



Universidade de Brasília  
Instituto de Relações Internacionais  
Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais  
XVI Curso de Especialização em Relações Internacionais

**Novos Rumos da Política Externa Brasileira: a Operação Pan-  
Americana (1958-1960)**

**Ulisses Sepulvedo Pereira**

Artigo apresentado como requisito parcial para obtenção do  
título de Especialista em Relações Internacionais pela  
Universidade de Brasília.

**Orientador: Prof. Doutor Antônio Carlos Moraes Lessa**

Brasília

2015

## RESUMO

A iniciativa brasileira em propor uma Operação Pan-Americana que integrasse todos os países da América Latina em um único objetivo, o desenvolvimento, foi uma das grandes realizações do governo Kubitschek. Este artigo tem o objetivo de analisar esse momento da história dando enfoque aos fatos que levaram o presidente a propor um programa para introduzir o conceito de multilateralismo à Política Externa do Brasil, promover o desenvolvimento de todos os países da América Latina, erradicar a pobreza e a fome e ainda prevenir uma ofensiva soviética no continente.

**Palavras Chave:** OPA; Política Externa; Multilateralismo.

## ABSTRACT

The Brazilian initiative to propose a Pan American Operation, integrating all Latin American countries on a single goal, the development, was one of the great achievements of the Kubitschek government. This article aims to analyze this moment in history by focusing the facts that led the president to propose a program to introduce the concept of multilateralism in foreign policy of Brazil, promote the development of all Latin American countries, poverty eradication and hunger and still prevent a Soviet offensive on the continent.

**Keywords:** OPA; Foreign Policy ; Multilateralism.

## **Introdução**

A Política Externa de um país constitui importantíssimo elemento para sua relação com outras nações. É a estratégia adotada nessa política que determina os objetivos de um país e é por meio dela que realizam-se guerras e selam-se acordos de paz. Multilateralismo, assinatura de tratados, acordos bilaterais, alinhamento e diplomacia são apenas alguns exemplos de “meios” pelos quais um país exerce sua Política Externa.

A realidade brasileira não é diferente de qualquer outra nação. Membro da Organização das Nações Unidas desde 1945, o Brasil tem buscado cada vez mais fazer-se representado no campo das Relações Internacionais como importante ator neste cenário. Para tanto mudou ao longo de sua história a forma de atuação saindo, em determinado momento, de um alinhamento com a nação hegemônica para uma autonomia no que se refere aos objetivos de sua Política Externa.

Um momento especial neste contexto pode ser observado durante o governo de Juscelino Kubitschek, que para muitos autores mudou os rumos da política exterior do país ao buscar não apenas alternativas para o desenvolvimento do Brasil mas também por preocupar-se com todo o continente e os problemas que, em sua análise, poderiam provocar influências de ideologias comunistas na América Latina.

Este artigo pretende investigar o pioneirismo de Juscelino Kubitschek na busca pela integração do continente buscando identificar as razões que levaram o Presidente brasileiro a propor a Operação Pan-Americana, descrever os passos de tal empreitada e finalmente, analisar os desdobramentos da operação para o futuro das Relações Exteriores do Brasil.

Para cumprir o objetivo proposto, o artigo está dividido em três sessões. A primeira sessão traz uma visão geral do cenário internacional entre a segunda metade da década de 50 e a primeira da década de 60 buscando detalhar o momento no qual a Operação foi pensada. A segunda sessão apresenta o Brasil em seu contexto interno limitado aos anos do governo Kubitschek objetivando compreender a motivação para a mudança de perspectiva do país. E a terceira sessão faz uma análise da Operação Pan-Americana preocupando-se de descrever os principais

eventos ligados a ela e quais os desdobramentos de cada um deles para o futuro da Política Externa do país.

## **Cenário Internacional – As décadas de 1950 e 1960**

O período compreendido entre o final da década de 1950 e início da década de 1960 representou momento importantíssimo para a base da Política Externa brasileira. O mundo de forma geral passava naquele momento por transformações que propiciaram ao Brasil sua inserção, ainda tímida, como importante ator das Relações Internacionais.

Não é possível analisar com profundidade esse período sem compreender a situação hegemônica dos EUA, sua relação com os demais atores das relações internacionais e o contexto político do Brasil.

No campo internacional, na visão de VISENTINI e PEREIRA (2012), a *Pax Americana* representava em termos gerais a estrutura da nova ordem econômica internacional moldada pelos EUA, que a essa altura já superava todas as potências anteriores contando com bases aéreas, navais e exércitos em todos os continentes, aviação estratégica, domínio dos mares, além da bomba atômica. Sua moeda, o dólar, se impunha ao mundo capitalista a partir da Conferência de Bretton Woods em 1944 e com a criação de instituições como o FMI dentro do sistema ONU.

Para SILVA (1992), a política norte-americana do pós-guerra visava principalmente a formação de um mundo aberto e interligado que estivesse livre dos regionalismos, do nacionalismo exacerbado e das esferas de influências permitindo a livre circulação do fluxo de serviços e capitais e a eliminação das barreiras ao comércio. Com a consolidação da Guerra Fria a estratégia dos EUA também sofreu adaptações. Se no primeiro momento pregava-se um “mundo aberto” com democracia, paz e estabilidade mundial, a nova definição seria de “mundo livre” representado pelo bloco ocidental/capitalista. A política externa dos EUA passou a ter como objetivo principal, e que norteou a partir daí todas as suas estratégias, a contenção do comunismo.

