

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**DA OPÇÃO IDEOLÓGICA À DECISÃO PRAGMÁTICA:
as relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos
de 1964 a 1969**

Carlos Nogueira da Costa Júnior

Brasília

2007

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO
EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**DA OPÇÃO IDEOLÓGICA À DECISÃO PRAGMÁTICA:
as relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos
de 1964 a 1969**

Carlos Nogueira da Costa Júnior

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Antônio Carlos Lessa

Brasília

2007

AGRADECIMENTOS

Este trabalho não é apenas fruto de um esforço intelectual isolado, mas é a soma das relações pessoais e acadêmicas construídas ao longo do tempo.

Primeiramente, devo agradecer meu pai, minha mãe e meu irmão, partícipes ostensivos e construtores primordiais na minha formação social, cujo apoio foi fundamental para o cumprimento dos requisitos solicitados no programa de pós-graduação.

Meu caríssimo orientador, Professor Doutor Antônio Carlos Lessa, cuja tutela acadêmica excedeu as linhas do tecnicismo científico, passando a transbordar no universo pessoal e profissional, orientando-me para as escolhas que de fato maximizam.

Ao Professor Doutor Carlos Pio, que contribuiu com as perspectivas da economia política internacional. Ao Professor Doutor Eduardo José Viola, cujas ressalvas foram importantes para compreender a economia norte-americana em sua formação histórica. A Professora Doutora Albene Menezes cabe meus sinceros agradecimentos, por sua forte influência nas considerações do presente trabalho acerca das relações entre os Estados Unidos e América Latina. Ao Professor Doutor Amado Luiz Cervo, por seu singular conhecimento acerca das relações internacionais do Brasil, e ímpar contribuição para compreender as perspectivas e visões de mundo dos formuladores de política externa brasileira na década de 1960.

Agradeço também aos meus colegas do programa de mestrado, especificamente a amizade de Rogério de Souza Farias e de Seme Taleb, que contribuíram no esforço de pesquisa e busca por fontes documentais e bibliografia pertinente.

Devo salientar o carinho e dedicação de Giselle de Souza Lordes, que me inspirou em determinação e perseverança, ajudando-me também nas partes mais técnicas da dissertação.

Resta-me ainda lembrar o apoio e do inigualável tratamento conferido pelo pessoal do Arquivo Histórico do Itamaraty, em especial o Chula.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - MATRIZ DOCTRINÁRIA E POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA DE 1964 A 1969	13
1.1. A Política Externa Interdependente: correção de rumos em busca de credibilidade externa	13
1.2. A Diplomacia da Prosperidade: motivação econômica e a busca universalista pelo capital externo	36
CAPÍTULO II - A POLÍTICA E ECONOMIA BRASILEIRAS DE 1964 A 1969	66
2.1. A Fase dos Liberais-Internacionalistas: a busca pelo poder e a legitimidade econômica	66
2.2. Economia Racional: A Ortodoxia Gradualista e a Estabilidade	77
2.2.1. Estabilização econômica e poupança externa: o desenvolvimento associado	78
2.2.2. Setor Externo: capitais estrangeiros como poupança complementar	86
2.3. A Linha-Dura no Poder: repressão e contestação armada	95
2.4. A nova estratégia econômica: crescimento e controle da inflação	106
2.4.1. Política salarial e inflação: controle direto e crescimento econômico	107
2.4.2. O Setor Externo: continuidade e queda da ajuda externa	115
2.5. A Economia Política de 1964 a 1969: realismo, poder e legitimidade	118
CAPÍTULO III – AS RELAÇÕES BRASIL-ESTADOS UNIDOS ENTRE 1964-1969	122
3.1. Relações entre Estados Unidos e América Latina na década de 1960: dificuldades econômicas, contenção do comunismo e capital privado	122

3.2. Relações Brasil-Estados Unidos na Política Externa de Castello Branco: alinhamento condicionado e escassez de recursos externos	130
3.3. As Relações Econômicas Brasil-Estados Unidos na Política Externa de Costa e Silva: a escassez de recursos no entendimento bilateral	149
CONCLUSÃO	177
BIBLIOGRAFIA	185

ÍNDICE DE TABELAS

1. Quadro Comparativo das Matrizes Doutrinárias da Política Externa Brasileira de 1964 a 1969	63-64
2. Balanço Geral da União: 1964-1966	81
3. Balanço de Pagamentos do Brasil: 1962-1966	84
4. Balança Comercial do Brasil: 1964-1966	93
5. Balanço Geral da União: 1967-1969	110
6. Balança Comercial do Brasil: 1964-1969	116
7. Investimentos Externos Diretos no Brasil: 1966-1969	118
8. Realocação dos Recursos da USAID: 1967	165
9. Investimento Estrangeiro Direto no Brasil: 1964-1969	168
10. Relações Comerciais entre Brasil e Estados Unidos de 1964 a 1969	170

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo principal identificar as rupturas e continuidades no plano das relações econômicas entre Brasil e os Estados Unidos da América. O problema fundamental aventado é compreender porque as relações Brasil-Estados Unidos, no período entre 1964 a 1969, mantêm seu nível de entendimento e seu perfil de fluxos econômicos, financeiros e comerciais mesmo após uma mudança ideológica na matriz doutrinária da política externa brasileira em 1967, que transitou de um viés liberal-internacionalista para um viés nacionalista conservador. A tese central assume que, não obstante a mudança ideológica na matriz doutrinária da política externa brasileira em 1967, a continuidade qualitativa e quantitativa das relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos foi determinada pela escassez de recursos internos no Brasil e pela superioridade de poder econômico e político dos Estados Unidos.

ABSTRACT

The present work aims at to identify the ruptures and continuities in the plan of the economical relations between Brazil and the United States of America. The fanned fundamental problem is to comprehend why the Brazil-United States relations, in the period among 1964 to 1969, maintain its understanding level and economic, financial and trade profile of flows even after an ideological change in the Brazilian foreign policy's doctrinaire matrix in 1967, that shifted from a liberal-internationalist inclination to a conservative nationalist one. The central thesis assumes that, in spite of the ideological change in the doctrinaire matrix within the Brazilian foreign policy in 1967, the qualitative and quantitative continuity of the economical relations between Brazil and United States was determined by the shortage of internal resources in Brazil and by the superiority of economical and political power of the United States.

Introdução

Após o golpe de Estado, em abril de 1964, o General Humberto de Alencar Castelo Branco assume a Presidência da República. Rompendo com os princípios que regiam a Política Externa Independente, formulada principalmente pelos embaixadores San Tiago Dantas e Afonso Arinos, o regime castelista imprimiu na política externa brasileira, no período de 1964 a 1967, uma visão de mundo dissonante do cenário de *détente* prevalecente no sistema internacional, ao enaltecer o constrangimento imposto pela clivagem Leste-Oeste nas relações internacionais de potências médias, como o Brasil.

Sob um enfoque paradigmático do período do governo Castelo Branco, Cervo identifica três dimensões da prática diplomática e política brasileira. A primeira é a percepção de um mundo estruturado pela bipolaridade. A interpretação geopolítica evidencia-se predominante. De acordo com Cervo, incorpora-se nesta dimensão “*as categorias do ocidentalismo, da interdependência, da segurança coletiva, da aproximação com os Estados Unidos e da abertura econômica*”¹. A segunda dimensão foi uma abertura ao capital estrangeiro. Nessa instância, o liberalismo é sobreposto às teses do nacionalismo e da estatização. Paulo Fagundes Vizentini aponta as nomeações de Otávio Gouveia de Bulhões e de Roberto Campos, para o Ministério da Fazenda e para o Ministério do Planejamento, respectivamente, como elementos estruturais do liberalismo pró-norte-americano, para consecução de um “*modelo de desenvolvimento dependente e associado*”². A última dimensão refere-se à contradição entre a “Correção de Rumos” de Castelo Branco e os resquícios do universalismo e nacionalismo na prática diplomática. O liberalismo econômico não seria radicalizado, mas estaria controlado pela racionalidade do Estado brasileiro, da mesma forma que o alinhamento aos Estados Unidos não seria realizado em detrimento das relações do Brasil com o resto do mundo³.

¹ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 310;

² VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998. p. 24-25.

³ CERVO, *op.cit.*, p. 378;

Portanto, tem-se uma política externa que identificava dois fatores condicionantes da inserção internacional do Brasil: a interdependência entre as arenas políticas, econômicas e militares, da qual se produzia a asserção de que o desenvolvimento e ajuda externa geram segurança e estabilidade; e a disputa Leste-Oeste, caracterizada no conflito entre capitalismo e comunismo como condicionantes. Nessa perspectiva, a política externa deveria atrair investimentos externos por meio da construção da credibilidade internacional. Para ganhar essa credibilidade externa, era necessário evidenciar um cenário interno confiável, adaptando o panorama institucional às expectativas dos credores internacionais. A variável em pauta, neste caso, era a economia doméstica.

Havia na economia brasileira, até meados da década de 1960, dois problemas estruturais: déficit crônico na balança de pagamentos⁴ e alta inflação⁵. Ao Brasil, portanto, faltavam divisas para financiar o desenvolvimento. Em 1964, o governo Castelo Branco lançou seu programa econômico, cuja estratégia, na conjuntura interna, era diminuir o déficit do setor público, contrair o crédito privado e estabilizar os índices salariais. Do ponto de vista do processo de industrialização, a queda de gastos públicos e da liquidez prejudicava os investimentos, diminuindo a capacidade das empresas nacionais de gerar lucros e empregos. No cenário externo, a missão foi diversificar a pauta de exportação e de parcerias comerciais, e captar recursos externos para subsidiar os investimentos nacionais.

Em março de 1967 ascende ao poder, no Brasil, o Marechal Arthur da Costa e Silva. Tendo como seu chanceler o embaixador José Magalhães Pinto, Costa e Silva desenvolveu uma ruptura com as tendências castelistas ao lançar uma nova base de política externa, apresentada na época como a “Diplomacia da Prosperidade”. Retornando às tendências da Política Externa Independente de Jânio Quadros e João Goulart, o novo governo atenua as

⁴ Em 1955, 11,6% dos lucros com exportação eram direcionados para os serviços da dívida externa. Em 1960, essa taxa subiu para 36,6%. Cf. SYVRUD, Donald E. *Foundations of Brazilian Economic Growth*. Stanford: Hoover Institution Press, 1974. p. 183. *apud* SKIDMORE, op. cit., p. 35.

