, muitas vezes estiveram à frente da criação do aparato de segurança formado em torno da Aliança, e aqui descrito.

Outras dificuldades da Aliança vieram, em parte, de falhas nas hipóteses básicas sobre as realidades culturais e sociais da América Latina. Por um lado, existia uma série de problemas sobre os quais a Aliança pouco podia agir: sistemas sociais injustos, alta taxa de crescimento populacional, pouco desenvolvimento da burocracia de Estado, setor privado pequeno e ineficiente. Por outro lado, algumas diretrizes gerais apontadas na Carta não eram perfeitamente plausíveis e tinham caráter científico duvidoso.

Em 1961, Rostow avaliou que por volta de 1970, mantida uma média de crescimento do PIB per capita de 2,5% a.a., países como o Brasil, Argentina, México e Venezuela já teriam chegado ao estágio do take-off e assim, estariam mais ou menos vacinados contra o vírus do comunismo, prontos a ingressar na maturidade industrial e na sociedade de consumo. Prebisch fez uma crítica a este argumento (Kimber, 2001) considerando que o tipo de take-off industrial pensado por Rostow para a América Latina era improvável de ocorrer extensivamente em todos os países por causa das condições de troca internacionais vigentes. Prebisch afirmou que Rostow teria falhado ao dar um valor absoluto ao crescimento econômico, enquanto desconhecia a

importância da diversificação dos fatores de produção, que levavam ao aumento da produtividade do trabalho, um ponto muito estudado pela CEPAL.

Para esta instituição, o ponto básico da teoria da modernização, a tese da “convergência”, ou seja, a idéia de que todos os países passariam pelos mesmos estágios da modernização descritos por Rostow, em direção a uma sociedade tal como as do primeiro mundo, tendia a obscurecer os problemas latino-americanos, ao ignorar o fato primordial da penetração ocidental econômica na região e os efeitos desta, criando problemas especiais nos esforços de desenvolvimento regionais.

A Aliança também foi uma tentativa de procurar integrar a América Latina, construindo algo à imagem e semelhança da modernidade da América – “with god on our side”. No centro da Carta de Punta del Este estava a fulgurante visão de uma economia latino-americana formada como um moderno, amplo e próspero mercado capitalista. Era também entrevista uma economia trabalhando em larga escala, protegida contra as seduções da subversão comunista e capaz de cooperar com os EUA em relação à segurança regional. Capaz, da mesma forma, de juntar-se como parceiro em um sistema multilateral de comércio global. Era isto que estava em jogo. A agenda da Aliança, assim como fora a do Plano Marshall, era a de um compromisso compartilhado com o desenvolvimento econômico. A estratégia desenvolvimentista - o que no caso brasileiro fica bem claro - permitia ampliar a área de colaboração e diminuir potencialmente a área de conflito com os setores capitalistas nacionais e mesmo com os grupos trabalhistas organizados que podiam entrever algum tipo de ganho.

Os planejadores da Aliança não acreditavam somente na integração das economias regionais, na formação de instituições internas e multilaterais, na liberação das forças de mercado. Também se pensava na modernização da produção, requeria-se a assimilação da tecnologia e da ciência administrativa americana, defendia-se a reforma fiscal, e confiava-se na disposição das elites políticas e burocráticas capazes de realizarem as reformas e as ações necessárias.

### III

Isto nos leva diretamente ao caso brasileiro. Vimos como o programa teve uma má recepção pelos governos Jânio Quadros e João Goulart. A crescente polarização política do país e

a crise econômica levaram ao congelamento da ajuda no final de 63, quando se perdeu, por parte da administração americana, qualquer esperança de uma cooperação “construtiva”. Como o governo brasileiro desaprovava a filosofia do programa e os objetivos políticos dos EUA - a despeito da ajuda ter sido recebida - os objetivos da Aliança perderam-se em uma série de programas de curto prazo mal orientados e de duvidosa eficácia, ações que incluíam alianças com governadores adversários do governo federal. Isto prova que um programa da magnitude planejada, não pode avançar sem que as relações entre os dois governos sejam pelo menos amistosas, para que os esforços não se dissipem e os objetivos sejam alcançados.

No caso brasileiro, o carisma de Kennedy produziu afinidades psicológicas que tiveram considerável alcance e “empurraram” o programa no Brasil. Ele entendia o fato de que a condução da ajuda era uma tarefa política que não devia ser deixada aos economistas, planejadores em geral e muito menos à burocracia do Departamento de Estado. Mas, no final, ele fracassou. Os fatos de 61-64 foram pedagógicos e mostraram ao governo americano que a Aliança somente funcionaria como parte de uma firme política externa, mais pragmática, menos seletiva quanto aos seus parceiros. As mudanças políticas no Brasil propiciaram o redimensionamento do programa.

Com o novo regime, o Brasil tornou-se o maior recebedor regional da ajuda externa americana. Durante os anos de 64 a 68, a Aliança tentou mais do que ajudar um governo com problemas econômicos. Sua disposição, sua atitude eram a de, através da ajuda e do uso controlado das contrapartidas brasileiras, subscrever projetos industriais modernizantes, promover estratégias eficazes de gasto público, melhorar os sistemas de administração pública, encorajar a reforma fiscal, desenvolver programas de habitação pública etc. Isto era o que os modernizadores acadêmicos chamavam de “nation-building”. Foi neste momento que se formou o vasto esquema institucional controlado pela Aliança-USAID e que englobava os recursos da própria USAID e os do BID, Banco Mundial, FMI, Eximbank, PL-480, da ajuda européia e ainda uma assistência técnica oriunda de diversas fontes e países.