Para RIBAS (2006), inseria-se neste contexto os países latino-americanos, reivindicando dos EUA ajuda econômica como forma de retribuição pelo apoio dado na Segunda Guerra Mundial não tendo porém atendidas as suas expectativas, principalmente por dois fatores: em primeiro lugar a América Latina não fazia parte do objetivo da política externa norte-americana por não representar

área crítica ao comunismo e em segundo lugar os EUA viam com desconfiança o crescente nacionalismo nos países latino-americanos que a essa altura se preocupavam com o protecionismo, a nacionalização de companhias estrangeiras, o controle do Estado sobre a economia e restrições aos investimentos externos como forma de alcançar o crescimento e desenvolvimento. Esses fatores provocavam uma deterioração nas relações dos Estados Unidos com a América Latina.

Na análise de RAMOS (2006), os órgãos internacionais como Banco Mundial e FMI também não viam com bons olhos a intervenção do Estado no controle do comércio e das finanças argumentando que tais atitudes eram nocivas aos interesses da ordem econômica mundial. Para o autor, se olharmos para linha de pensamento realista podemos encontrar argumentações de que as instituições, mesmo que criadas para apoiar o Estado, não possuem capacidade autônoma de promover cooperação entre eles pois representam apenas reflexos daqueles entes que as criaram para alcance de objetivos individuais. Na ótica desses pensadores a criação desses órgãos, geralmente empreendida por parte do Estado hegemônico, visa obrigar os demais e até ele mesmo a assumir compromissos ou seguir um padrão de comportamento.

O argumento de Kenneth Waltz apud RAMOS (2006, p.19) reforça a visão realista de que as instituições internacionais estão subordinadas aos interesses nacionais dos Estados mais poderosos fazendo com que sejam usadas da melhor forma que lhes convier. Esses argumentos justificam a dificuldade dos países latino-americanos em ter acesso à ajuda externa empreendida pelos EUA seja por meio do Plano Marshall ou mesmo do Banco Mundial e FMI.

Na visão de CERVO (1997), essa percepção de abandono da América Latina durou ainda alguns anos. Em 1957, em discurso na XII Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU, o Brasil, representado por Oswaldo Aranha, expressava o descontentamento do país ao mesmo tempo que acusava os EUA de negligenciar os países latino-americanos no pós-guerra concentrando seus esforços na reconstrução da Europa. No ano seguinte novamente o Brasil volta a se pronunciar denunciando a criação do Mercado Comum Europeu por entender que era nocivo aos interesses dos países latino-americanos em termos de comércio e investimentos. O protesto era

principalmente pela possível discriminação tarifária a que estariam subordinados os países de fora do bloco.

De acordo com SILVA (1992), o ponto crítico desse distanciamento dos Estados Unidos em relação aos interesses latino-americanos se deu em 1958 durante uma série de visitas do vice-presidente norte-americano Richard Nixon a diversos países da região que resultou em protestos e fortíssimas manifestações populares antiamericanas por parte desses povos, principalmente no Peru e na Venezuela.

FAUSTO (1995), relembra que no período de 1955 a 1958 ocorreu ainda a redemocratização de vários países da América Latina como Peru, Colômbia, Venezuela e Argentina com a eleição dos presidentes por votação popular. Com a queda desses regimes autoritários na região, que tinham apoio político do governo norte-americano, a imagem da gestão Eisenhower ficou ainda mais desgastada.

No plano interno o Brasil viveu a partir de 1956 anos de otimismo como destaca FAUSTO (1995, p.422). Vindo de um período de instabilidade política que culminou no suicídio do Presidente Vargas, os “anos JK” representaram estabilidade política e altos índices de crescimento econômico embalados pelo sonho realizado da construção da nova capital. O período inicial do governo Kubitschek foi fortemente marcado por atritos dentro e entre as forças armadas do país e jogos entre os partidos políticos.

O mesmo autor apresenta informação de que a própria posse do Presidente Juscelino foi garantida por golpe preventivo orquestrado pelo General Lott que havia pedido demissão do cargo de Ministro da Guerra em novembro de 1955 pouco depois do Presidente Café Filho se afastar do poder por problemas de saúde. De um lado estava os comandos do Exército ao lado de Lott e do outro os ministros da Marinha e Aeronáutica contra essa ação. Houve ainda a derrubada do Presidente em exercício Carlos Luz, considerado impedido por votação no Congresso Nacional, e em seguida aprovação, no mesmo Congresso e a pedido dos militares, do estado de sítio por 30 dias permitindo assim a posse de Juscelino e Jango em 31 de Janeiro de 1956.

O governo JK desde o início enfatizava a necessidade de desenvolvimento e ordem. De acordo SIMON (2012), sua eleição se deu com modesto desempenho, não atingindo a maioria do eleitorado, desta forma o

Presidente dispunha de fraca legitimidade sendo contestado pelos setores políticos e militares mais radicais. Sua campanha era apoiada na aliança do PSD e PTB dois partidos com interesses diferentes, um com maior representação dos interesses da burguesia comercial, oligarquia rural e classe média e o outro do eleitorado urbano. Mesmo tendo conquistado maioria no parlamento o Presidente enfrentou muitas crises militares e a acirrada oposição da UDN. Todo esse cenário, porém, não comprometeu o apoio político conseguido para seu projeto de desenvolvimento e crescimento econômico.