⁵ Bucco, ao analisar a política econômica do período 1964-1968, afirma que a causa primeira da inflação era um excesso de demanda, impulsionada pelo excesso de crédito ao setor privado, crescimento da massa salarial, e *déficits* do setor público Cf. BUCCO, Jack A. *The Economic Policy of the Brazilian Military Regime: 1964-1985*. Bowling Green State University, 2002. f. 41.

relações especiais com os Estados Unidos⁶, fundado na percepção de que o conflito bipolar estava congelado, enaltecendo atuação no *front* Norte-Sul. A visão de mundo do grupo nacional-autoritário defendia a ampliação do papel do Estado na economia, rompendo com os conceitos liberais de Castelo Branco.⁷ Tem-se, assim, a busca pelo desenvolvimento nacional, não mais concebido como obra subsidiada pela interdependência, mas pela capacidade doméstica de gerar riqueza e crescimento. Tal visão, segundo Vizontini, foi em grande parte influenciada pela teorização de Araújo Castro, que foi chefe da missão brasileira junto à ONU, de 1968 a 1971⁸. Dessa forma, ocorre uma mudança ideológica na política externa brasileira. Deixa-se a noção de círculos concêntricos e ocidentalismo pela noção de universalismo. A segurança não é mais concebida de forma coletiva, mas independente, nacional. A opção pela autonomia, desenvolvimento, segurança nacional e integração latino-americana, permeia a política externa de Costa e Silva, que busca intensamente no cenário multilateral a defesa do acesso a mercados externos, a tecnologia nuclear para fins pacíficos, e alteração das regras que obstaculizam o desenvolvimento, voltando-se para o Terceiro Mundo⁹.

Ressalta-se que, posto que essa política externa se afaste conceitualmente daquela praticada no momento castelista, os constrangimentos econômicos permaneciam, e com eles, a necessidade de recorrer ao meio externo para conseguir subsídios ao projeto de desenvolvimento nacional¹⁰. Nesse aspecto, a política externa instalada em 1967 não se diferencia muito daquela iniciada em 1964. Não obstante afirmar seu nacionalismo, a busca por recursos externos se dava, permanentemente, em duas frentes: captação de empréstimos e investimentos externos, e

⁶ LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, Nº Especial, p.32, 1998.

⁷ VIZENTINI, *op.cit.*, p. 79-80;

⁸ VIZENTINI, *op. cit.*, 85;

⁹ *Id.* p. 77-129; CERVO, *op. cit.*, p. 380-419;

¹⁰ Em 1968, Costa e Silva explicava ao Congresso Nacional, que “*A Diplomacia da Prosperidade baseia-se na convicção de que o desenvolvimento é uma responsabilidade nacional – a ser exercida principalmente através de instrumentos internos. Reconhece o Governo, contudo, o caráter estratégico do setor externo, tanto em termos de comércio como de capitais e técnica. Por isso, acolhe a colaboração estrangeira, mas compreende seu caráter coletivo*”. Cf. BRASIL/PRESIDENTE, 1967-1969 (COSTA E SILVA). Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo presidente da república na abertura da sessão legislativa de 1968. Brasília: Imprensa Nacional, 1968. p. 131;

comércio exterior¹¹. As relações com os Estados Unidos, no âmbito econômico e comercial, não sofreram as mesmas mudanças que, a partir de 1967, ocorreram nas arenas da segurança, do acesso à tecnologia nuclear e do posicionamento político quanto ao cenário bipolarizado. Vizentini afirma, quanto às relações Brasil-Estados Unidos, que não houve questões que deteriorassem a dinâmica desse eixo bilateral¹². Moniz Bandeira afirma, por sua vez, que no governo Costa e Silva, em boa medida, a mudança de postura política em relação aos EUA é resultado da necessidade de corresponder mais às expectativas provenientes do empresariado brasileiro, insatisfeito com o cenário econômico, e do setor jovem do exército brasileiro, de postura radicalmente nacionalista¹³.

Considerando esse contexto, a historiografia brasileira desenha a política externa de Castelo Branco e Costa e Silva como dois períodos estanques, procurando conferir ou compreender esses dois momentos com unidade conceitual própria e delimitada. Enquanto no período Castelo Branco prevaleceu um modelo de desenvolvimento associado ao capital externo e uma estratégia de alinhamento aos Estados Unidos, no período Costa e Silva prevaleceu uma inflexão, ou seja, que o universalismo rompe com o alinhamento, e que o desenvolvimento associado cede para o desenvolvimento nacional, independente do capital externo. Entretanto, também reconhece determinadas continuidades, principalmente no que se refere às relações do Brasil com Estados Unidos, e a perene procura pelo capital externo para subsidiar o projeto de desenvolvimento nacional¹⁴.

¹¹ SILVA, *op. cit.*, p. 416;

¹² Segundo Vizentini, “*As principais divergências entres os dois países em 1967 foram: o Tratado de Não-Proliferação Nuclear; limitações à importação de café solúvel, o contingenciamento dos têxteis, o Acordo Internacional do Cacau, a reação à maior participação brasileira nos fretes bilaterais e a parcela do Brasil na redistribuição de cotas de açúcar. Mas Costa e Silva, de uma forma geral, conseguiu manter a relação Brasil-EUA em termos razoáveis*”. Cf. VIZENTINI, *op. cit.* p. 93; Além disso, o perfil das relações com os EUA no plano econômico e comercial não mudaram em 1967. No período de 1967 a 1969, os EUA compraram, na média, 40,29% do total de exportações brasileiras para o mundo. O segundo parceiro comercial do Brasil, neste mesmo período, a Alemanha Ocidental, comprava, na média, apenas 24,93%. Cf. FUNDAÇÃO INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Séries Estatísticas retrospectivas. V. 3. Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1985. Rio de Janeiro, 1986. p. 530-4;

¹³ BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente: 1950-1988. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 164-5;

¹⁴ Estudos, como o de Vizentini, revela no período Costa e Silva um cenário confuso, no qual coexistem o discurso nacionalista-independentista e a parceria com o capital externo. Segundo o autor, “*Esta política de crescimento industrial e inclusive de enfrentamento com os Estados*

Dessa constatação na literatura surge uma inquietação que se eleva do plano empírico para o teórico. Considerando os fatos apontados pela pesquisa histórica, até que ponto é possível afirmar que houve mudança de um modelo associado para um autônomo, visto que a procura por capital externo permanece nas duas administrações? Como se deu o relacionamento entre a linha-dura nacionalista e o governo de Washington no que tange as relações econômicas? Essas indagações levam a um problema central e fundamental: porque as relações Brasil-Estados Unidos, no período entre 1964 a 1969, mantêm seu nível de entendimento e seu perfil de fluxos econômicos, financeiros e comerciais mesmo após uma mudança ideológica na matriz doutrinária da política externa brasileira em 1967, que transitou de um viés liberal-internacionalista para um viés nacionalista conservador? O problema refere-se, dessarte, em compreender a relação entre opção política e estrutura econômica.

Para solucionar esse problema, faz-se necessário, então, verificar rupturas e continuidades no plano da política externa brasileira, no plano da política e economia doméstica brasileiras, e no plano das relações do Brasil com os Estados Unidos, de modo desvendar esse universo histórico, organizar seus fragmentos já identificados pela historiografia, e encaixá-los com outros ainda não considerados, reconstruindo o fato de forma inteligível. Resume-se assim o objetivo ulterior do presente trabalho.

Unidos no plano internacional teve, contudo, sua contrapartida nas relações relativamente harmoniosas do governo com o Fundo Monetário Internacional. A razão disto residia no fato de que o Brasil continuava seguindo a receita monetarista, embora heterodoxa, e lograva melhores resultados que o governo Castelo Branco, como era o caso da redução da inflação. Além disso, criavam-se oportunidades vantajosas para as empresas transnacionais e para o capital estrangeiro". VIZENTINI, op. cit. p. 81; Além disso, a história econômica afirma mais continuidade que rupturas no Brasil de 1964 a 1969. Segundo Baer, "A estagnação, evidente na economia brasileira em 1962, continuou depois da mudança do regime em 1964 e persistiu até 1968, o que pode ser atribuído à combinação de alguns fatores: os efeitos das medidas de estabilização aplicadas naquele período; o espaço de tempo transcorrido antes que os efeitos das reformas institucionais realizadas no sistema financeiro pudessem ser sentidos e antes que os numerosos estudos e planos de expansão da infra-estrutura e das indústrias pesadas do país pudessem resultar em atividades de construção efetivas; e, finalmente, o intervalo de tempo necessário para convencer os investidores internos e estrangeiros, privados e oficiais, da estabilidade do novo regime e de seu controle sobre a economia." Cf. BAER, Werner. A Economia Brasileira. Tradução de Edite Sciulli. 2 ed. rev. São Paulo: Nobel, 2002. p. 95; Ainda, a própria análise de Cervo demonstra a necessidade de um estudo mais acurado acerca das continuidades e rupturas entre as políticas externas de Castelo Branco e Costa e Silva, quando o historiador afirma que no período castelista se misturavam mudanças de posicionamento político com resquícios do universalismo e nacionalismo da Política Externa Independente.

Sob esse escopo, a resposta tentativa a tais indagações foi desenhada mediante a análise das relações entre meio externo e interno na formulação da política exterior do Brasil. Visto na perspectiva da longa duração do paradigma do Estado desenvolvimentista, que vigeu de 1930 a 1989, o uso da variável externa como meio subsidiário para implementar o projeto de desenvolvimento nacional evidencia-se perene¹⁵. Dessa forma, o paradigma do Estado desenvolvimentista, aponta uma linha de compreensão para responder a pergunta proposta, ou seja, o papel do capital externo na história social e econômica brasileira, cuja origem surge ainda nos tempos do Brasil Império e seu modo de inserção da divisão internacional do trabalho imposto pelo capitalismo do século XIX.

Portanto, assume-se neste estudo que, não obstante a mudança ideológica na matriz doutrinária da política externa brasileira em 1967, a continuidade qualitativa e quantitativa das relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos foi determinada pela escassez de recursos internos no Brasil e pela superioridade de poder econômico e político dos Estados Unidos.