Pode-se observar que a Aliança forneceu, durante o período 64-68, algo em torno de 15% do capital público para investimento (ver Tabela II), conforme mostram os documentos. Na área da energia elétrica este valor chegou a 30%, configurando uma grande concentração de recursos.<sup>840</sup> A cooperação, em seu total, forneceu uma significativa margem de manobra para o

---

<sup>840</sup> Em um quadro a parte, colocaremos todas as obras elétricas que receberam recursos da Aliança.

governo brasileiro. Caso não estivesse disponível, estariam fechadas algumas opções escolhidas pelos operadores do PAEG. Possivelmente, a política deflacionária teria sido muito mais severa e a crise na balança de pagamentos muito mais ameaçadora.

Muitas reformas do período 64-67 tiveram uma forte influência do programa da Aliança e foram discutidas com as equipes internacionais que visitavam o país continuamente: a reforma fiscal, a criação do Banco Central, a criação de fundos de poupança para investimento na área da habitação, a reforma agrária, a reforma educacional. Não há dúvidas de que a Aliança ajudou a difundir e expandir a idéia de planejamento econômico, a noção de que o Estado tinha um papel a cumprir na racionalização da produção, bem como a convicção, mais tarde muito criticada, de que o crescimento econômico iria melhorar as desigualdades sociais, como pregava a teoria da modernização. Delfim Netto não trouxe estas idéias do deserto.

A ajuda externa dos anos 60 significou uma projeção do poder americano no Brasil em uma escala talvez nunca alcançada antes ou depois. Poder econômico, poder político, poder psicológico de convencimento e persuasão da validade do “american way of life”. A Aliança pode ser entendida como uma vasta operação de intervenção econômica e política, disposta em campo como um baluarte dos interesses americanos, garantidos através de meios positivos ou “construtivos”, em uma escala até então não tentada e em aliança com as elites locais confiáveis.

Mas a força da colaboração brasileira no pós-64 nos leva a pensar sobre a natureza deste processo. Como foi dito, parece ser difícil falar-se de imperialismo neste tipo de situação. Sugiro ser mais apropriado pensar que houve uma hegemonia americana “consensual”, na qual as ações americanas eram acompanhadas por um vasto esforço de parceria, respaldado pelo conceito de “self-help”. Seria muito fácil falar de unidade de propósitos, unidade ideológica etc. entre o regime militar e Washington. Mas o que houve foi um pouco diferente. Já mostramos as linhas de divergência que apareceram depois de 67. O governo militar compreendeu que podia manipular a burocracia e o governo americano através de repetidas promessas de democratização. Por sua vez, a administração Johnson, crescentemente pragmática, aparelhada pela nova doutrina da modernização que pregava a ordem e a estabilidade, bem como pelo mito do “militar modernizador”, deixou que o rio chegasse ao mar. Se, no princípio, os EUA planejavam refazer a América Latina e o Brasil à sua imagem e semelhança, no final, eles ajudaram a construir o caminho brasileiro.<sup>841</sup>

---

<sup>841</sup> Este trecho é uma paráfrase de HOGAN (1987), p. 445.

## IV

Haveria a Aliança sem que Castro tivesse fomentado a revolução cubana? É claro que a política de Kennedy foi um artefato da guerra fria, influenciada pela guinada de Cuba rumo ao marxismo-leninismo e a uma perigosa aproximação com a URSS. Por outro lado, a estratégia desenvolvimentista é anterior à revolução cubana. Rostow e outros a pensaram em meados dos anos 50. Em mundo de “expectativas crescentes” este era um modelo viável e disponível. Estando presentes os interesses de segurança nacional do Estado americano, o anticomunismo lutaria a sua batalha mesmo sem a Cuba socialista, pois a esquerda latino-americana e o nacionalismo antiamericano não precisavam de Fidel, tal como os fatos demonstraram.

Neste caso estamos diante de uma questão de “timing”. O desafio de Castro coincidiu com a ascensão de Kennedy e seus conselheiros, dispostos a mudar o rumo da política externa através de uma nova abordagem. Se um desafio, na mesma intensidade ou maior, fosse percebido mais tarde, em meados da década, é difícil dizer o que teria acontecido. O mais provável seria o estabelecimento de algo como a “política da ordem”, acompanhado de uma ajuda externa significativa. É provável também que Kennedy teria criado a USAID de qualquer forma e destinado grandes somas de recursos para a América Latina, tendo como substrato a suposta agitação subversiva de forças tais como as ligas camponesas no Brasil.

De qualquer forma, no final dos anos 60 não era mais possível, nem inteligente, nem mesmo razoável, reconstruir a Aliança como um conjunto de ideais com alvos quantitativos em um espaço de tempo preciso. Ficava claro que os EUA só podiam ter uma influência marginal na vida social e econômica dos países da região. Embora o governo americano tenha favorecido as forças armadas latino-americanas no seu assalto antidemocrático, não é difícil imaginar que ele não podia controlar ou conter a turbulência que se difundiu pelo continente no final dos anos 60. Os EUA não tinham como deter o militarismo, assim como não tinham a contundência e a força necessária para controlar o processo social e econômico.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADAS, M. Modernization Theory and the American Revival of the Scientific and Technological Standards of Social Achievements and Human Worth. **In:** ENGERMAN, D. (org.). Staging Growth. Boston: University of Massachusetts Press, 2003.

AYERBE, L. F. Estados Unidos e América Latina: A Construção da Hegemonia. São Paulo. Unesp. 2002.

Aliança para o Progresso. **Documentos Oficiais emanados da Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social, no Nível Ministerial.** União Pan-Americana. OEA. Washington, 1961.

ALMOND, G. Introduction: A Functional Approach to Comparative Politics. **In:** The Politics of the Developing Areas. Princeton: University Press, 1960.

ALMOND, G.; POWELL, G. B. **Comparative Politics: A Developmental Approach.** Boston: Little Brown, 1966.