De acordo com SILVA (2012), a principal causa dos problemas econômicos vividos pelo Brasil desde 1930 era a falta de planejamento que provocava o desequilíbrio nos balanços de pagamentos. Juscelino usou como plataforma de sua campanha para o Catete o ideal desenvolvimentista que visava 50 anos de progresso em 5 anos de realizações.

### **Cenário Interno – os anos JK**

Foi ainda durante sua campanha eleitoral que JK publicou a diretrizes gerais que norteariam seu Plano Nacional de Desenvolvimento. Na análise de MALAN (1986), Juscelino reconhece a crise brasileira e as dificuldades decorrentes do progresso de até então, vislumbrando o aumento da capacidade nacional de investimentos como medida de superação deste cenário. Sua proposta de governo era a de adotar um plano no qual estivessem determinados os objetivos e condições necessárias para que a iniciativa privada nacional, com auxílio do capital estrangeiro e a assistência Estatal pudessem propiciar o almejado progresso. Importante destacar que o papel do Estado seria o de um “manipulador de incentivos” e não o de um “controlador de decisões”.

Do ponto de vista das relações econômicas internacionais podemos encontrar um resumo do que Eugenio Gudín *apud* ALMEIDA (2007, p.63) identifica como “os traços característicos das relações econômicas internacionais do Brasil entre os anos 1950 e inícios dos anos 1960. Em sua análise:

a) as importações eram rígidas, basicamente compostas de trigo, petróleo, carvão energético e de matéria prima e equipamentos para indústria;

b) o ingresso de capital estrangeiro era necessário para juros e amortizações havendo porém mal uso dos recursos por déficits orçamentários e protecionismo exagerado afetando as exportações que geravam renda para pagamento das rendas desses capitais;

c) procura pouco diversificada sobre os produtos que o Brasil exportava, isso só era compensado pela situação de quase monopólio com o café que era a base principal de receitas de exportação durante esses anos;

d) pouca diversificação de produtos para exportação em virtude principalmente das características dos produtos do país naquela época que dependiam de boas condições meteorológicas para o cultivo e deveriam contar com boa logística dado o fato de serem produtos perecíveis em curto espaço de tempo;

e) pauta de exportação pouco diversificada ocasionando grandes flutuações nas receitas de exportadoras e no mercado de câmbio, sem compensações imediatas;

f) a dependência dos parceiros econômicos (países desenvolvidos) provocava problemas na balança de capitais, sempre que ocorria retração nos preços internacionais, por piorar as relações de troca e provocar a baixa do câmbio;

g) inflação interna elevada desvalorizando a moeda nacional fazendo com que as relações de troca ficassem deterioradas, sobretudo com a exportação de café para os EUA que correspondiam a mais de 40% do total exportado pelo país e;

h) desvalorização cambial contínua encarecendo os produtos de importação beneficiando os industriais nacionais e exportadores.

É importante notar que a reduzida diversificação da economia brasileira neste período acaba por deixar o país sem muito protagonismo nas relações internacionais em termos de processos decisórios. ALMEIDA (2007), relembra que as duas principais *commodities* do Brasil respondiam a mais de 60% da sua pauta de exportação nesses anos. Em que pese o Brasil responder na época por mais de um terço das vendas mundiais de café, houve retração nos preços do produto na segunda metade da década de 1950 quando JK chega ao poder e também a importância desse

produto no PIB foi bastante reduzida com o processo industrializador do Plano de Metas do então Presidente.

O mesmo autor destaca que se por um lado as exportações tiveram redução considerável de 2,3% ao ano, a taxa de importação crescia na média de 3,2% ao ano levando o país a um déficit em sua conta corrente e nas contas públicas acelerando a inflação e provocando a elevação da dívida externa em cerca de 50% durante o governo JK.

Para MALAN (1986), a principal responsável por essa situação foi a política de atração de investimentos empreendida pelo governo Kubitschek que teve predominância em investimentos privados sem cobertura cambial e com significativo subsídio implícito. Esses empréstimos e financiamentos também adentraram no país sob forma de máquinas, equipamentos e veículos sem cobertura cambial assegurados as remessas para o exterior ao favorável custo de câmbio. O autor ressalta que essa foi uma das formas de se evitar o abandono do “progresso” idealizado pelo Plano de Metas em virtude da diminuição nas receitas de importação associadas ao problema do café (produção maior do que a capacidade de absorção do mercado externo e compra por parte do Governo do excedente de produção).

É inteligente perceber que no ritmo que iam as contas públicas o Brasil entraria em uma situação econômica de difícil recuperação. É nesse cenário que surge o Plano de Estabilização Monetária, idealizado pela equipe do novo Ministro da Fazenda Lucas Lopes que tinha como meta, de acordo com MALAN (1986), a redução drástica do ritmo de incremento de preços e a limitação da expansão dos meios de pagamento ao necessário ritmo de incremento do produto real.