O objeto de análise da presente dissertação configura-se como parte da temática central da historiografia das relações internacionais do Brasil, ou

¹⁵CERVO, Amado L. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: *enfoque paradigmático*. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 46, n. 2, p. 13-15, 2003; Veja também, sob a perspectiva da longa duração, o papel da política externa nas relações internacionais do Brasil como instrumento subsidiário do projeto de desenvolvimento nacional, CERVO, Amado L. (org.) *Desafio Internacional: A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, 359p.; Ressalta-se que, entretanto, segundo esse enfoque, o modo de articulação da política externa brasileira, bem como o modelo de desenvolvimento, revelam-se variável, com transições entre dois pólos: a política de desenvolvimento associado ao capital liberal (*entreguismo*), e a política de desenvolvimento autônomo (*nacionalismo*). Cf. Id., *Ibid.*, p. 13-15; Cf. SOUTO MAIOR, Luiz A. P. *Brasil-Estados Unidos: desafios de um relacionamento assimétrico*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 44, n. 1, p. 57, 2001. Outra fonte que inspirou o desenho da hipótese é o relato de Roberto Campos, quando ex-embaixador do Brasil em Washington no governo de Jango e Ministro do Planejamento no governo Castelo Branco. Campos contribuiu com dois conceitos fundamentais para entender a política externa brasileira na década de 1960. O primeiro se refere ao conceito de “parceria seletiva”: aproximar dos Estados Unidos de modo a aproveitar sua capacidade de ajuda econômica externa, evitando conflitos de interesses comerciais. Surge da percepção de que Washington exercia duas forças no sistema interamericano: promovia a democracia representativa e economias de mercado, e, como Estado industrializado, tinha divergências comerciais com Estados menos desenvolvidos, à medida que esses evoluíssem em seus processos de industrialização. O segundo conceito se refere às ambivalências da política externa brasileira, que transitava entre o nacionalismo e a interdependência, entre o bilateralismo e o multilateralismo, entre a associação ao capital externo e sua rejeição. Cf. CAMPOS, Roberto de Oliveira. *A Lanterna na Popa: memórias*. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. p 746.

seja, a compreensão dos problemas do desenvolvimento¹⁶. Não obstante, o terreno das relações econômicas internacionais do Brasil revela-se pouco explorado¹⁷, destacando-se os estudos de Almeida¹⁸, de Heloísa Machado¹⁹ e de Malan²⁰. Visto os cortes temporais, tem-se que é pouco explorado o estudo das relações econômicas internacionais do Brasil dos anos 1960, constituindo, ainda, uma carência acadêmica na compreensão das relações entre política econômica e política externa²¹ na longa duração.

A estrutura metodológica contida neste trabalho buscou um diálogo ecumênico entre teoria e história das relações internacionais, e alguns trabalhos pertencentes a essas duas agendas de investigação foram considerados pela sua coerência e complementaridade. Entre as áreas do

¹⁶ CERVO, Amado Luis (org.). *Desafio internacional: A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. p. 15;

¹⁷ Tal como afirma o historiador Paulo Roberto de Almeida: “*O terreno teórico-prático das relações internacionais do Brasil apresenta-se, ao observador atento, como um imenso território ainda não totalmente mapeado, comportando lacunas analíticas e vazios conceituais, o que lhe dá um aspecto mais de terra incógnita que de campo cultivado*”. Cf. ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização*. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1998. p. 18-9.

¹⁸ O trabalho de Almeida procura reconstruir, em sua narrativa, a evolução de temas econômicos e sua inserção no desenvolvimento da diplomacia brasileira do período imperial. Cf. ALMEIDA, Paulo Roberto de. *Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: As relações econômicas internacionais no Império*. São Paulo: Senac, 2001. 675 p.;

¹⁹ Silva analisa, na longa duração e em narrativa histórica, o desenvolvimento do comércio exterior brasileiro, considerando sua formulação e comportamento diante do cenário internacional, e a busca do Brasil para avançar os estágios de industrialização. Cf. SILVA, Heloisa Conceição Machado da. *Da substituição de importações a substituição de exportações: A política de comércio exterior brasileira de 1945-1979*. Brasília, 2003. 627 f.;

²⁰ O estudo de Malan é, dentro os citados, aquele que estabelece o diálogo mais inteligível entre economia e relações internacionais do Brasil. MALAN, Pedro Sampaio. *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil: 1939-1952*. 2. ed. Rio de Janeiro: IPEA/INPES, 1980. 535 p.; MALAN, Pedro Sampaio. *Relações Econômicas Internacionais do Brasil: 1945-1964*. In: FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: DIFEL, 1982. p. 53-106;

²¹ Alguns autores estrangeiros já tentaram identificar e explicar as relações entre política econômica e política externa, embora sob enfoques e métodos diferentes. Por exemplo, considerando a estrutura como variável, e as relações entre setor público e privado, Katzenstein estuda essa relação na arena das potências industriais, nomeadamente, EUA, Grã-Bretanha, Alemanha Ocidental, Itália, França e Japão. Cf. KATZENSTEIN, Peter J. *International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. International Organization. Vol. 30, No. 1 (Winter, 1976), pp. 1-45; _____. *Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy*. International Organization. Vol. 31, No. 4, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Autumn, 1977), pp. 587-606; e, _____. *Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy*. International Organization. Vol. 31, No. 4, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Autumn, 1977), pp. 879-920. Outro exemplo são os trabalhos organizados por Milner e Keohane, utilizando a categoria da interdependência e da Economia Política. Cf. MILNER, Helen V.; KEOHANE, Robert O. (coord.) *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1996. 308 p.; e KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 3. ed. New York: Longman, 2001. 334 p.

conhecimento que compõe as ciências sociais, a história é aquela que mais se aproxima do grau de exatidão e rigor empírico, sem descurar da reflexão sobre a ação humana²². Nesse contexto, destacam-se a obra “Todo Império Perecerá”, de Duroselle, e a análise paradigmática de Cervo.

Adotando uma posição ecumênica ao mesclar história das relações internacionais com teoria das relações internacionais, Duroselle situa o rigor conceitual e os métodos quantitativos no tempo e no espaço, conferindo inteligibilidade para compreensão das dinâmicas internacionais²³. Neste intento, Duroselle elenca dois sistemas interdependentes. No sistema de finalidades tem-se a relação entre os agentes e as informações na produção do cálculo estratégico, caracterizado pela eleição do interesse nacional, formulação e opção de estratégias, e mensuração ou consideração dos riscos inerentes a cada meio possível de ação externa. No sistema de causalidades, tem-se a influência das forças profundas no condicionamento da ação humana, tais como as forças naturais, demográficas, econômicas e aquelas pertencentes ao campo das idéias.

Essa composição metodológica é adotada no presente trabalho, inspirando a organização das fases de investigação, de modo a permitir a compreensão das dinâmicas externas e internas, e como a ação do Estado brasileiro desenvolveu-se com relação aos Estados Unidos, identificando continuidades e rupturas nesse eixo bilateral.

A análise paradigmática de Cervo²⁴, por sua vez, aponta três níveis de análise: o diplomático, o político e o das relações internacionais. Sobre esses, têm-se três planos: o da imagem que uma nação tem de si e do mundo, o do interesse nacional e o da elaboração política, essa, consubstanciada na relação entre o meio interno e externo, pela manipulação das informações e do cálculo estratégico, formando tendências e rupturas. Por fim, Cervo separa dois conjuntos de componentes para a análise paradigmática: o bloco mental, composto pela ideologia e política; bloco duro, composto pelo interesse

²² WALLERSTEIN, Immanuel, (org.). A construção histórica das ciências sociais: do séc. XVIII até 1945. In: Para abrir as ciências sociais. Comissão Gulbenkian para Reestruturação das Ciências Sociais. São Paulo: Cortez Editora e Livraria Ltda., 1996. p. 30-32;

²³ DUROSELLE, Jean-Baptiste. Todo Império Perecerá. Tradução de Ane Lize Spaltemberg de S. Magalhães. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 17-40; FREYMOND, Jacques. Teoria e História. In: DUROSELLE, op. cit., p.435-441.

²⁴ CERVO, Amado L. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003;

nacional, relações econômicas internacionais e formação nacional²⁵. Essa estrutura de investigação, além de ser harmoniosa em relação àquela proposta por Duroselle, permite verificar a relação entre política externa, economia, ideologia e desenvolvimento.

Considerando que o presente trabalho pretende abordar as arenas políticas e econômicas das relações Brasil-Estados Unidos, não basta somente a proposta de Duroselle, uma vez que esse autor só considera a economia como força profunda quando gera violência²⁶. Pelo contrário, o interesse nacional do Brasil, configurado uma potência média, está consubstanciado no desenvolvimento, como afirma Cervo.

De modo a preencher esta lacuna teórica, considera-se pertinente ao tema aventado neste projeto, o trabalho do cientista político norte-americano Andrew Moravcsik. O objetivo principal deste autor em seu artigo “*Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*”²⁷ é reformular a Teoria Liberal de Relações Internacionais. Para isso, Moravcsik estuda o papel que as preferências exercem no comportamento dos Estados, e como tais preferências são determinadas nas relações que os Estados mantêm com o cenário doméstico e o cenário transnacional. Atendendo aos padrões contemporâneos de pesquisa em ciência social²⁸, e conferindo uma especial preocupação com a fundamentação empírica e coerência com a multicausalidade da realidade, Moravcsik expõe seus três principais argumentos para reformular a teoria liberal de relações internacionais.

No primeiro, Moravcsik afirma que os atores fundamentais são os indivíduos e os grupos sociais, que agem de modo racional, a fim de promover seus interesses, sob os constrangimentos impostos pela estrutura, composta pela escassez de recursos, conflito de valores e poder social²⁹. O segundo

²⁵ Utilizando este arcabouço, Cervo identifica quatro paradigmas das relações internacionais do Brasil: o liberal conservador (1822-1930); o Estado desenvolvimentista (1930-1989); o Estado normal e o Estado logístico, que coexistiram de 1990 aos nossos dias. Cf. Id.

²⁶ Idem, p. 171-8;

²⁷ MORAVCSIK, Andrew. *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. International Organization, Vol. 51, No. 4 (Autumn, 1997), p. 513-553;

²⁸ Cf. KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. 245p.

²⁹ Moravcsik afirma que: “*The fundamental actors in international politics are individuals and private groups, who are on the average rational and risk-averse and who organize exchange and collective action to promote differentiated interests under constraints imposed by material*

argumento trata da representação e das preferências dos Estados, sendo estes o nível institucional onde é traduzido o poder político de grupos sociais. O terceiro argumento afirma que a interdependência distribui custos e benefícios entre os Estados, de modo a conectar meios, e, por consequência, os fins e feitos da ação política³⁰.

Por fim, considera-se o trabalho de Alexandra de Mello e Silva sobre as percepções na política externa brasileira³¹. Utilizando o método histórico, mesclado ao arcabouço teórico sobre as percepções, Mello identifica o mapa cognitivo dos formuladores de política externa brasileira em três períodos: fase de transição no Brasil do regime imperial para o republicano, analisando Barão do Rio Branco e Joaquim Nabuco; fase entre a revolução brasileira de 1930 até o governo Juscelino Kubitschek; e os anos 1960³².

Mello identifica três componentes fundamentais do quadro cognitivo: percepção da natureza do sistema internacional em suas relações de poder; percepção da inserção regional e internacional do Brasil, como ator relevante e diferente dos estados latino-americanos; debate sobre quais modelos o Brasil deve perseguir e se deixar influenciar. Além desse resultado, é possível identificar um outro componente, a importância exercida pelos Estados Unidos na busca brasileira pelo desenvolvimento nacional. Portanto, a metodologia empregada observa a relação entre estrutura e agência, ou seja, entre o sistema de causalidades e o de finalidades.