AMADO, R. A Política Externa de João Goulart. **In:** Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1960). V. 1. Crescimento Modernização e Política Externa. GULHON, L. A. (Org.). São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996.

AMBROSE, S. E. **Rise to Globalism – American Foreign Policy Since 1938.** New York: Penguin Books, 1970.

ARINOS JÚNIOR, A. **Diplomacia Independente – Um Legado de Afonso Arino.** Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2001.

ARNDT, H. W. **Economic Development – The History of an Idea.** Chicago and London: The University of Chicago Press, 1985.

BAER, W. **A Economia Brasileira.** São Paulo: Nobel, 2003.

BAILY, S. L. **The United States and the Development of South America, 1945-1975.** New York/London: New Viewpoints, 1976.

BALDWIN, D. A. **Economic Development and American Foreign Policy.** Chicago: The University of Chicago Press, 1964.

BANDEIRA, M. **Estado Nacional e Política Internacional na América Latina – O Continente nas Relações Argentina-Brasil (1930/1992).** Brasília: Ed. UNB, 1993.

BANDEIRA, M. **Presença dos Estados Unidos no Brasil**. Rio de Janeiro: Ed. Civilização Brasileira, 1973.

BANFIELD, E. C. Foreign Aid Doctrines. **In:** The Conservative Papers. New York: Ed. Anchor Books, 1964.

BENEVIDES, M. V. **O Governo Kubistchek – Desenvolvimento Econômico e Estabilidade Política**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.

BERGER, M. T. **Under Northern Eyes: Latin American Studies and US Hegemony in the Americas 1898-1990**. Indianapolis: Indiana University Press, 1995.

BERLE, A. **América Latina: Diplomacia e Realidade**. Rio de Janeiro: Record, 1963.

BERSTEIN, H. **Modernization Theory and the Sociological Study of Development**. Journal of Development Studies. Volume Seven. Number Two. January, 1971.

BEULAC, W. L. **A Diplomatic Looks at Aid to Latin America**. Edwardsville: Southern Illinois University Press, 1970.

BIELSCHOWSKY, R. **Pensamento Econômico Brasileiro – O Ciclo Ideológico do Desenvolvimentismo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1988 a.

BIELSCHOWSKY, R. **Evolucion de las Ideas de la Cepal**. Revista de la Cepal. Outubro, 1988 b.

BIERSTEKER, T. J. The Triumph of Liberal Economics Ideas in the Development World. **In:** Global Change, Regional Response. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

BLACK, C. **Dynamics of Modernization: a Study in Comparative History**. New York: Harper and Row, 1966.

BLACK, L. **A Estratégia da Ajuda Externa**. Rio de Janeiro: Edições O Cruzeiro, 1968.

BOENE, B. How Unique the Military Could Be? A Review of Representative Literature and Outline of a Synthetic Formulation. **In:** Archives Européennes de Sociologie. Tomo 31. nº 1. Paris, 1990.

BONFIM, O. **O que o Brasil dirá a Rockefeller**. Jornal do Brasil, 15 de junho de 1969.

BOUCHER, P. **U.S. Foreign Aid to Latin America – Hypothesis and Patterns in Historical Statistics**. 1934-1974. Ph. D. Los Angeles: University of Califórnia, 1979.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. **Relatório de 1966**. Brasília, 1966.

BRASIL. Decreto Nº. 56979, de 01 de Outubro de 1965.

BRASIL. Decreto Nº. 53914, de 11 de Maio de 1964.

BRASIL. Lei No. 4390 de 16 de julho de 1964.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Geral. **Diretrizes do Governo**. Brasília. Julho, 1967.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório de 1966**. Brasília, 1967.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Relatório de 1965**. Seção de Publicações da Divisão de Documentação. Brasília, 1966.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Seção de Publicações da Divisão de Documentação. **Relatório de 1964**. Brasília, 1965.

BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral. **Programa Estratégico de Desenvolvimento 1968-1970**. Volume I. Brasília. Junho. 1968.

BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Geral. **Programa de Investimentos Públicos- 1967**. Setor de Orçamento e Finanças. Brasília. Fevereiro. 1967.

BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. COCAP. Aliança para o Progresso. **Relatório de 1967**. Brasília, 1967.

BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. **Relatório do Governo Brasileiro às IV Reuniões Anuais do Conselho Interamericano Econômico e Social (CIES)**. COCAP. Brasília, 1966.

BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. **Aliança para o Progresso. Conceitos, Objetivos e Realizações no Brasil**. COCAP. Brasília, 1966.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Relatório de Cooperação Internacional**. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Brasília, 1967.

BRASIL. Ministério do Planejamento e da Coordenação Econômica. **Relatório de Cooperação Internacional**. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Brasília. 1965.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. **Relatório de Cooperação Externa**. Comissão de Coordenação da Aliança para o Progresso. Brasília, 1966.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Setor de Orçamento e Finanças – FINEP. **O Programa de Investimentos Públicos – 1965**. Brasília, 1965.

BRASIL. Senado Federal. Missão Rockefeller. Subsecretaria de Edições Técnicas. **Recomendações do Relatório Rockefeller**. Brasília. Agosto de 1974.