Na análise de FAUSTO (1995), o Programa de Estabilização Monetária dependia da concordância do FMI para funcionar pois não só tinha a ver com as contas externas do Brasil como também contava com um empréstimo norte-americano de 300 milhões de dólares e as instituições mutuantes levavam em conta a apreciação prévia do Fundo sobre a política econômica, financeira, cambial e monetária dos países solicitantes. O órgão, no entanto, fazia uma série de observações e recomendações à política governamental de subsídios à importação de alguns gêneros como trigo e petróleo provocando de imediato, caso fossem aplicadas

as recomendações, aumento do custo de vida com consequências sociais graves e impactando negativamente o projeto desenvolvimentista de JK.

Não coube portanto outra saída ao Presidente senão romper as negociações com o FMI em 1959 e desistir do plano de estabilização. Esse episódio resultou em manifestações de apoio ao Governo Kubitschek vindas de todas as partes. Conforme analisa FAUTO (1995), o PTB aplaudiu a decisão, os comunistas realizaram manifestação a favor de JK, além da cúpula militar e da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo. Nascia aí a oportunidade do Presidente de unir os desenvolvimentistas em torno de si para dar continuidade em seu Plano de Metas e transferir os problemas financeiros e da crescente inflação para o próximo governo. Não houve dúvidas em seguir essa estratégia. Até o final de seu mandato as preocupações da equipe econômica de JK foram apenas direcionadas para o cumprimento das metas estabelecidas durante sua campanha eleitoral. (MALAN, 1986).

Na visão de FAUSTO (1995) os gastos com a construção de Brasília aliados ao programa de industrialização e diminuição nos fluxos de exportação provocaram o elevado déficits nas contas públicas. Esse modelo de desenvolvimento adotado por Juscelino foi caracterizado por alguns autores como sendo “associado e dependente” com forte processo de internacionalização da economia brasileira. (ALMEIDA, 2007).

Foi nesse cenário que nasceu a oportunidade de uma tentativa de atrair os olhos dos EUA para os países latino-americanos. Nas palavras de CERVO e BUENO (2014, p. 311), “*O quadro externo ensejou a JK o lançamento da Operação Pan-Americana.*”

### **A operação Pan-Americana e a política externa de JK**

Para CERVO e BUENO (2014, p. 311) a Operação Pan-Americana (OPA) tratava-se de uma proposta brasileira para evitar a penetração de “ideologias exóticas” e antidemocráticas nos países atrasados, como era o caso dos latino-americanos. O que JK propunha era uma cooperação de âmbito hemisférico visando

o desenvolvimento e o fim da miséria como “defesa” contra as ideologias contrárias aos interesses e objetivos norte-americanos.

A conjuntura política era absolutamente propícia para que JK desse o primeiro passo da OPA. Conforme analisado por CERVO e BUENO (2014), a mal sucedida viagem de Nixon, vice-presidente norte-americano, à América Latina evidenciou o antiamericanismo dos latino-americanos ressaltado principalmente pela exclusão desses países dos benefícios de cooperação fornecidos pelos EUA a outras nações, sobretudo por meio do Plano Marshall.

Na análise de RIBAS (2006), destaca-se a atuação pessoal do presidente Juscelino na formulação da Política Externa de seu governo. A Operação Pan-Americana não fugiu nenhum pouco desta realidade. Contornando o Itamaraty e fazendo uso de pessoas de sua estrita confiança Juscelino enviou ao Presidente norte-americano em maio de 1958 uma correspondência por meio da qual despertava a necessidade de uma revisão da presença norte-americana na unidade continental.

Para SIMON (2012, p. 146), além de lamentar os acontecimentos aos quais o vice-presidente Nixon fora exposto, JK demonstrou na carta preocupação com esses eventos argumentando que seriam prejudiciais à causa pan-americana e enfraquecedores da democracia. De acordo com a autora, na mesma correspondência Juscelino propôs aos EUA a correção dessa impressão de que a América não estava unida e cobrou uma maior participação do Brasil nos assuntos internacionais tendo em vista o país já ter alcançado “certo grau de desenvolvimento”.

Para RIBAS (2006), JK buscou por meio desta correspondência assegurar que os EUA alterassem sua postura em relação aos países latino-americanos com estímulos ao desenvolvimento econômico afastando as prováveis investidas soviéticas no continente.

De acordo com LIMA (2006), a correspondência dirigida ao Presidente Eisenhower, elaborada com forte participação do assessor de JK, Augusto Frederico Schmidt, propunha uma profunda revisão das relações interamericanas e dos ideais pan-americanistas não detalhando porém nenhuma ação neste sentido. O autor argumenta que a OPA representava o anseio brasileiro de uma postura mais atuante e autônoma na Política Internacional.

A resposta do Presidente norte-americano foi tão genérica quanto a proposta enviada por Juscelino. Na análise de SILVA (1992), Eisenhower concordou inicialmente com a proposição brasileira ressaltando a necessidade de aproximações e entendimentos entre os dois governos para se dirigir consultas aos demais membros da comunidade pan-americana. Para a autora, na mesma correspondência é possível notar o direcionamento que os EUA queriam dar ao assunto ao propor uma agenda voltada, principalmente, para as questões de segurança e contenção do comunismo. A autora ainda cita que, Eisenhower propõe como início das conversações, por exemplo, uma execução mais completa da Declaração de Solidariedade resultante da Conferência de Caracas em 1954.