Esse trabalho está dividido em três partes. No primeiro capítulo, realiza-se a análise das matrizes doutrinárias da política externa de Castelo Branco e de Costa e Silva, de modo a verificar o sistema de finalidades, e identificar rupturas e continuidades no plano da preferência política, observando especificamente a projeção do cálculo estratégico, ou seja, comparando o interesse nacional desenhado, os meios escolhidos, e os fundamentos que justificaram tais escolhas. Para isso, procedeu-se à consulta de discursos presidenciais, de Ministros das Relações Exteriores e de

scarcity, conflicting values, and variations in societal influence." Cf. MORAVCSIK, op. cit., p. 516;

³⁰ Id., p. 520;

³¹ MELLO E SILVA, Alexandra. O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. Revista Estudos Históricos, Vol. 8, Nº 15, 1995, p. 95-118;

³² Mello desenha o mapa cognitivo de Barão do Rio Branco, Joaquim Nabuco, Osvaldo Aranha, João Neves da Fontoura, San Tiago Dantas e Araújo Castro. Cf. Id.

Secretários-Gerais das Relações Exteriores, considerando também relatórios de política externa brasileira do período 1964-1969.

Dessa forma, a primeira fase desse trabalho procura cumprir o objetivo de compreender a construção ideológica da política externa entre 1964 e 1969, e qual o papel exercido pela escassez de recursos nessa estrutura doutrinária. Ao final do capítulo apresenta-se uma tabela comparativa, condensando as continuidades e rupturas no plano doutrinário das políticas externas em pauta.

No segundo capítulo procede-se a uma análise da conjuntura política e econômica nos governos Castelo Branco e Costa e Silva. O objetivo é identificar os constrangimentos internos na formulação e execução da política externa, de modo a compreender o sistema de causalidades. Além disso, seguindo o método proposto por Moravcsik, essa fase de investigação permite entender qual o nível de influência política possuída pelos homens de Estado³³ que lhes permitiam manter sua linha de preferência política. Também, a análise da estrutura econômica torna possível verificar em que intensidade a escassez de recursos internos determinou as escolhas no plano do Estado. Utilizam-se, para isso, fontes secundárias e dados estatísticos do Fundo Monetário Internacional, Banco Central do Brasil, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

No terceiro e último capítulo, apresenta-se o estudo das relações entre Brasil e Estados Unidos, com ênfase nos temas econômicos, envolvendo comércio, ajuda externa, investimentos públicos e privados, e cooperação econômica. Foram utilizadas fontes primárias e secundárias, considerando o arquivo diplomático norte-americano e brasileiro, procurando reconstruir na forma escrita a evolução do diálogo entre Brasília e Washington. O objetivo ulterior dessa fase do estudo é verificar o comportamento da preferência política e do constrangimento imposto pela escassez de recursos na configuração dessas relações bilaterais, e como a assimetria de poder político e econômico entre Brasil e Estados Unidos determinou as opções do lado brasileiro.

³³ RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean Baptiste. Introdução a História das Relações Internacionais. São Paulo: Difel - Difusão Européia do Livro, 1967. 542 p.

Por fim, encerra-se a pesquisa dissertando, no plano teórico, sobre as relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos, e como a estrutura econômica constrange a ação do agente no que tange a política externa.

Capítulo I - Matriz doutrinária e Política Externa Brasileira de 1964 a 1969

Neste primeiro capítulo, como já explicado na fase introdutória, o objetivo é identificar a matriz doutrinária da política externa do dois governos aqui analisados, de modo a estabelecer parâmetros de comparação, e por fim, verificar as continuidades e rupturas no arcabouço ideológico da política exterior do Brasil de 1964 a 1969.

Para cumprir essa tarefa foram utilizados os principais discursos sobre política externa no período aventado, considerando os pronunciamentos dos chefes de Estado, dos Ministros das Relações Exteriores e do Secretário-Geral das Relações Exteriores.

1.1. A Política Externa Interdependente: correção de rumos em busca de credibilidade externa

A política externa que vigeu entre 1964 e 1967, pertencente ao mandato do primeiro governo militar brasileiro, Marechal Humberto Alencar de Castello Branco, não recebeu título por parte de seus formuladores, que além do presidente, compreendiam também os embaixadores Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães, os dois chanceleres do referido período. No entanto, é tomada por seus executores como um programa de “correção de rumos³⁴”, correção essa referente às mudanças e rupturas com a Política Externa Independente de Afonso Arinos, Araújo Castro e San Tiago Dantas.

Adianta-se aqui, e como será visto ao longo deste capítulo, que o principal eixo dessa correção está na harmonização nas relações do Brasil com os Estados Unidos, eliminando um discurso reivindicatório do período João Goulart, e substituindo-o por uma política de entendimento e aproximação das posições políticas. Vizontini, em seu estudo sobre a política externa do regime militar brasileiro, utiliza a expressão Política Externa Interdependente³⁵ para se

³⁴ Cf. CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 526 p.;

³⁵ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998. 409 p. A historiografia brasileira carece de estudos mais profundos sobre a política externa do governo Castello Branco. Reflexo disso está na própria ausência de um título ou expressão que resuma a idéia ou objetivo principal da

referir à inserção internacional do Brasil no período do governo castelista, fazendo uso, para o título, de um dos fundamentos doutrinários da prática diplomática entre 1964 e 1967. No presente estudo, será essa a forma adotada para analisar a diplomacia do primeiro governo militar brasileiro.

Ao analisar os discursos presidenciais e dos chanceleres sobre sua “correção de rumos” das relações internacionais do Brasil, identifica-se seis temas principais ou grandes noções sobre o arranjo doutrinário, e pretensamente teórico, que fundamenta o programa de política externa brasileira inaugurada em 1964. São eles: a relação entre interesse nacional e o desenvolvimento como poder; relação entre independência e interdependência; o posicionamento político para o capital externo, para o bilateralismo e o multilateralismo; a relação entre desenvolvimento e recursos externos; as “relações especiais” com os Estados Unidos; e a importância das relações com o resto do mundo para o comércio exterior brasileiro. Essas linhas gerais da política externa de Castello Branco serão aqui descritas.

O primeiro componente da matriz doutrinária da Política Externa Interdependente conceitua o interesse nacional como a construção do desenvolvimento econômico e social do Brasil.

A política externa castelista elenca como seu objetivo primordial a afirmação do poder nacional. Essa afirmação nacional perpassa a esfera do desenvolvimento nacional. Nessa instância a diplomacia de Juracy Magalhães e Vasco Leitão da Cunha em muito se assemelha com a política externa de Costa e Silva, como será visto adiante. Esta diplomacia também afirma o desenvolvimento nacional como objetivo, além da construção do Brasil como potência.

O Secretário-Geral do Ministério das Relações Exteriores, Manoel Pio Corrêa Júnior, em seu discurso de posse de janeiro de 1966 afirmava que:

proposta de ação internacional do primeiro governo militar no Brasil. O trabalho de Amado Cervo e Clodoaldo Bueno, em seu esforço para sistematizar a história da política exterior do Brasil, denominou como a política de “correção de rumos” o programa de relações exteriores de Castello Branco, utilizando o objetivo deste para nomear o período, diferente de Vizentini, que utiliza um argumento doutrinário da política externa em análise para conceder um nome. Caso estranho em relação a esse é a política externa do primeiro governo Vargas, consagrada entre os historiadores como a política da “eqüidistância pragmática”, ou mesmo a Política Externa Independente de San Tiago Dantas, Afonso Arinos e Araújo de Castro. Dessa forma, a divergência sobre o título que deve ser conferido ao período da política externa de Castello Branco revela a necessidade de compreensão mais vasta sobre esse objeto.

Nesta hora histórica, a necessidade de promover o pleno desenvolvimento econômico do país, de afirmar sua grandeza no plano interno e externo, e de preparar os quadros dirigentes do Brasil de amanhã, é o empolgante panorama dentro do qual se move a diplomacia brasileira³⁶.

A noção de que o poder nacional passa pelo desenvolvimento econômico, e a visão de que a diplomacia deve atuar no sentido de conseguir recursos externos para o projeto de desenvolvimento estão inseridas na diplomacia castelista, tal como o Marechal afirmava em julho de 1964:

A nossa política externa tem por sua vez, os seus próprios objetivos. A diplomacia deve ser também um instrumento destinado a carrear recursos para o nosso desenvolvimento econômico e social como meio de fortalecimento do poder nacional³⁷.

O programa de relações exteriores do Brasil, segundo a Política Externa Interdependente, deve ser norteado pelo interesse nacional, ou seja, a busca pelo desenvolvimento é instrumentalizada para aumentar o poder nacional, visando, ao cabo, um objetivo restrito ao âmbito doméstico.

A formulação de nossa política externa, norteada pelos objetivos nacionais, busca também o robustecimento do poder nacional e, em particular, o dos instrumentos que nos permitam alcançar o pleno desenvolvimento econômico e social³⁸.

Quanto a esse traço, faz-se importante citar a literatura de política exterior do Brasil³⁹, que se refere ao período do governo Castello Branco como

³⁶ Discurso de sua Excelência o Senhor Embaixador Manoel Pio Corrêa Júnior, ao tomar posse do cargo de Secretário-Geral de Política Exterior do Ministério das Relações Exteriores, em 26 de janeiro de 1966. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **A Política Exterior da Revolução Brasileira**: discursos. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1968. p. 35;

³⁷ Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco, no Palácio do Itamaraty, por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concurso à Carreira de Diplomata, em 31 de julho de 1964. In: Id. *Ibid.* p. 17.

³⁸ Id. *Ibid.* p. 11;

³⁹ Sobre o desenvolvimento associado e o desenvolvimento autônomo ou nacional veja CERVO, *op. cit.*, p. 368-73; CERVO, Amado Luis (org.). **Desafio internacional**: A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. 359 p.; LESSA, Antônio Carlos Lessa. *O pretérito mais que perfeito: a evolução da ordem e da inserção internacional do Brasil (1945-2000)*. Brasília: mimeo, 2001. p. 26-27; VIZENTINI, *op. cit.*, p. 21-22. Todas as obras citadas referem-se ao governo Castello Branco como o período de vigência do desenvolvimento associado;

o tempo do desenvolvimento associado ao capital externo. Embora a busca por recursos externos faça parte da estratégia castelista, ela atende a um objetivo nacional, o de construção da potência brasileira, traduzida no desenvolvimento econômico e social.