- BROCHADO, R. S.; SOUTO, A. R. **Corpo de Engenheiros do Exército dos Estados Unidos: Partícipes da Construção Nacional.** Revista Defesa Nacional. Nº 750. out./dez., Rio de Janeiro, 1992.
- BROWN, W. A.; OPIE, R. **American Foreign Assistance.** Washington, D. C.: The Brookings Institution, 1964.
- BUENO, C. **Relações Brasil-Estados Unidos (1945-1964).** In: ALBUQUERQUE, J. G. (Org.) **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): O Desafio Geoestratégico.** São Paulo: Ed. USP, 2000.
- BURNS, B. **Traditional and Variation in Brazilian Foreign Policy.** In: **Latin America International Politics.** 2ª ed. Indiana: University of Notre Dame Press, 1970.
- BUSCH, M. **Com Rockefeller talvez chegue uma nova Aliança.** O Estado de São Paulo. 15 de junho de 1969.
- CALDAS, R. W. **A Política Externa do Governo Kubistchek.** Brasília: Ed. Thesaurus, 1995.
- CALDIL, O. **The Inter American Economic and Social Council: Instrument of Peaceful Revolution.** University Maryland. Ph. D. 1968.
- CAMPBELL, N. V. **The Alliance for Progress: an Investment in National Security.** Washington: American University. Master of Arts. June, 1965.
- CAMPOS, R. **A Lanterna na Popa.** Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.
- CAMPOS, R. **Temas e Sistemas.** Rio de Janeiro: APEC Editora, 1968.
- CAMPOS, R. **Some Notes on the History of the Alliance for Progress.** Institute of Latin American Studies. Austin: University of Texas Press, 1967 a.
- CAMPOS, R. **Do Outro Lado da Cerca.** Rio de Janeiro: Ed. Apec, 1967 b.
- CAMPOS, R. **Brasil e Kennedy.** In: **O Mundo Depois de Kennedy.** Rio de Janeiro, 1965.
- CASTELLIANO, C. **História do Comando do Primeiro Grupamento de Engenharia de Construção.** (mimeo) João Pessoa, 1990.
- CAVALCANTI, C. **Celso Furtado e a Persistência do Subdesenvolvimento.** In: BRESSER PEREIRA, L. C.; REGO, J. M. São Paulo: Editora 34, 2001.
- CERVO, L.; BUENO, C. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: Ed. UNB, 2002.
- CHILD, J. **The Inter American Military System.** Ph. D. The American University, 1978.

CIA. **National Intelligence Estimate of Brazil.** Central Intelligence Agency. Washington, 21 March, 1968.

CIA. National Intelligence Estimate. **Situation and Prospects in Brazil.** Washington: Lindo Johnson Library. 10 July, 1963.

COELHO, E. **Em Busca de Identidade – O Exército e a Política na Sociedade Brasileira.** Rio de Janeiro: Ed. Forense Universitária, 1976.

COMBLIM, J. **A Ideologia da Segurança Nacional – O Poder Militar na América Latina.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.

COSTA, L. **Uma Nova Política para as Américas – Doutrina Kubitscheck e OPA.** São Paulo: Livraria Martins Editora, 1960.

CRUZ, S. C. V. Interesses de Classe e Organização Estatal: o caso da CONSPLAN”. **In:** O Presente como História: Economia e Política no Brasil Pós-64. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. Campinas: Unicamp, 1997.

CUNEO, D. **La Batalla de la America Latina.** Buenos Aires: Ediciones Siglo Veinte, 1964.

DANTAS, S. T. **Política Externa Independente.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1962.

DAVIDSON, J. R. **The Implementation of the Political Goals of the Alliance for Progress.** The University of Wisconsin-Madison, Political Science. Ph.D. 1976.

DREIFUSS, R. A. **1964: A Conquista do Estado.** Petrópolis, Rio de Janeiro: Vozes, 1981.

DULLES, J. F. **Castelo Branco – O Presidente Reformador.** Brasília:Ed. UNB, 1983.

FERNANDES, F. O Significado da Ditadura Militar. **In:** TOLEDO, C. N.de. (Org.) 1964 – Visões Críticas do Golpe – Democracia e Reformas no Populismo, Campinas: Unicamp, 1997.

FINER, S. **The Man in Horseback.** Boulder, Colorado: Westview Press, 1988.

FRIEDMAN, M. **Foreign Economic Aid: Means and Objectives.** **In:** The United States and the Developing Economies. New York: Norton & Company, 1964.

FRUS – FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES. State Department. 1964-1968. Volume XXXI. South and Central America; México.

FRUS – FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES. State Department. 1964-1968. Volume IX. International Development and Economic Defense Policy; Commodities.

FRUS – FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES. State Department. 1961-1963. Volume XII. American Republics. Brazil.

FRUS – FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES. State Department. 1961-1963. Volume XII, American Republics. Alliance for Progress.

FRUS – FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES. State Department. 1961-1963. Volume XII, American Republics. Latin American Security.

FRUS – FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES. State Department. 1961-1963. Volume XII. American Republics. The Cuban Question in Latin America.

FRUS – FOREIGN RELATIONS OF THE UNITED STATES. State Department. 1961-1963. Volume IX. Foreign Economic policy.

FULLBRIGHT, W. **A Arrogância do Poder**. Rio de Janeiro: Editora IBRASA, 1970.

FURTADO, C. **A Fantasia Desfeita**. Rio de Janeiro: Ed. Paz e Terra, 1989.

FURTADO, C. **A Hegemonia dos Estados Unidos e o Subdesenvolvimento da América Latina**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1972.

GADDIS, J. L. **Strategies of Containment – A Critical Appraisal of Postwar American National Security Policy**. Oxford: Oxford University Press, 1990.

GALBRAITH, J. K. **Um Esquema Positivo para a Ajuda Econômica**. Washington: Revista Américas. União Pan-Americana. OEA. v 13. nº 6. Junho, 1961.

GARCIA, E. O Pensamento dos Militares em Política Internacional (1961-1989). **In:** Revista Brasileira de Política Internacional. Ano 40. No.1. 1997.

GENDZIER, I. L. **Managing Political Change: Social Scientists and the Third World**. Boulder and London: Westview Press, 1985.

GILMAN, N. Modernization Theory, the Highest Stage of American Intellectual History. **In:** Staging Growth. Boston: University of Massachusetts Press, 2003 a.

GILMAN, N. **Mandarins of the Future – Modernization Theory in Cold War America**. Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 2003 b.