Se por um lado os EUA se encarregaram de preparar a vinda ao Brasil do Secretário de Estado norte-americano Foster Dulles em agosto de 1958, como descreve RIBAS (2006), Juscelino se preocupava em ganhar apoio interno e regional para a Operação.

Na análise de GALERANI (2010), a Operação Pan-Americana contou com 3 fases. A primeira ocorreu entre maio e setembro de 1958 desde a carta de JK a Eisenhower até a reunião informal de chanceleres em Washington e foi dirigida pessoalmente pelo Presidente Juscelino, conforme destacam CERVO e BUENO (2014, p. 313). A segunda fase, marcada pela mudança da atuação individual brasileira para o multilateralismo do comitê dos 21, vai desde a criação deste comitê até a Revolução Cubana. E a terceira fase, caracterizada pela Revolução Cubana fazendo com que o discurso brasileiro finalmente fizesse sentido para os EUA, vai até a Ata de Bogotá.

Foi durante a liderança de JK que a OPA teve seus momentos de maior atividade. Como mostra SIMON (2012, P.146), Juscelino deu publicidade à Operação já em junho de 1958 quando discursou, no Palácio do Catete, aos embaixadores dos países americanos acreditados no Rio de Janeiro. No discurso JK reivindicava principalmente uma maior participação brasileira, e das demais nações do continente, nos problemas mundiais sem, no entanto, pretender elevar o Brasil a líder regional.

Para SILVA (1992), os objetivos e pressupostos da OPA foram melhor explanados por Kubitschek em discurso para as Forças Armadas no Palácio do

Itamaraty no mês seguinte ao discurso realizado no Catete. A autora destaca que nesta ocasião pôde-se perceber a ênfase em três aspectos básicos da Operação, quais sejam:

a) A OPA expressava uma necessidade brasileira de maior participação nas relações internacionais de forma autônoma. Na visão do Presidente, o país, assim como as demais nações americanas, estavam sujeitas às consequências das políticas empreendidas pelos EUA, assim deveriam ter uma maior participação nos direcionamentos dessa política.

b) O objetivo central da Operação era o combate ao subdesenvolvimento econômico da América Latina que era visto como uma “chaga” que deixava brechas para a introdução de ideologias comunistas. Para Juscelino a cooperação dos países latino-americanos na defesa do continente contra o comunismo só iria até a barreira da fome e miséria que assolavam grande parte de suas populações.

c) A OPA era apresentada como uma iniciativa de caráter e objetivos multilaterais, deste modo o Presidente deixava claro que o país não buscava para si qualquer objetivo individual. Em seu discurso argumentava que a OPA visava dar expressão a um sentimento que era de toda a América.

De acordo com LIMA (2006), a proposta da OPA e o ideal de superar a pobreza por meio da cooperação internacional tiveram grande apoio interno. Algumas decisões como a substituição de Macedo de Soares por Francisco Negrão de Lima no Itamaraty tiveram que ser tomadas por Juscelino para que seus ideais fossem melhor compreendidos e perseguidos pela diplomacia. Na análise do autor JK buscou apoio em todas as áreas da sociedade desde os militares até os ruralistas, passando pelos industriais, intelectuais e trabalhadores brasileiros visando a construção de uma política externa com participação nacional, tendo em vista a premissa de que o desenvolvimento viria para todos.

Mais do que buscar o apoio interno, dado seu aspecto multilateral, a OPA também necessitava de uma convergência dos objetivos dos países latino-americanos, o que também foi amplamente explorado por Juscelino. Na análise de SILVA (1992), o Governo Kubitschek empreendeu uma série de contatos políticos e diplomáticos com os países latino-americanos tanto em nível de chancelaria quanto

presidencial buscando assegurar o apoio para a Operação. De acordo com a autora o Presidente recebeu dos chefes de Estado latino-americanos manifestações de apoio explícito à sua iniciativa.

De acordo com RIBAS (2006), após buscar apoio interno e regional e articular as alterações no Itamaraty, o governo Kubitschek preocupou-se em preparar a visita do secretário Foster Dulles ao Brasil para tratar, além outros assuntos de caráter bilateral, os próximos passos da Operação Pan-Americana.

Na análise de SILVA (1992), a visita de Dulles assemelhava-se a um “diálogo de surdos”. De um lado o governo JK privilegiava todos os assuntos relativos à OPA e buscava transformar a visita em uma oportunidade para propaganda e difusão das propostas da OPA e de outro a frieza do governo Eisenhower em relação à Operação buscando a todo custo desassociar qualquer referência entre as questões de segurança e a cooperação econômica evitando dar qualquer destaque à OPA. Para a autora o ponto alto desses desentendimentos ou desencontros foi a emissão de uma declaração conjunta para “selar” o encontro.

Na análise de RIBAS (2006), o Secretário de Estado apresentou uma minuta de declaração que nem de longe atendia aos anseios de JK. O documento apresentava preocupação com a segurança e a repressão do comunismo mas não fazia nenhuma menção a Operação Pan-Americana fazendo com que Juscelino rejeitasse de imediato a proposta.