A Política Externa Interdependente assevera dois princípios que devem guiar a ação internacional do Brasil: a autodeterminação e a não-intervenção externa em assuntos domésticos. Em seu pronunciamento no Itamaraty, em julho de 1964, Castello Branco afirmava que: *“Associamos a não-intervenção à autodeterminação, e aí encontramos o direito de cada país viver soberanamente, sem a interferência de particulares interesses estrangeiros ou de domínio de ideologias”*⁴⁰

Nota-se aqui um traço independentista, no sentido de que a política externa pós-1964 deve defender a soberania nacional, e um traço racionalista, no sentido de que a inserção internacional do Brasil deve prezar pelo interesse nacional, e não por preferências políticas. No seu discurso de julho de 1964 para os formandos do Instituto Rio Branco, Castello Branco afirma continuamente que a política externa brasileira deve ser pautada pelo interesse próprio.

Essa construção deve ser analisada de forma detalhada, uma vez que a Política Externa Interdependente relaciona política de independência com interdependência e, além disso, também relaciona vinculação ao sistema ocidental com ação comercial universalista, da qual não se desconsidera relações econômicas com países socialistas. Dessa forma, tem-se aqui a verificação do segundo componente doutrinário do programa de política externa do governo castelista.

Primeiramente, com relação à política de independência, a Política Externa Interdependente esclarece que essa é antes um objetivo que um método. Essa assertiva é fundamentada em uma leitura do cenário internacional diferente daquela que será vista na Diplomacia da Prosperidade. Para a diplomacia castelista, havia uma separação entre os dois pólos de poder no mundo à época da década de 1960, Estados Unidos e União Soviética.

⁴⁰ Id. p. 12.

Para a Política Externa Interdependente, não existia diálogo entre tais pólos, e a clivagem Leste-Oeste era latente, compondo a estrutura das relações internacionais, e não apenas uma linha conjuntural das mesmas. Segundo o recém empossado presidente:

No presente contexto de uma confrontação de poder bipolar, com radical divórcio político-ideológico entre os dois respectivos centros, a preservação da independência pressupõe um certo grau de interdependência, quer no campo militar, quer no econômico, quer no político. Nenhum país, seja no mundo ocidental, seja no soviético, poderá defender-se sozinho, contra um ou outro centros de poder. A defesa tem de ser necessariamente associativa. Do mesmo modo no campo econômico, o reconhecimento da interdependência é inevitável, não só no comércio, mas sobretudo no tocante a investimentos⁴¹

É possível observar que a Política Externa Interdependente conceitua a afirmação nacional como o alcance da independência, que como já citado, será conquistada por meio de um projeto de desenvolvimento econômico e social. Todavia, a busca pela afirmação nacional, segundo essa construção doutrinária, dá-se num cenário caracterizado pela interdependência entre vários campos das relações externas.

Considerando *a priori* os termos citados acima, pode-se afirmar a incompatibilidade entre associação e independência. Contudo, deve-se esclarecer que a associação, tal como adotada no discurso de Castello Branco, implica uma noção de cooperação, no sentido de que, no contexto bipolar, um Estado isolado não será capaz de defender seu espaço e interesse sem contar com o apoio de outros Estados.

Da mesma forma, segundo a Política Externa Interdependente, ocorre no campo da economia, política e segurança. De forma isolada, o Brasil não conseguiria afirma-se no meio externo, e, portanto, não estaria em condições de alcançar a independência. Destarte, a cooperação nessas arenas facilitaria a defesa dos interesses brasileiros. Tem-se assim uma construção doutrinária que, num primeiro momento seria incoerente e de conceitos inconciliáveis, mas que quando vistos no conjunto de tal construção, observa-se a defesa pela cooperação e ajuda externa. Prevalece, assim, a concepção

⁴¹ Id. p. 13.

de que a cooperação externa, mormente na área econômica, é vital para o alcance da independência num ambiente de interdependência.

A literatura brasileira de relações internacionais julga que essa associação é um alinhamento das posições brasileiras à política externa norte-americana⁴². Vale frisar aqui que, embora alguns autores discordem acerca da intensidade desse alinhamento, todos afirmam que no governo Castello Branco prevaleceu uma política externa de ímpar congruência com as posições norte-americanas. Uma das posições mais imparciais constatada na literatura consultada é a do diplomata Rubens Ricúpero, que afirma uma aproximação do Brasil com os Estados Unidos, sem, contudo classificá-la como alinhamento automático. Segundo ele:

Nunca terá sido maior a convergência ideológica com os Estados Unidos não só na percepção da continuidade e dos perigos da Guerra Fria. Mais do que isso, a aceitação da liderança norte-americana é sentida pelos dirigentes brasileiros como elemento integrante e inseparável da luta interna contra a subversão comunista. Ela é vista também como uma das metades da “relação especial” da qual a contrapartida será a contribuição americana para fazer do Brasil uma “história de sucesso” do modelo alternativo ao comunismo⁴³.

Ressaltando que a análise neste primeiro capítulo restringe-se unicamente à identificação de rupturas e continuidades nas matrizes teóricas das duas políticas externas brasileiras de 1964 a 1969, pelo menos no âmbito do discurso essa associação defendida por Castello Branco não tem por

⁴² BANDEIRA, Luis Alberto **Moniz. Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente: 1950-1988**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 328 p.; CERVO, Amado L. (org.) **Desafio Internacional: A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, 359p.; _____, Amado L. **Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003; _____; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 526 p. (Coleção O Brasil e o Mundo); SOUZA, Rodrigo do Amaral. *Da Política Externa Independente à Política Externa Interdependente: o governo Castello Branco*. in: DANESE, Sérgio França (org.) **Ensaio de História Diplomática do Brasil: (1930-1986)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1989. p. 89-100; VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente**. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2004. 278 p.; _____, Paulo G. Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998. 409 p.;

⁴³ RICÚPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEINTEFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (coord.) **Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 2 ed. 2 vol. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006. p. 29.

corolário um alinhamento automático à política de um dos pólos de poder.

Segundo afirma o presidente:

A independência é um valor terminal. Instrumentalmente, é necessário reconhecer um certo grau de interdependência, sem contudo ser levado ao ponto de cercear contatos comerciais e financeiros com países de diferentes sistemas políticos e econômicos⁴⁴.

Sob esse ponto de vista, a associação implica mais um caráter cooperativo do que uma noção de alinhamento. Tal abordagem serve de pilar para justificar a busca por recursos externos, necessários para o projeto de reestruturação econômica e desenvolvimento nacional.

Vale frisar que outro ponto que invalida, pelo menos no plano teórico, a tese de que a associação e a interdependência eram exórdios do alinhamento automático com os Estados Unidos, está na relevância do interesse nacional como eixo de orientação da inserção internacional do Brasil.

No caso brasileiro, a política externa não pode esquecer que fizemos uma opção básica, da qual decorre uma fidelidade cultural e política ao sistema democrático ocidental. Dentro dessa condicionante geral, nossa independência se manifestará na aferição de cada problema específico, estritamente em termos de interesse nacional, com margem de aproximação comercial, técnica e financeira com países socialistas, desde que estes não procurem invalidar nossa opção básica⁴⁵.

Tem-se assim, uma engenharia política voltada para cooperação externa. A negação do neutralismo é justificada com certo nível de adjetivação no discurso inaugural da Política Externa Interdependente:

1. Passividade, desaconselhável para um país de possibilidades e objetivos fundamentalmente ativos, como é o caso do Brasil;
2. Indeterminação de política interna e de sistemas econômicos, passando a organização nacional e perder nitidez, no esforço de evitar alinhamentos com um ou outro dos sistemas políticos, daí resultando uma híbrida ineficiência;
3. Emotividade imatura, fundada no ressentimento, justificado ou não, para com as antigas nações colonizadoras;
4. Extorsão internacional de recursos dos dois contendores da Guerra Fria, com êxito variável e recíproco;

⁴⁴ Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco, no Palácio do Itamaraty, por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concurso à Carreira de Diplomata, em 31 de julho de 1964. In: Id. *Ibid.* p. 13

⁴⁵ Id.

5. Fuga da realidade internacional, por medo dos perigos nela implícitos⁴⁶.

A Política Externa Interdependente assume claramente suas opções frente aos dilemas impostos na prática diplomática de uma potência média, que é assim considerado o Brasil da época pelos historiadores e politólogos já citados neste trabalho.

Em seu discurso Castello Branco aponta três dilemas cujo problema principal está na distorção do significado de nacionalismo. Segundo o Marechal, a política externa de antanho apresentou-se irregular e indecisa, movendo-se por caminhos contraditórios, ensejando, portanto, o terceiro componente doutrinário da Política Externa Interdependente, ou seja, o posicionamento político do Brasil com relação ao capital externo, ao nacionalismo e ao multilateralismo e bilateralismo.

O primeiro dilema é a opção entre uma posição nacionalista e outra interdependentista. Segundo a Política Externa Interdependente, a posição nacionalista implica uma atitude hostil em relação ao capital estrangeiro. No plano internacional o nacionalismo acusava a escassez de ajuda externa, enquanto que no plano doméstico essa política aprovava leis rígidas contra investimentos estrangeiros. Em julho de 1964, Castello afirmava:

Em vários períodos, nos últimos anos, o nacionalismo se agravou internamente, criando contradições em nossa política externa. Exemplo disso são os nossos contínuos protestos, no plano externo, contra a insuficiência de auxílio estrangeiro e dos investimentos de capital e, no plano interno, a adoção de atitudes restritivas e hostis ao capital estrangeiro⁴⁷.

Em seu discurso à nação brasileira, em julho de 1964, pelos meios de comunicação de massa, o presidente reafirma sua posição clara em torno do capital externo e da busca pelo desenvolvimento:

Por outro lado, desejo recordar que o Governo não pretende pagar pela sua política anti-inflacionária o preço da parada do desenvolvimento econômico do País. Muito ao contrário, o seu ritmo está sendo incrementado: pela restauração da confiança empresarial; pela restauração do ingresso do capital estrangeiro; pela volta aos entendimentos, à base da seriedade, com os organismos

⁴⁶ Id. p. 14-5.

⁴⁷ Id. p. 15.

internacionais de financiamento, inclusive a Aliança para o Progresso⁴⁸.

É possível observar que a relação entre capital externo e desenvolvimento implica numa percepção de escassez de recursos internos, uma vez que esse capital é um dos fatores que impulsionarão o desenvolvimento. Na Escola Superior de Guerra, Castello Branco assevera a importância do crédito externo na execução do plano de desenvolvimento econômico:

Retomar o desenvolvimento é o segundo dos grandes objetivos do Governo. Vencida a estagnação, deveremos retomar a taxa de 6% de crescimento anual, conforme já alcançado no passado, e, depois, criarmos as condições para uma taxa de 7%, estável, sem a inflação e o exagerado endividamento externo, que caracterizaram o derradeiro período de crescimento do País. Para isso buscamos restituir ao País o clima de tranqüilidade social anteriormente desaparecido, e que tanto afetou os investimentos, o trabalho e a produção no Brasil. Hoje, restabelecida a confiança dos empresários, normalizado o trabalho dentro das normas jurídicas que o protegem, obtido maior rendimento da máquina administrativa, alcançamos melhor acesso ao crédito e à ajuda externa, em condições mais dignas e vantajosas para a economia nacional⁴⁹.