GOLDSTEIN, J.; KEOHANE, R. **Ideas and Foreign Policy; Beliefs, Institutions and Political Change**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1993.

GORDON, L. **A Segunda Chance do Brasil – A Caminho do Primeiro Mundo**. São Paulo: Ed. SENAC, 2002.

GORDON, L. **Entrevista ao Lyndon Baines Johnson Library Oral History Collection**. Baltimore, Maryland. Julho. 1969.

- GORDON, L. **A New Deal for Latin America: The Alliance for Progress.** Cambridge. Harvard University Press, 1963.
- GORDON, L. **Entrevista a John Reilly. John F. Kennedy Oral History Program.** John F. Kennedy Presidential Library.
- GORDON, L. **O Progresso pela Aliança.** Rio de Janeiro: Distribuidora Record Editora, 1962.
- HAEFELE, M. H. Walt Rostow's Stages of Economic Growth: Ideas and Action. **In:** Staging Growth. Boston: University of Massachusetts Press, 2003.
- HALPERN, M. The Politics of Social Change in the Middle East and North Africa. **In:** JONHSON, J. J. The Role of the Military in Underdeveloped Countries. Princeton: Princeton University Press, 1962.
- HANNING, H. **The Peaceful Uses of Military Forces.** New York: Praeger Publishers, 1967.
- HERRERA, F. Principles and Performance. **In:** SCHEMAN, R. The Alliance for Progress – A Retrospective. New York: Praeger Publishers, 1988.
- HIRSCHMAN, A. O. **A Propensity to Self- Subversion.** Cambridge: Harvard University Press, 1995.
- HIRSCHMAN, A. O.; BIRD, R. M. Foreign Aid - A Critique. **In:** The United States and the Developing Economies. New York: W.W. Norton Company, 1973.
- HIRSCHMAN, A. O. Second Thoughts on the Alliance for Progress. **In:** A Bias for Hope. New Haven and London: Yale University Press, 1971.
- HOGAN, M. J. **The Marshall Plan.** Cambridge: Cambridge University Press, 1987.
- HUNTINGTON, S. P. **Change to Change.** Comparative Politics v. 3. n° 3. 1971.
- HUNTINGTON, S. P. **Political Order in Changing Societies.** New Haven: Yale University Press, 1968.
- HUNTINGTON, S. P. **Political Development and Political Decay.** World Politics. V. 17. n° 3. 1965.
- HUNTINGTON, S. P. **The Soldier and the State – The Theory and Politics of Civil-Military Relations.** New York: Vintage Books, 1957.
- IANNI, O. **Estado e Planejamento Econômico no Brasil.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1986.
- Inter-American Economic and Social Council, **The Alliance for Progress in 1965; an Interim Report.** Washington. Pan American Union, 1965 *apud* CAUDIL, O. B. The Inter-American

Economic and Social Council: Instrument of Peaceful Revolution. University Maryland. Ph. D. 1968.

IKENBERRY, J. G. *Creating Yesterday's New World Order: Keynesian "New Thinking" and the Anglo-American Postwar Settlement*. In: *Ideas and Foreign Policy*. Ithaca: Cornell University Press.

JAGUARIBE, H. **Desenvolvimento Econômico e Desenvolvimento Político**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

JANOWITZ, M. **The Military in the Political Development of New Nations – An Essay in Comparative Analysis**. Chicago: The University of Chicago Press, 1964.

JANOWITZ, M. **The Professional Soldier**. New York: Free Press, 1960.

JOHNSON, J. J. **The Role of the Military in The Underdeveloped Countries**. Princeton: Princeton University Press, 1962.

KAGAN, R. **Do Paraíso e do Poder – Os Estados Unidos e a Europa na Nova Ordem Mundial**. Rio de Janeiro: Ed. Rocco, 2003.

KENNEDY, J. F. **O Peso da Glória**. São Paulo: Melhoramentos, 1964.

KENNEDY, J. F. **Address at a White House Reception for Members of Congress and the Diplomatic Corps of the Latin American Republics**. John F. Kennedy Library and Museum. Washington, 1961.

KENNEDY, R. **O Desafio da América Latina**. Rio de Janeiro: Laudes, 1968.

KIMMEL, T. **Eles não Viveram em Vão – A Saga dos Pioneiros do Batalhão dos Ermos e dos "Sem Fim" 1965-1971**. Porto Alegre: Edições Est, 2003.

KUBTSCHECK, J. **Analisis de la Alianza para o Progreso**. Suplemento de Comércio Exterior. Banco Nacional de Comércio Exterior S. A. Cidade do México, Agosto, 1963.

LANDES, D. S. **A Riqueza e a Pobreza das Nações: Porque Algumas São Tão Ricas e Outras São Tão Pobres**. Rio de Janeiro. Campus. 1998.

LATHAM, M. E. **Introduction: Modernization, International History, and the Cold War World**. In: *Staging Growth*. Boston: University of Massachusetts Press, 2003.

LATHAM, M. E. **Modernization as Ideology – American Social Science and "Nation Building" in Kennedy Era**. Chapel Hill and London: The University of Carolina Press, 2000.

Latin American Task Force Report, Washington D. C. January, 1961 *apud* LEEDS, R. **The Origins of The Alliance for Progress: Continuity and Change in U. S. Policy Toward Latin America.** Johns Hopkins University, Ph. D., Baltimore, 1976.

LEACOCK, R. **Requiem for Revolution – The United States and Brazil, 1961-1969.** Ohio: The Kent State University Press, 1990.

LEACOCK, R. **JFK, Business, and Brazil.** The Hispanic American Historical Review. Durham, North Carolina: Duke University Press, v. 59, n° 4, November, 1979.

LEANING, B. **Mrs. Kennedy.** São Paulo: Arx, 2004.

LEHMANN, D. **Democracy and Development in Latin America.** Philadelphia: Temple University Press.