Para SILVA (1992), após concessões de ambos os lados os dois governos assinaram a “Declaração de Brasília” apresentando dois objetivos da OPA, quais sejam, maior participação dos países latino-americanos na política internacional e o combate ao subdesenvolvimento como forma de preservar a segurança coletiva no continente. A autora ressalta que a Declaração de Brasília representava pequena vitória brasileira em relação à OPA que também já havia conquistado um feito significativo quando o governo norte-americano emitiu sinais de concordância de uma reunião informal de chanceleres para discutir as relações interamericanas pouco antes da vinda de Dulles ao Brasil.

SIMON(2012), enxerga como um dos primeiros efeitos da OPA, após visita de Dulles, a criação do “Comitê dos 21” como uma resposta ao *aide-memoire* que o governo brasileiro divulgou às embaixadas das Repúblicas americanas situadas

no Rio de Janeiro. De acordo com a autora este documento reafirmava os objetivos, as definições e as características da OPA.

O documento propunha ainda uma agenda que nortearia mais tarde as atividades do futuro comitê. De acordo com SILVA (1992), os encaminhamentos eram no sentido de possibilitar a aplicação de capitais privados nas áreas subdesenvolvidas, maior facilidade de volume nos empréstimos de capital público internacional e a criação de uma entidade interamericana de financiamento, fortalecimento das economias internas visando a poupança e estímulos a investimentos, maior controle no mercado de consumo básico, criação de mercados regionais latino-americanos e a ampliação e diversificação dos programas de assistência técnica.

Superada as negociações a cerca do Comitê dos 21, conforme analisa SILVA(1992), este foi finalmente criado vinculado ao Conselho da OEA, a contragosto do Brasil que defendia a criação de um órgão autônomo, e contou basicamente com três momentos. Como informa SIMON (2012, p.148), o primeiro constituiu-se do primeiro encontro do grupo em 1958 que resultou na criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento, o segundo encontro do grupo ocorreu em 1959 em Buenos Aires onde foram realizados estudos detalhados de 24 projetos criados pelo grupo de trabalho e foram aprovadas resoluções para as áreas de financiamento e desenvolvimento econômico, comércio exterior e mercados regionais, produtos básicos e cooperação técnica. E o terceiro e último encontro em 1960 em Bogotá que resultou na assinatura da Ata de Bogotá objetivando estudar medidas de cooperação econômica para o continente.

Para RIBAS (2006), a Revolução Cubana alterou de imediato a postura norte-americana em relação à América Latina. De acordo com o autor o presidente Eisenhower realizou uma visita ao Brasil em fevereiro de 1960 no mesmo momento em que Cuba concretizava a assinatura de um tratado com a União Soviética para venda de açúcar, US\$100 milhões em empréstimos além de assistência técnica. A visita deixou claro a receptividade dos norte-americanos à OPA e principalmente à sua tese principal de que o subdesenvolvimento abria as portas para ideologias comunistas no continente.

Na análise de SILVA (1992), a visita do presidente norte-americano serviu também para tratativas de problemas bilaterais Brasil X EUA relacionados ao rompimento do Brasil com o FMI em virtude de uma série de medidas “impositivas” que aquele órgão queria imputar ao Brasil para concessão de empréstimos. Para a autora o governo JK encontrou não só apoio à OPA como também disposição da administração Eisenhower “*em eliminar as áreas de ficções nas relações bilaterais*”. A visita resultou em uma nova “Declaração de Brasília” que, segundo a autora, diferia bastante da primeira, sobretudo por reconhecimento por parte dos EUA da necessidade de iniciativas mais concretas a favor do desenvolvimento econômico hemisférico.

De acordo com SILVA (1992), os passos seguintes da OPA foram no sentido de preparar uma nova agenda mais modesta, agora com total apoio norte-americano, para levar à Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos na OEA em julho de 1960 que discutia, principalmente, o agravamento do conflito entre EUA e Cuba. O objetivo do Brasil nesse encontro era angariar apoio político explícito das demais nações visando resultados melhores da reunião do Comitê dos 21 em setembro do mesmo ano.

Para GALERANI (2010), o Brasil chegou ao Comitê dos 21 em Bogotá já com uma pauta mais extensa e robusta do que a apresentada anteriormente sobretudo apoiando-se no crescente favoritismo de John Kennedy à presidência norte-americana e em seu discurso voltado para uma revisão global das relações EUA/América Latina como demonstrado por SILVA (1992).

GALERANI (2010), argumenta que, embora extensa, a pauta de reivindicações brasileiras, apresentada na reunião derradeira do comitê, contou com forte pressão discursiva empreendida pela delegação cubana ao longo da reunião. Em sua análise o resultado da reunião, a Ata de Bogotá, caracterizou o ponto máximo de alcance da OPA e contemplou a aprovação das principais propostas brasileiras com objetivos de desenvolvimento econômico de longo prazo e o estabelecimento de metas quantitativas.

De acordo com SILVA (1992), “*a Ata de Bogotá se constituía não apenas de uma consagração da OPA, mas também num preâmbulo da Aliança para o Progresso*”. Para a autora a Ata de Bogotá é portando tanto um ponto de chegada

quanto um ponto de partida, considerando-se os alcances e as fronteiras da iniciativa brasileira.