O segundo dilema refere-se à opção entre uma política bilateralista e outra multilateralista. Quanto a esse ponto, a Política Externa Interdependente declara-se a favor de uma ação pelas duas vias, sem acentuar uma em detrimento da outra. Castello Branco cita como marco do bilateralismo a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos, e como ápice da ação multilateral a Aliança para o Progresso lançada por iniciativa da administração Kennedy em 1960.

O terceiro dilema alude à opção socialista e a opção pela livre iniciativa. A Política Externa Interdependente afirma-se pela via da proteção à livre iniciativa. A opção pelo modelo capitalista na administração do governo Castello Branco não era uma escolha particular, ou idiosincrasia da Política

⁴⁸ Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco pelo rádio e TV no Rio de Janeiro, dando um balanço do primeiro trimestre de atividades do governo revolucionário, em 15 de julho de 1964. In: CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar, Presidente do Brasil. **Discursos**: 1964. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1964. p. 66;

⁴⁹ Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco na Escola Superior de Guerra, durante a cerimônia de diplomação dos estagiários de 1964, em 21 de dezembro de 1964. In: Id. Ibid. p. 92.

Externa Interdependente, mas um viés do próprio regime militar instalado em 1964, e que é uma das linhas-mestras do período ditatorial das forças armadas brasileiras⁵⁰.

Entretanto, deve-se salientar que a opção da Política Externa Interdependente pela livre iniciativa não implica apenas o expurgo aos modelos comunistas, mas também uma opção pela aproximação com os Estados Unidos. Além disso, como será visto nos capítulos posteriores deste estudo, ao defender a livre iniciativa, a Política Externa Interdependente advogará pela proteção de investimentos estrangeiros no Brasil. Existe, portanto, uma noção de que um regime democrático e capitalista naturalmente atrairia o capital externo. Segundo o presidente:

Por sua vez, as pressões internas em favor do estatismo e nacionalização têm tido repercussão na política externa, criando áreas de atrito. É o caso, por exemplo, das encampações de concessionárias do serviço público, da política semi-monopolista de minérios, assim como dos desestímulos aos capitais estrangeiros. [...] O Brasil trata de enveredar pela política da livre empresa e de acolhimento ordenado do capital estrangeiro⁵¹.

Dessa forma, a Política Externa Interdependente esclarecia seu posicionamento na política internacional, assumindo-se ocidentalista, capitalista, interdependentista, bilateralista e também multilateralista.

Roberto Campos, ex-embaixador do Brasil em Washington no governo de João Goulart, e Ministro do Planejamento no governo Castello Branco, apresenta sua interpretação acerca dos dilemas citados pela Política Externa Interdependente. Para Campos, dois conceitos são relevantes para compreender os traços da política externa castelista. O primeiro se refere ao conceito de “parceria seletiva” nas relações bilaterais com os Estados Unidos.

⁵⁰ O sociólogo Gláucio Soares realizou um estudo acerca das motivações militares que levaram ao golpe de 1964, defendendo em sua análise que o receio da instalação de um sistema comunista no Governo de João Goulart foi uma das variáveis independentes na explicação da revolução militar, encerrando por justificar o endurecimento do regime militar ao longo de sua duração. Cf. SOARES, Gláucio Ary Dillon. *O Golpe de 1964*. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; ARAUJO, Maria Celina Soares D'. (org.) **21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 9-21.

⁵¹ Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco, no Palácio do Itamaraty, por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concurso à Carreira de Diplomata, em 31 de julho de 1964. In: Id. *Ibid.* p. 17.

Esse conceito é resultado da percepção de que Washington exercia duas forças no sistema internacional.

Por um lado, nas arenas política e econômica, era a hegemonia que, no sistema interamericano, promovia a democracia representativa, e subsidiava a construção de economias de mercado. Por outro lado, era um Estado industrializado, que naturalmente teria divergências comerciais com Estados menos desenvolvidos. É dessa relação que surge a idéia de parceria seletiva. A política externa castelista procuraria aproximar-se dos Estados Unidos de modo a aproveitar a capacidade de ajuda econômica externa, evitando os conflitos de interesses inerentes a uma relação entre países de estágios diferentes de industrialização.

Dessa interpretação é possível compreender a opção pela aproximação com os Estados Unidos e, ao mesmo tempo, defender um discurso que preza pela promoção exclusiva do interesse nacional. Considerado em sua forma teórica, a política externa castelista não tem por corolário um alinhamento automático com o pólo de poder capitalista.

O alinhamento automático, por consequência, levaria o Estado que o assume a estabelecer uma hierarquia inversa daquela preconizada pela Política Externa Interdependente, ou seja, implica uma política externa que se guia pelas posições políticas, econômicas e militares de outro Estado em detrimento do interesse nacional.

Pelo menos no que tange à matriz política da Política Externa Interdependente, as relações exteriores do Brasil são condicionadas pela visão de interesse nacional, entendido como o objetivo de implementar um projeto de desenvolvimento econômico e social.

Reciprocamente, não devemos dar adesão prévia às atitudes de qualquer das grandes potências – nem mesmo às potências guardiãs do mundo ocidental, pois que, na política externa destas, é necessário fazer a distinção entre os interesses básicos da preservação do sistema ocidental e os interesses específicos de uma grande potência⁵².

⁵² Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco, no Palácio do Itamaraty, por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concurso à Carreira de Diplomata, em 31 de julho de 1964. In: Id. *Ibid.* p. 14;

Também o Ministro Juracy Magalhães, em seu discurso de posse, no mês de janeiro de 1966, reafirma que a aproximação com os Estados Unidos é uma estratégia e não o objetivo ulterior:

Ato voluntário e consciente, essa filiação cultural ao Ocidente, essa solidariedade política ao Mundo Livre – fundamento de nossa política externa – não lhe esgota o conteúdo nem constitui hipoteca de qualquer espécie, capaz de lhe tolher o passo, na consecução do objetivo maior, que é aquela defesa intransigente dos interesses nacionais⁵³.

O segundo conceito se refere às ambivalências da política externa brasileira, que transitava entre o nacionalismo e a interdependência, entre o bilateralismo e o multilateralismo, tal como já citado aqui. Campos reafirmou as palavras do Marechal Castello Branco ao explicar essa ambigüidade da Política Externa Interdependente: *“No plano externo, protestávamos continuamente contra a insuficiência do auxílio estrangeiro e dos investimentos de capital. Mas, no plano interno, adotávamos atitudes restritivas e hostis ao capital estrangeiro”*⁵⁴.

Essa noção explicitava que o discurso nacionalista na política externa visava legitimar-se, procurando outros objetivos que não se vinculavam diretamente aos da política externa, uma vez que a capacidade de comércio e investimento dos países socialistas para o Brasil era muito restrita, e segundo Castello Branco, sobreestimada⁵⁵.

A relação entre desenvolvimento e recursos externos configura como o quarto eixo da construção política da inserção internacional do Brasil na administração de Castello Branco. A Política Externa Interdependente identifica como poder nacional a implementação do projeto de desenvolvimento. A ação da diplomacia brasileira deve, portanto, atuar de modo a conquistar recursos externos para subsidiar esse projeto. Como atesta o Marechal:

⁵³ Discurso de sua Excelência o Senhor Ministro de Estado, Chanceler Juracy Magalhães, ao assumir a Pasta de Relações Exteriores, em 17 de janeiro de 1966. In: Id. p. 28.

⁵⁴ CAMPOS, Roberto de Oliveira. **A Lanterna na Popa**: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. p 746.

⁵⁵ Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco, no Palácio do Itamaraty, por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concurso à Carreira de Diplomata, em 31 de julho de 1964. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *op. cit.* p. 16;

A nossa política externa tem por sua vez, os seus próprios objetivos. A diplomacia deve ser também um instrumento destinado a carrear recursos para o nosso desenvolvimento econômico e social como meio de fortalecimento do poder nacional⁵⁶.

Quanto a esta tarefa, a política externa do período de 1964 a 1967 não difere em seu plano estratégico com aquela política externa de 1967 a 1969, como será visto adiante. A Política Externa Interdependente, tal como a Diplomacia da Prosperidade, pretende atuar em duas vias. A primeira dar-se-á na arena dos financiamentos externos, defendendo a conquista de capital estrangeiro sob condições mais flexíveis, como juros menores e prazos mais longos para amortização.

A segunda via refere-se ao comércio exterior, agindo de modo a estabilizar os preços dos produtos brasileiros no mercado internacional, além de ampliar a pauta de exportações e o número de parceiros comerciais. Como informa Castello Branco:

Tal ação da política externa se exerce, por um lado, no plano de investimentos e financiamentos, mantendo-se contínua atividade para que aumentem em volume e se apresentem dentro de condições mais flexíveis, e, por outro lado, no plano do comércio externo, concluindo-se entendimentos internacionais para a estabilização dos preços de nossos produtos de exportação para a criação de mecanismos de financiamento compensatório, em caso de declínio desses preços e, finalmente, para abrir novos mercados⁵⁷.

Esse viés econômico na política externa de Castello Branco perpassa, no plano teórico, todos os eixos de relações externas do Brasil, inclusive temas indiretamente ligados a desenvolvimento e economia, como o desarmamento e o anticolonialismo.

No caso do desarmamento e sua relação com recursos econômicos, explicava o presidente militar que “*O desarmamento das grandes potências nos interessa como contribuição à paz mundial e como meio para liberar recursos que possam ser utilizados no desenvolvimento econômico de muitas regiões do mundo*”⁵⁸.

⁵⁶ Id. p.17.

⁵⁷ Id. p. 18;

⁵⁸ Id.;

Também em seu discurso na XXIª Assembléia-Geral das Nações Unidas, o ministro Juracy Magalhães insta aos Estados presentes que o desarmamento implica um esforço de aceitar limitações tanto por parte de potências nucleares como também de potências não-nucleares.

Deve-se esclarecer que, pelo menos nesse discurso, a política externa castelista não cita qualquer renúncia à conquista do conhecimento nuclear para fins pacíficos, mas tão somente afirma a necessidade de eliminar a proliferação de armas nucleares⁵⁹.

Para o anticolonialismo:

O anticolonialismo assenta tanto em razões filosóficas ou morais como pragmáticas. Deve ser encarado como instrumento para a preservação da paz, [...]; e como instrumento auxiliar do desenvolvimento brasileiro, através do desaparecimento de situações de exploração econômica de certas matérias-primas pelas metrópoles, colocando-nos em desvantagem no mercado mundial⁶⁰.