LEVINSON, J.; ONIS, J. de. **The Alliance that Lost Your Way.** Chicago: Chicago Quadrangle Books, 1970.

LIEUWEN, E. **U.S. Policy in Latin America – A Short History.** New York: Praeger Publishers, 1966.

LIEUWEN, E. **Generals vs. Presidents – Neomilitarism in Latin America.** New York: Praeger Publishers, 1964.

LOWENTHAL, A. F. **Partners in Conflict – The United States and Latin America in the 1990's.** Baltimore and London: The John Hopkins University Press, 1990.

LOWENTHAL, A. F. Liberal, Radical and Bureaucratic Perspectives on U. S. Latin American Policy: The Alliance for Progress in Restropect. **In:** Latin American and THE United States. Stanford, California: Stanford Press, 1974.

MAIER, C. S. The Politics of Productivity: Foundations of American International Economic Policy after the World War II. **In:** Between Power and Plenty. The University of Wisconsin Press, 1978.

MARTINS, M. A. **A Amazônia e Nós.** Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército, 1971.

MASON, E. S. United States Interests in Foreign Economic Assistance. **In:** The United States and the Developing Economies. New York: W. W. Norton & Company, 1964.

McLOUGHLIN, W. **Universalism and Regionalism: A Study of the Development Decade of the UN and The Alliance for Progress of the OEA as Universal and Regional Methods for Promoting Economic and Social Development.** Michigan: The American University, Ph. D. 1967.

McNAMARA, R. **A Essência da Segurança.** Rio de Janeiro: Record, 1968.

MILLIKAN, M. *The Political Case for Economic Development Aid. In: Why Foreign Aid.* Chicago: Rand Macnally & Company, 1964.

MILLIKAN, M.; ROSTOW, W. **A Proposal: Key to an Effective Foreign Policy.** New York: Harper & Brothers, 1957.

MORAES, R. C. de. **Planejamento: Democracia ou Ditadura? Intelectuais e Reformas Sócio-Econômicas no Pós-Guerra.** Tese de Doutorado. USP, 1987.

MORGHENTHAU, H. **A Political Theory of Foreign Aid. American Political Science Review.** Vol. LVI. June. 1962.

MORGHENTHAU, H. **A New Foreign Policy for the United States.** New York: Praeger Publishers, 1969.

MYIAMOTO, S.; GONÇALVES, W. **A Política Externa Brasileira e o Regime Militar: 1964-1984.** Caderno Primeira Versão No. 38. IFCH/UNICAMP, 1991.

NISS, F. **A Hemisphere to Itself – A History of US- Latin American Relations.** New York: Zed Books Ltd, 1990.

O'BRIEN, D. C. **Modernization, Order, and the Erosion of an Democratic Ideal: American Political Science, 1960-1970.** The Journal of Development Studies. Volume Eight. July. 1972.

O'DONNELL, G. **Análise do Autoritarismo Burocrático.** Rio de JANEIRO: Paz e Terra, 1990.

OLIVEIRA, F. de. *Dilemas e Perspectivas da Economia Brasileira no Pré-64. In: TOLEDO, C. N. (Org.) 1964 – Visões Críticas do Golpe – Democracia e Reformas no Populismo,* Campinas: Unicamp, 1997.

PACKENHAM, R. **A Liberal America and the Third World.** Princeton: Princeton University Press, 1973.

PAGE, J. **A Revolução que Nunca Houve – O Nordeste do Brasil 1955 – 1964.** Rio de Janeiro: Record, 1972.

PANCAKE, F. R. **Military Assistance an as Element of U. S. Foreign Policy in Latin America.** Ph. D. University of Virginia, 1969.

PEARCE, K. C. **Rostow, Kennedy and the Rhetoric of Foreign Aid.** Michigan: Michigan State University Press, 2001.

PEDROSA, M. **A Opção Imperialista.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1966.

PEELE, J. **The Politics of Alliance for Progress in Peru.** Chappell Hill: University of North Carolina, 1967.

PERLMUTTER, A. **The Military and Politics in Modern Times**. New Haven: Yale University Press, 1977.

PERLOFF, H. S. **Alliance for Progress – A Social Invention in the Making**. Baltimore: John Hopkins Press, 1969.

PREBISCH, R. Aspectos Econômicos da Aliança para o Progresso. **In:** DREIER, J. A Aliança para o Progresso – Problemas e Perspectivas. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1962.

PREBISCH, R. Joint Responsibilities for Latin American Progress. **In:** Revista Foreign Affairs. v. 39. n° 4. Julho, 1961.

PYE, L. W. The Foreign Aid Instrument: Search for Reality. **In:** Foreign Policy in the Sixties: The Issues and the Instruments. Baltimore: The Johns Hopkins Press, 1964.

PYE, L. W. Os Exércitos e o Processo de Modernização Política. **In:** Militarismo e Política na América Latina. Rio de Janeiro: Zahar, 1964.

PYE, L. W. Introduction: Political Culture and Political Development. **In:** Political Culture and Political Development. Princeton: Princeton University Press, 1963.

RANIS, G. Introduction. **In:** The United States and the Developing Economies. New York: W. W. Norton & Company, 1964.

RABE, S. G. **Eisenhower and Latin America – The Foreign Policy of Anticommunism**. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1988.

RABE, S. G. **The Most Dangerous Area in the World – John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America**. Chapel Hill and London: The University of North Carolina Press, 1999.

RANDALL, V.; THEOBALD, R. **Political Change and Development – A Critical Introduction to Third World Politics**. New York: Palgrave, 1998.

REGO, J. M.; MARQUES, R. M. **Economia Brasileira**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2005.

RESTREPO, J. L. The Alliance and Institutional Development in Latin America. **In:**

SCHEMAN, Ronald. **The Alliance for Progress – A Retrospective**. New York: Praeger Publishers, 1988.