Resultado da Política Exterior empreendida pelo governo Kubitschek CERVO e BUENO (2014, p.315), apontam o Tratado de Montevideu assinado em fevereiro de 1960 cujos signatários inicialmente foram Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru e Uruguai e mais tarde a Bolívia como resposta à ideia lançada pela OPA. Para os autores, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), criada por meio do referido tratado, chamava ainda mais a atenção dos EUA para os problemas latino-americanos.

Para LIMA (2006), os objetivos da OPA só passaram a ser melhor entendidos após a Revolução Cubana. O autor ressalta que as Relações Exteriores do Brasil naquele momento já haviam voltado sua estratégia para a diversificação de mercados. Para o autor o país saía de uma Política de alinhamento automático para uma voltada para objetivos próprios, buscando diversificação nas relações externas e conquistas de novos mercados, sem deixar de lado sua luta contra os ideais comunistas no país e no continente e priorizando uma maior aproximação com os países latino-americanos.

Neste mesmo sentido RIBAS (2006), identifica que a Política Externa de JK pode ser compreendida sobre dois aspectos. Num primeiro momento o alinhamento automático com os EUA e numa segunda perspectiva após a OPA quando pode-se perceber uma atuação mais autônoma e multilateral inclusive com posições independentes em relação aos EUA nos assuntos internacionais.

De acordo com CERVO e BUENO (2014, p. 314), a criação do BID era apontada como único resultado concreto da OPA e a Aliança para o Progresso e a ALALC como relacionadas à proposta brasileira.

Na visão de SILVA (1992), a contribuição inovadora de JK para a política exterior foi principalmente seu discurso coerente aos temas de autonomia, desenvolvimento e multilateralismo. De acordo com a autora a diplomacia brasileira retomou esses direcionamentos mais tarde.

Para RIBAS (2006), o enfoque dado ao multilateralismo ficou muito direcionado para a questão pan-americana fazendo com que o Brasil perdesse outras oportunidades que poderiam ter conferido maior expressão no cenário internacional.

Para o autor as relações com os países americanos foram amplamente caracterizadas pelo multilateralismo porém a mesma interação ocorreu de forma muito “tímida” com outras partes do mundo.

De acordo com CERVO e BUENO (2014), a Política Externa brasileira no governo JK também preocupou-se com as relações bilaterais que mantinham com vários países. Para os autores, em relação aos EUA houve em junho de 1959 o rompimento com o FMI sendo reestabelecido apenas por ocasião das conversações entre os presidentes desses países quando da visita de Eisenhower ao Brasil e em virtude da mudança de visão do EUA para a América Latina após a Revolução Cubana. Os autores citam ainda outras parcerias no campo das relações bilaterais com os EUA como o acordo de cooperação para usos civis da energia atômica de 1957 e os recursos do Banco de Exportação e Importação que vieram entre 1940 e 1959.

Conforme RIBAS (2006), houve também aproximação com o bloco soviético na busca por novos mercados para o Café brasileiro que enfrentava crise devido a resseção de 1957-1958 que afetou os EUA. De acordo com o autor o Brasil firmou acordo com a União Soviética em 1959 para troca de café por petróleo e equipamentos causando “acalorada discussão” no país principalmente por parte mais conservadoras da sociedade que não concordavam com as relações comerciais com a potência socialista.

Em relação à África e Ásia os autores CERVO e BUENO (2014), argumentam que o Brasil não foi um ator tão importante nas relações internacionais destes países. Na visão dos autores, o Brasil acompanhava na ONU as decisões das nações colonialistas e não dava tanta importância aos assuntos que afetavam aqueles países. De acordo com eles, em que pese ter reconhecido a importância das independências ocorridas na África em 1960 (17 países ficaram independentes), o Brasil não assumiu atitude de condenação ao colonialismo.

De acordo com CERVO e BUENO (2014, p.328), a Política Externa brasileira ganhou notoriedade a parti de JK dando base para a Política Externa Independente inaugurada pelo governo seguinte e o início da história contemporânea da diplomacia brasileira.

Na visão de RIBAS (2006), a Operação Pan-Americana tende a ser “repetida” ao longo da história da diplomacia brasileira pois constitui-se um “*road-map*” já construído que obteve êxito. Para o autor, futuros atores das relações internacionais tendem a buscar emular parte dos resultados já obtidos.

Para LIMA (2006), a OPA e o início de uma estratégia brasileira de política comercial universalizante tiveram grande destaque na Política Externa de JK. Para o autor, o país começou a estabelecer relações com países antes praticamente desconhecidos e lançou as bases para a Política Externa Independente.

GALERANI (2010), argumenta que JK conseguiu desviar o foco do conflito sobre o prisma Leste-Oeste, em referência à Guerra Fria, para uma necessidade de revisão da cooperação Norte-Sul, referindo-se ao papel dos EUA na América Latina. Na visão do autor, JK soube aproveitar bem a conjuntura favorável, propor a OPA e ainda consolidar como nova forma de atuação da Política Externa brasileira o multilateralismo.