O objetivo de utilizar o cenário externo e instrumentalizá-lo para o desenvolvimento nacional, além de perpassar a história da política exterior do Brasil, como visto na era Vargas e sua equidistância pragmática, também é constatado na própria historiografia brasileira acerca das relações internacionais do Brasil⁶¹. Nesse âmbito, a matriz doutrinária da política exterior do Brasil de 1964 a 1969 não conforma ressalvas à regra acima mencionada.

⁵⁹ Cf. Discurso do Chanceler Juracy Magalhães, Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, na abertura do Debate Geral da XXIª Assembléia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 22 de setembro de 1966. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *op. cit.* p.39-41;

⁶⁰ Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco, no Palácio do Itamaraty, por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concurso à Carreira de Diplomata, em 31 de julho de 1964. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *op. cit.* p. 16.

⁶¹ Além das obras citadas de Bueno, Cerro, Lessa e Vizentini, veja também, quanto à política externa como instrumento de apoio ao desenvolvimento nacional, a obra de ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização**. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1998. 359 p., que versa capítulos específicos sobre economia, investimentos externos, dívida externa e política externa; para uma proposta da economia política acerca do tema, veja FRIEDEN, Jeffrey A. **Debt, development and, democracy: Modern political economy and Latin America, 1965-1985**. Princeton: Princeton University Press, 1991. 280 p.; uma visão mais ampla sobre a importância da política externa para o desenvolvimento nacional, veja LESSA, Antônio Carlos. **A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, Nº Especial, p.29-41, 1998; para uma abordagem ecumênica, envolvendo história, política e economia, consulte MALAN, Pedro Sampaio. **Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil: 1939-1952**. 2. ed. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1980. 535 p.; FISHLOW, Albert. **Some reflections on post-1964 brazilian**

A motivação econômica torna-se latente no já referido discurso de posse do Ministro Juracy Magalhães:

Por mais formidável que seja a importância do esforço que hoje realiza o Brasil, em direção à sua recuperação econômico-financeira e à institucionalização de sua realidade política, é evidente que essa batalha, travada aqui, no recesso do nosso território, não esgota nem expressa todo o vigor do nosso espírito nacional⁶².

Portanto, há na diplomacia do primeiro governo militar brasileiro uma relação entre desenvolvimento econômico e social, poder nacional, e recursos externos advindos do comércio exterior e das negociações de financiamentos externos. Essa linha de atuação, em tese, deveria guiar a atuação diplomática brasileiras em todas as frentes.

Com a América Latina o objetivo era o desenvolvimento de uma integração regional, que gerasse melhorias econômicas e sociais para a região. Ressalta-se que é o pan-americanismo que orienta a política externa brasileira do período para a região.

Dessa forma, a Política Externa Interdependente não dissociava suas relações com os Estados Unidos das relações com os Estados latino-americanos. Como será abordado ao tratar-se da política externa de Costa e Silva, será o latino-americanismo que vigorará a partir de 1967.

Desconsiderando quaisquer críticas acerca da eficiência ou retorno da estratégia escolhida pelo grupo liberal-internacionalista, *a priori*, tem-se aqui coerência no discurso da Política Externa Interdependente. Ao reconhecer laços culturais com o Ocidente, democracia e capitalismo, a política externa do período 1964-1967 assume que os Estados Unidos são líderes desse sistema ocidental.

economic policy. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1971. 58 f.; MEIER, Gerald M; BALDWIN, Robert E. **Desarrollo Económico: teoría, historia, política.** Madrid: Aguillar, 1964. 592 p.; LEFF, Nathaniel H. **Economic Policy-Making and Development in Brazil: 1947-1964.** New York: J. Wiley 201 p.; SIMONSEN, Mario Henrique. **Ensaio Sobre Economia e Política Econômica: 1964-1969.** Rio de Janeiro: Associação Promotora de Estudos da Economia - AP, 1971. 128 p.; para uma explicação histórica ampla e diversificada, envolvendo o período de 1930 a 1990, veja ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEINTEFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de. (coord). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa.** vol. 1. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006. 559 p.

⁶² Discurso de sua Excelência o Senhor Ministro de Estado, Chanceler Juracy Magalhães, ao assumir a Pasta de Relações Exteriores, em 17 de janeiro de 1966. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *op. cit.* p.27;

Segundo o chanceler Juracy Magalhães, “O Brasil empresta especial importância às suas relações com os Estados Unidos da América, em quem reconhece o líder do Mundo Livre e o principal guardião dos valores fundamentais da nossa civilização⁶³”. Por corolário, ao reconhecer relações especiais com os Estados Unidos, tais relações encerram por conformar a política brasileira para o continente americano.

Além de tal vertente de atuação, a Política Externa Interdependente afirmava a importância de desenvolver a integração regional por meio da afirmação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio. Além dessa instituição, outra se cerca de importância para a Política Externa Interdependente, no âmbito latino-americano. Trata-se do fortalecimento da Organização dos Estados Americanos, salientando a importância da segurança coletiva nesta instância regional.

Ressalta-se que aqui a idéia de liderança norte-americana também emerge. Reconhecendo nos Estados Unidos o guardião do sistema ocidental, ou do “Mundo Livre”, a Política Externa Interdependente afirma que a segurança dos Estados que fazem parte desse sistema perpassa e está sob as deliberações norte-americanas.

Ainda, ao afirmar que a segurança coletiva e o desarmamento são instrumentos de consolidação da paz mundial e da segurança nacional, então esta é resultado do fim da ameaça externa. A Diplomacia da Prosperidade advogará a idéia contrária, como será exposto mais adiante.

Para a política externa instalada em 1964 no Brasil, o poder bélico nacional não basta para garantir a paz mundial, uma vez que é resposta às ameaças externas. Essas devem ser eliminadas, e daí a defesa pelo desarmamento e pela não-proliferação de armas nucleares. A paz mundial seria construída, assim, por uma política de defesa, e por uma política de desenvolvimento, eliminando as ameaças em sua suposta origem, a desigualdade social e econômica.

Portanto, qualquer empreendimento de segurança de um Estado americano, para surtir efeitos, deve estar em cooperação com os desígnios militares dos Estados Unidos, ou do contrário, ter-se-á apenas um cenário

⁶³ Id. p. 29.

contraditório e insustentável, no qual um Estado menor contraria, sem retornos, a direção da política de segurança de uma grande potência: os Estados Unidos.

Destarte, justifica-se o traço pan-americanista e multilateralista da política externa castelista. Como afirma o presidente brasileiro:

Empenhar-se-á em tornar a Associação Latino-Americana de Livre Comércio um instrumento eficiente de incremento nas trocas entre os países americanos. O governo brasileiro mantém a tradicional adesão do País aos sentimentos e ideais do pan-americanismo. Considera de seu dever fortalecer por todos os meios a Organização dos Estados Americanos, sustentando os princípios básicos da coesão continental e procurando fazer com que se restaure a unidade democrática do continente. Não foi outra a atitude do Brasil na Reunião de Consulta que se acaba de realizar em Washington, no qual nossa delegação, com eficiência e brilho, retomou nossas tradições de solidariedade interamericana, contribuindo para robustecer a segurança coletiva das Américas⁶⁴.

Tem-se, portanto, que a atuação da diplomacia brasileira, segundo a Política Externa Interdependente, deve articular os principais temas da agenda internacional em torno da questão do desenvolvimento. No anticolonialismo pretende-se cativar os mercados consumidores africanos para os produtos brasileiros; no desarmamento cobiça-se ganhar o capital ocioso que seria direcionado para a corrida armamentista; na integração latino-americana anseia-se o crescimento das exportações brasileiras; no pan-americanismo deseja-se trocar a influência política brasileira por inversões de capital norte-americano.

É possível observar que à política externa cabe um papel de agente subsidiário no projeto de desenvolvimento nacional, por meio da conquista de recursos externos, da cooperação militar e científica à atração de capital, investimentos e financiamentos de origem estrangeira.

Observa-se que a suposta relação especial com os Estados Unidos, além de conformar os desígnios de integração latino-americana, também determina as políticas de segurança. Por conseqüência, ao reconhecer no

⁶⁴ Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco, no Palácio do Itamaraty, por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concurso à Carreira de Diplomata, em 31 de julho de 1964. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *op. cit.* p. 19.

Estado norte-americano uma liderança, a idéia de segurança defendida no governo Castello Branco seguirá um viés coletivista.

As relações com os Estados Unidos compõem o quinto grande tema da política externa castelista, e conforma a estratégia brasileira para ajuda econômica, segurança e para as relações com as nações americanas. Vale frisar que, quanto à tais relações, o Brasil – se não era este seu objetivo pelo menos foi assim percebido pelo sistema de Estados sul-americanos⁶⁵ – passou a expressar uma imagem de ator subimperialista ou uma hegemonia regional, em defesa da segurança hemisférica segundo os pressupostos norte-americanos.

A idéia contida na política externa brasileira pós-1945 de que as relações com os Estados Unidos eram especial baseia-se no fato de que os dois Estados, ao aproximarem-se, perceberiam retornos recíprocos. Essa percepção, segundo Paulo Roberto de Almeida, permeia o pensamento político e diplomático brasileiros a partir do governo Dutra:

No que se refere, finalmente, ao relacionamento econômico bilateral, ele está, evidentemente, marcado, no começo, pelo otimismo ufanista da “relação especial” Brasil-Estados Unidos. Em nenhum outro país latino-americano era tão alto o nível de expectativas em relação à cooperação econômica quanto no Brasil após a queda de Vargas. Como não deixou de sublinhar Gerson Moura, em diferentes passagens de seus diversos textos sobre o tema, as elites brasileiras, em que pese uma inerradável crença na imprescindibilidade do Brasil para a política latino-americana dos EUA, não tinham ainda percebido que a famosa “relação especial” era fundamentalmente assimétrica, cabendo ao Brasil cumprir um papel secundário – importante talvez, não exclusivo – na estratégia norte-americana para a segurança hemisférica, vale dizer, em última instância, para a segurança nacional dos Estados Unidos⁶⁶.

A visão de que o Brasil representava um parceiro estratégico para a política norte-americana perpassa os governos de Eurico Gaspar Dutra, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros e Castello Branco, com um interregno no período da Política Externa Independente de João Goulart, e mesmo aqui, o

⁶⁵ Cf. CERVO, Amado L. **Relações Internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001, p. 112-44;

⁶⁶ ALMEIDA, Paulo Roberto de. *A Diplomacia do Liberalismo Econômico*. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEINTEFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (coord.) *op. cit.* p. 247.

papel contestador da leitura que San Tiago Dantas deu à PEI supunha certo grau de importância do Brasil no mundo e frente aos Estados Unidos.