REVISTA AMÉRICAS. **União Pan-Americana**. Washington. v. 16. n° 1. Janeiro, 1964.

REVISTA VEJA. **Entrevista de Samuel Huntington com Marcos de Sá Correia**. n° 216, São Paulo: Abril, 25 de outubro de 1972.



RIBEIRO, R. A. **A Engenharia Militar no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Campinas: Unicamp, 1998.

RIST, G. **The History of Development**. London and New York: Zed Books, 1996.

ROCQUE, J. La. **The Alliance for Progress: a Conceptualization and Policy Critique**. State University of Iowa. Ph. D. in Economics, 1964.

ROGERS, W. D. **The Twilight Struggle – The Alliance for Progress and the Politics of Development in Latin America**. New York: Ramdon House, 1964.

ROETT, R. **The Politics of Foreign Aid in the Brazilian Northeast**. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972 a.

ROETT, R. **Brazil: Politics in a Patrimonial Society**. New York: Praeger Publishers, 1972 b.

ROSTOW, W. W. **Etapas do Desenvolvimento Econômico – Um Manifesto Não-Comunista**. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1966 a.

ROSTOW, W. W. **View from the Seventh Floor**. New York: Harper & Row Publishers, 1966 b.

RUBIN, J. **Os Bilhões de Dólares**. Rio de Janeiro: Bloch Editores S.A, 1965.

RUGGIE, J. G. International Regimes, Transactions and Change: Embedded Liberalism in Post-War Economic Order. **In: International Organization**, n° 36, 1982.

SACHS, I. Um Projeto para o Brasil: a Construção do Mercado Nacional como Motor do Desenvolvimento. **In: BRESSER PEREIRA, L. C.; REGO, J. M.** São Paulo: Editora 34, 2001.

SAXE-FERNANDEZ, J. **Proyecciones Hemisféricas de la Pax Americana**. Lima: Instituto de Estudios Peruanos, Campodónicoediciones, 1971.

SCHEMAN, R. **The Alliance for Progress – A Retrospective**. New York: Praeger Publishers, 1988.

SCHLESINGER, A. M. Mith and Reality. **In: SCHEMAN, R.** The Alliance for Progress – A Retrospective. New York: Praeger Publishers, 1988.

SCHLESINGER, A. M. **Mil Dias- John Fitzgerald Kennedy na Casa Branca**. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1966.

SCHMITZ, D. **Thank God They're on Our Side**. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1995.

SCHNEIDER, R. **The Political System of Brazil – Emergence of a “Modernizing” Authoritarian Regime, 1964-1970**. New York: Columbia University Press, 1971.

SEPÚLVEDA, C. **Reflexiones sobre la Alianza para el Progreso**. Foro Internacional. Volume VIII. Número 1. Cidade do México. Julio-Septiembre, 1967.

SHEAFERR, J. M. **United States Foreign Aid: The Additional Goals**. Thesis for Degree of Ph. D. The University of Iowa, 1971.

SHOGAN, R. **The Riddle of Power – Presidential Leadership from Truman to Bush**. New York: A Dutton Book, 1991.

SKIDMORE, T. **Brasil: De Getúlio a Castelo**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

SINGER, P. O Significado do Conflito Distributivo no Golpe de 64. **In: TOLEDO, C. N. (Org.) 1964 – Visões Críticas do Golpe – Democracia e Reformas no Populismo**, Campinas: Unicamp, 1997.

SIKKINK, K. **Ideas and Institutions – Developmentalism in Brazil and Argentina**. Ithaca, New York: Cornell University Press, 1991.

SMETHERMAN, R. M. **U.S. Aid to Latin America – 1945-1960**. Dissertation for Degree in Ph.D. Claremont University Center. Ann Arbor, Michigan, 1967.

SOLA, L. **Idéias Econômicas e Decisões Políticas**. São Paulo: EDUSP, 1998.

SPANIER, J. W. **Games Nations Play – Analyzing International Politics**. New York: Praeger Publishers, 1975.

SPANIER, J. W. **American Foreign Policy Since World War II**. New York: Praeger Publishers, 1962.

SPERO, J. E.; HART, J. **The Politics of International Economic Relations**. New York: St. Martin's Press.

STRANGE, S. Political Economy and International Relations. **In: International Relations Theory Today**. Cambridge: Cambridge Polity Press, 1995.

SUDENE. Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste. **Relatório de 1965**. Recife, 1966.

TOWNSEND, J. C. **Retrieving Lost Ideals: United States Foreign Policy Toward Brazil 1960-1968**. The University of Oklahoma. Dissertation for Degree of Doctor of Philosophy, 1980.

UPTON, T. G. The Early Days of the IDB: A Personal Reminiscence. **In: SCHEMAN, R. The Alliance for Progress – A Retrospective**. New York: Praeger Publishers, 1988.

U. S. Army Civil School. Command and Staff Guidelines for Civic Action. Fort Gordon. Virginia, 1964 *apud* CHILD, J. **The Inter American Military System**. Ph. D. The American University, 1978.

U. S. State Department. Policy Planning Council. **A New Concept for Hemispheric Defense and Development.** Washington, 15, January.

VAN CLEVE, J. V. **The Political Use of Military Aid:** The United States and Latin America Military, 1945-1965. Ph. D. University of California, 1976.

WALTERHOUSE, H. **A Time to Build.** University of South Carolina Press, 1964.

WEIR, M. **Ideas and Politics:** The Acceptance of Keynesianism in Britain and United States. In: *The Political Power of Economic Ideas: Keynesianism across Nations.* New Jersey: Princeton University Press, 1989.

WEIGHTMAN, S. E. **The Inter-American Committee on the Alliance for Progress:** The Evolution of a Multilateral Executive for the Alliance for Progress. Ann Arbor, Michigan: The American University, 1967.