Um dos ganhos da Operação Pan-Americana, de acordo com SIMON (2012), foi a mudança no comportamento dos EUA em relação aos países latino-americanos ampliando sua cooperação hemisférica que antes situava-se apenas no campo da segurança para uma participação mais efetiva no desenvolvimento econômico da região. A autora aponta a criação do BID como um exemplo dessa mudança. Outro aspecto também destacado por ela é a mudança nas relações entre os países do continente que passaram a perceber a importância da união para superação do subdesenvolvimento.

## Conclusão

A bibliografia explorada deu conta de que o período em análise representou muito mais do que “*50 anos de progresso em 5 de realizações*”. Os resultados dos “anos JK” tem seus reflexos ainda hoje na vida do país. Se por um lado houve o aumento do endividamento externo por outro o país tornou-se mais autônomo no campo das relações internacionais deixando de lado o alinhamento “automático” com os EUA.

O mundo passava por um momento delicado, o conflito socialista x comunista ocupava a agenda de grande parte dos países sobretudo por definir os contornos da política externa da época e a atuação dos principais atores nas relações internacionais. A política externa norte-americana, como foi visto, estava voltada para contenção do comunismo e suas ações de maior abrangência eram conduzidas neste sentido.

O pioneirismo brasileiro, e melhor descrito, a iniciativa de JK pode ser traduzida como algo muito maior do que a simples defesa contra ideologias comunistas ao propor aos EUA uma revisão de sua política externa para com os países latino-americanos. É fato que seria muito mais cômodo manter as relações no âmbito bilateral do que criar um consciente coletivo em todo um continente porém não foi o caminho adotado por Juscelino.

A Operação Pan-Americana constituiu um momento singular na condução da política desenvolvimentista de Kubitschek deixando, em alguns aspectos, de priorizar o desenvolvimento individual do Brasil e preocupando-se com o desenvolvimento de todos os países do continente. A operação pode ser entendida como um despertar das relações internacionais brasileira. A liderança, ainda que não buscada, naturalmente conduziu o país a protagonista regional de um projeto desta magnitude.

Os estudiosos pesquisados são unânimes em reconhecer que o resultado concreto da OPA foi muito menor do que o desejado por Juscelino Kubitschek mas também concordam que seus resultados indiretos levaram o Brasil a um outro patamar. A política externa brasileira saiu da inércia ao enxergar além dos EUA,

ampliar suas relações com os países vizinhos, estabelecer novas alianças, buscar novos desafios ao tratar a OPA em um aspecto multilateral e diversificar seu discurso em busca do desenvolvimento. A visão norte-americana em relação América Latina passou a ser outra não apenas pelo risco iminente de uma aproximação soviética, como ocorreu com Cuba, mas sobretudo por perceber a necessidade de desenvolvimento de todos os países do continente.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Paulo Roberto De. **As relações econômicas internacionais do Brasil dos anos 1950 aos 80**. Rev. Bras. Polít. int, v. 50, n. 2, p. 60-79, 2007. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbpi/v50n2/a05v50n2.pdf> >. Acessado em 28/01/1015.

CERVO, Amado Luiz. **Política de comércio exterior e desenvolvimento: a experiência brasileira**. Rev. bras. polít. int., Brasília , v. 40, n. 2, Dec. 1997. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-73291997000200001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73291997000200001&lng=en&nrm=iso)>. Acessado em 31/01/2015.

CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2014, 595 p.

FAUSTO, Boris. **História do Brasil**. 2ª ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo: Fundação do Desenvolvimento da Educação, 1995. – (Didática, 1).

GALERANI, Kleber Antonio. **Política Externa do governo Juscelino Kubitschek: a Operação Pan-Americana**. Revista InterAção, v. 1, n. 1, 2010.

LIMA, Marcos Felipe Pinheiro. **Do Americanismo ao Universalismo: As transformações nas Relações Internacionais do Brasil, de 1902 a 1964**. Mestrado em Relações Internacionais. Irel. Brasília: UnB, 2006.

MALAN, Pedro Sampaio. **Relações Econômicas Internacionais do Brasil (1945-1964)**” in Boris Fausto (org.), História Geral da Civilização Brasileira, Tomo III: O

Brasil Republicano , 4o vol .: Economia e Cultura , 1930-1964, 2a ed ., São Paulo , Difel, 1986, pp. 51-106.

RAMOS, Barbara Oliveira. **A Cooperação Internacional e os Debates Teóricos:** um estudo de caso sobre a atuação da Agência Norte-Americana para o Desenvolvimento Internacional (USAID) no Brasil. Mestrado em Relações Internacionais. Irel. Brasília: UnB, 2006.

RIBAS, Marcelo de Oliveira. **A "cooperação necessária" como ideia-força na política exterior do Brasil (1958-2005).** 2006. Tese de Doutorado. UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA.

SILVA, Alexandra de Mello. **A Política Externa de JK: a Operação Pan-Americana.** Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, mimeo, 1992.

SIMON, Silvana Aline Soares. Juscelino Kubitschek e a operação pan-americana (1956-1961) 10.5102/uri. v10i1. 1749. Universitas: Relações Internacionais 10.1 (2012).

VISENTINI, Paulo Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. Manual do candidato: história mundial contemporânea (1776-1991): da independência dos Estados Unidos ao colapso da União Soviética. – 3. ed. rev. atual. – Brasília : FUNAG, 2012.