WEISSMANN, S. **The Trojan Horse – A Radical Look at Foreign Aid.** Palo Alto, California: Ramparts Press, 1975.

WHITE, D. W. **The American Century – The Rise and Decline of the United States as a World Power.** New Haven: Yale University Press.

WIARDA, H. J. Did The Alliance “Lose its Way”, or Were Its Assumptions All Wrong from the Beginning and Are Those Assumptions Still With Us? In: SCHEMAN, R. *The Alliance for Progress – A Retrospective.* New York: Praeger Publishers, 1988.

WOLF JR, C. *Economic Aid Reconsidered.* In: *The United States and the Developing Economies.* New York: W. W. Norton & Company, 1964.

U.S. Congress. **Survey of the Alliance for Progress. Compilations of Studies and Hearings.** Comitee on Foreign Relations. United States Senate. Abril, 1969.

## **ANEXOS**

## ANEXO 1

Tabela 1-Compromissos da ajuda Americana total e por região.1949-1970. (Em milhões de dólares)

ANO	TOTAL	Oriente Médio e Índia	América Latina	Europa	Extremo Oriente e Sudeste Asiático	Vietnã	África	Não Regional
1949	6.137	228	-	5.684	225	-	-	-
1950	3.624	249	-	3.375	-	-	-	-
1951	2.579	211	-	2.210	158	-	-	-
1952	1.854	405	19	1.287	143	-	-	-
1953	1.849	363	18	1.249	219	-	-	-
1954	2.073	396	27	599	1.051	-	-	-
1955	1.619	465	45	198	911	-	-	-
1956	1.470	439	72	109	765	-	13	72
1957	1.534	411	79	107	810	-	61	66
1958	1.342	350	70	82	611	-	73	154
1959	1.778	649	103	131	700	-	116	79
1960	1.775	703	96	105	601	-	169	100
1961	2.080	757	258	93	533	-	271	170
1962	2.539	1.124	477	17	399	-	313	209
1963	2.432	947	556	-	443	-	261	225
1964	2.271	843	627	-	351	-	202	247
1965	2.178	694	588	-	225	225	162	283
1966	2.665	663	684	-	266	593	177	281
1967	2.419	573	574	-	276	494	205	297
1968	2.178	533	533	-	241	400	160	311
1969	1.690	373	326	-	212	314	154	311
1970	1.877	405	422	-	192	366	155	338

Fonte: U. S. Agency for International Development Operations Report. Junho, 1974 *apud* BOUCHER, P.P. United States. Foreign Aid to Latin America - 1934-1974. Los Angeles: University of California, Ph. D. 1979.

Nota: dólares em valores apropriados conforme o Orçamento Americano dos anos especificados.

## ANEXO 2

Tabela 2 – Ajuda Americana aos países Latino-Americanos em ordem decendente. 1950-1972.

País	Valor	Percentual
1. Brasil	1.453,1	25,3
2. Colômbia	971,7	16,9
3. Chile	649,7	11,3
4. Bolívia	460,6	8,0
5. Rep. Dominicana	350,2	6,1
6. Peru	226,7	3,9
7. Panamá	208,5	3,6
8. Guatemala	206,4	3,6
9. Equador	181,8	3,2
10. Nicarágua	148,5	2,6
11. Argentina	135,9	2,4
12. Honduras	125,9	2,2
13. Costa Rica	115,4	2,0
14. El Salvador	100,4	1,7
15. Paraguai	98,4	1,7
16. Haiti	87,4	1,5
17. México	78,9	1,4
18. Venezuela	72,0	1,2
19. Uruguai	71,9	1,2
10. Cuba	3,3	-

Fonte: U. S. Agency for International Development Operations Report. Junho, 1974 *apud* BOUCHER, P.P. U. S. Foreign Aid to Latin America - 1934-1974. Los Angeles: University of California, Ph. D. 1979.

Nota 1: dólares em valores apropriados conforme o Orçamento Americano dos anos especificados.

Nota 2: os valores consignados referem-se apenas à ajuda da USAID e de suas congêneres anteriores. Não estão computados os valores referentes aos outros Programas bilaterais ou multilaterais.

## ANEXO 3

Tabela 3 – Assistência da “Aliança para o Progresso” ao Brasil – Ago/61 a Jun/68

ESPECIFICAÇÃO	MONTANTE (US\$ milhões)
1. ESTABILIZAÇÃO	877,2
a) EXIMBANK	92,2
b) Tesouro dos EUA	70,0
c) USAID - Novembro de 1961	74,5
d) USAID - Abril/63	25,5
e) USAID - Junho/64	50,0
f) USAID - Dezembro/64	150,0
g) USAID - Fevereiro/66	150,0
h) USAID - Março/67	100,0
i) FMI- Compensatório de Maio/63	60,0
j) FMI – Stand-by de Janeiro/65	75,0
k) FMI – Stand-by de Fevereiro/67	30,0
2. PROJETOS DE INVESTIMENTO	1.189,8
a) USAID	365,2
b) BID-Fundo Fiduciário	62,1
BID-Fundo de Capital Ordinário e Fundo de Operações Especiais	438,4
c) BIRD	269,1
d) EXIMBANK	55,0
3. ACORDOS DO TRIGO	366,6
4. ALIMENTOS PARA A PAZ (doação)	207,6
a) Título II	97,9
b) Título III	109,7
5. ASSISTÊNCIA TÉCNICA (Ponto IV)	97,5
<b>TOTAL GERAL</b>	<b>2.738,7</b>

Fonte: BRASIL. Ministério do Planejamento. Aliança para o Progresso. Relatório de 1967. Brasília. 1968.

Nota: Dólares conforme valores apropriados pelo Orçamento Americano, nos anos especificados.