No que se refere ao período do regime militar brasileiro, Williams da Silva Gonçalves e Shiguenoli Miyamoto identificam nas teses de Golbery do Couto e Silva um reforço teórico das relações especiais Brasil-Estados Unidos.

Segundo os autores:

A nova orientação político-diplomática pautar-se-ia pelas idéias urdidas no interior da Escola Superior de Guerra, onde Golbery do Couto e Silva destacava-se como principal articulador teórico. As linhas centrais de seu pensamento achavam-se expostas numa série de ensaios, escritos em finais dos anos 50 e reunidos num volume - Geopolítica do Brasil. A idéia *mater* de seu dispositivo teórico-doutrinário era a transformação do Brasil em grande potência mundial⁶⁷.

De acordo com a teoria de Golbery, alguns componentes conformam uma relação especial entre Brasil e Estados Unidos: a importância dos Estados Unidos na geopolítica mundial; disputa ideológica da guerra fria, assumindo posição anti-comunista; Brasil como ator importante no plano mundial, exercendo papel determinante na geopolítica continental; Brasil como território suscetível à influência comunista, inserindo a noção de inimigo interno utilizado pelo regime militar como respaldo a suas ações repressivas.

Tem-se, destarte, que as idéias de geopolítica de Golbery serviram de fundo teórico não só para fundamentar o caráter crescentemente autoritário do regime militar brasileiro, mas também embasou a política externa castelista ao afirmar a estrutura determinante da Guerra Fria e da clivagem Leste-Oeste, a importância do Brasil como ator cooperativo na luta anticomunista, e a parceria profícua com os Estados Unidos.

A relação do Brasil com os Estados Unidos, ao inserir o combate ao comunismo e a defesa hemisférica, encerra por implicar a cooperação militar, no caso da defesa, e econômica, no caso do anticomunismo.

Como constatado por Gonçalves e Miyamoto:

⁶⁷ MIYAMOTO, Shiguenoli ; GONCALVES, W. S. **Os Militares e A Política Externa Brasileira: 1964-1984.** Estudos Históricos, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, vol. 6, nº 12, 1993, p. 213.

Antes de tudo, essas lideranças teriam de admitir a grande importância do Brasil para a estratégia de confronto com o mundo comunista. Admitida essa importância, deveriam os Estados Unidos cooperar no sentido de promover o fortalecimento da economia nacional e, também e principalmente, preencher as enormes carências nacionais de instrumentos de defesa [...]No que diz respeito à postulação de uma cooperação mais substantiva por parte dos Estados Unidos no desenvolvimento do país, a intervenção de Golbery não chegava a constituir novidade no universo conservador brasileiro. Sua originalidade reside noutro ponto, qual seja, no fato de procurar demonstrar junto aos Estados Unidos a grande serventia estratégica que o Brasil poderia ter, desde que bem apetrechado militarmente e inserido num programa desenvolvimentista de co-responsabilidade norte-americana⁶⁸.

Alguns autores classificam ou nomeiam esta visão de relações especiais como uma posição subimperialista do Brasil.

In some countries of dependent industrialism where capitalist expansion has proceeded most rapidly, the degree of dependence on the First World has lessened somewhat and the native capitalist and political leaders have developed the capability to define themselves as something slightly above the level of mere pawns or clients. Thus the military junta of Brazil has for many years held full status as a "subimperial power", influencing events in Paraguay, Uruguay, Bolivia, and other Latin American countries⁶⁹.

Dessa forma, a política externa brasileira, na administração Castello Branco, seguirá, segundo seu plano doutrinário, uma atuação de aproximação com os Estados Unidos.

Em nenhuma passagem de seu principal discurso sobre política externa⁷⁰ Castello Branco fala em alinhamento automático. Embora reconhecesse nos Estados Unidos uma liderança hemisférica e mundial, a política externa castelista identificava essa noção sob um caráter instrumental, a da cooperação econômica e militar. Por isso a idéia de que as relações especiais implicam reciprocidade de retornos ou externalidades positivas.

Como já citado anteriormente, a relação com as grandes potências, segundo teoriza Castello Branco e Vasco Leitão da Cunha, deve estar sob a

⁶⁸ GONÇALVES & MIYAMOTO, *op. cit.*p.214;

⁶⁹ GROSS, Bertram Myron. **Friendly Fascism**: the new face of power in America. Boston: South and Press, 1982. p. 38. Cf. ACKERMAN, Frank. **Hazardous to Our Wealth**: Economic Policy in the 1980s. Boston: South End Press, 1984. p.79; KALDOR, Mary. **The Baroque Arsenal**. London: Andre Deutsch, 1982. p. 163-4.

⁷⁰ Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco, no Palácio do Itamaraty, por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concurso à Carreira de Diplomata, em 31 de julho de 1964. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES.

determinação do interesse nacional, consubstanciado no projeto de desenvolvimento econômico e social. Como afirma Castello Branco:

As características da atual situação do Brasil coincidem com os anseios de paz do Continente e, também, com os fundamentos de segurança coletiva, tão da responsabilidade dos Estados Unidos. Para estes, a recuperação da plenitude da autodeterminação brasileira é sem dúvida um benefício político. [...] As negociações bilaterais têm recebido na América do Norte o tratamento de uma nação que deseja colaborar no soerguimento de nossas finanças e economia. Na Aliança para o Progresso, este aspecto se ativa e mostra uma política de apoio ao desenvolvimento do Brasil e dos outros países da América Latina⁷¹.

Por conseguinte, pelo menos no plano doutrinário, não é possível afirmar que a política externa instalada em 1964 se resume a um alinhamento automático com as posições dos Estados Unidos no plano internacional.

Primeiramente, o tema do desarmamento, da forma que é concebido pela política externa castelista, não é compartilhado pelo governo norte-americano. Os acordos de não-proliferação de armas nucleares e sobre mísseis, tal como desejado pelos governos Kennedy, Lindoln Johnson e Krushev, e como será visto mais adiante, implicam menos um desarmamento que um congelamento do poder. A própria política externa de Costa e Silva denunciaria esse fato.

Além disso, deve-se atentar para o fato da instrumentalidade da atuação externa brasileira para alcançar o objetivo nacional, ou seja, a construção do Brasil como potência. Essa potência é entendida por Castello Branco como o desenvolvimento econômico e social. Esse entendimento de construção de poder não sofrerá mudanças na administração Costa e Silva, mas terá um componente a mais: o conhecimento da tecnologia nuclear para uso civil.

Por fim, a Política Externa Interdependente, segundo sua raiz teórica, deve diferenciar os interesses de um país em desenvolvimento, como o Brasil, e os desígnios de uma grande potência, como os Estados Unidos. A administração castelista, bem como em governos anteriores e posteriores, tinham a percepção de que a agenda externa norte-americana era

⁷¹ Id. Ibid. p. 20.

evidentemente mais complexa. A diferença está em que medida a agenda externa brasileira converge com a agenda dos Estados Unidos.

Dessarte, no que tange às repercussões teóricas da Política Externa Interdependente, é possível afirmar que as relações com os Estados Unidos tinham um aspecto estratégico, entretanto não é coerente afirmar, dentro de parâmetros lógicos de causa e consequência, ou seja, na relação entre interesse nacional e política internacional, um alinhamento automático do Brasil com o parceiro norte-americano.

O discurso de política externa do regime castelista evidencia que o Brasil tem um papel a exercer nas relações internacionais, e que esse papel insere-se na sua contribuição aos Estados Unidos num ambiente marcado pelo conflito entre capitalismo e comunismo. Entretanto, esse papel não é ofertado completamente em razão de uma crença na liderança ideológica norte-americana, mas em grande medida nos retornos que esse exercício poder prover aos desígnios do Estado brasileiro.

A equipe do governo Castello Branco, tal como em outros momentos da história da política exterior do Brasil, acreditava que a contribuição do Brasil ao combate do comunismo era imprescindível ou essencial à estratégia de segurança nacional dos Estados Unidos, seja no contexto latino-americano, seja no contexto mundial. A esse benefício cabia um incentivo ou pagamento, ou seja, dado a suposta importância do Brasil, restaria aos Estados Unidos cooperar econômica e militarmente. Todavia, essa relação era marcada pela latente assimetria política, militar e econômica, que tornava o parceiro norte-americano menos dependente de contribuições externas, e menos propenso a agir como esperado pelo parceiro brasileiro. O cálculo ou percepção equivocada dos formuladores de política externa brasileira foi contestada pelos fatos gerados dessa assimetria, tornando tal política mais pragmática, não no sentido de que o Brasil se frustrou com o comportamento norte-americano, mas porque percebeu que seu papel nas relações internacionais era menor do que se desenhava⁷².

⁷² Mônica Hirst realiza um estudo conciso e objetivo das relações entre Brasil e Estado Unidos desde a gestão do Barão do Rio Branco no Ministério das Relações Exteriores até os dias atuais, afirmando que a política exterior brasileira evoluiu historicamente, quanto a essas relações, em cinco fases: aliança (1902-1941), alinhamento (1942-1977), autonomia (1978-1990), ajuste e afirmação (1990's aos nossos dias). Essa evolução em razão da construção de

Ao lado desses eixos da matriz doutrinária, existe ainda um sexto, que apensa as relações do Brasil com o resto do mundo à instrumentalidade de tais contatos externos *vis-à-vis* o comércio exterior.

A política externa de Castello Branco, ao declarar-se ocidentalista, ao priorizar as relações com os Estados Unidos, ao desejar integração latino-americana, tende a deixar para suas relações com o resto do mundo pouco espaço para fluxos políticos e econômicos.

Segundo o Marechal, a atuação brasileira privilegia determinados espaços políticos na ordem internacional. A esses espaços deu-se o nome de círculos concêntricos. Essa forma de percepção da atuação brasileira no cenário externo afirma que o interesse nacional deve ser articulado de modo seletivo, ou seja, a execução da política externa deve privilegiar determinados espaços geopolíticos.

Castello Branco esclarece: “*O interesse do Brasil coincide, em muitos casos, em círculos concêntricos, com o da América Latina, do Continente Americano e da comunidade ocidental*”⁷³.

Vizentini esclarece a origem dessa noção:

Os círculos concêntricos da política externa brasileira foram definidos pelo chanceler Vasco Leitão da Cunha, a partir da crítica ao globalismo da Política Externa Independente: “Esta correção consiste no estabelecimento de uma perspectiva de círculos concêntricos que vão alargando seu alcance, tornando naturalmente prioritária e imediata a política no Rio da Prata, na América do Sul, no Hemisfério e, finalmente, voltada para o Ocidente”⁷⁴.

No entanto, as relações com o resto do mundo, segundo a retórica da Política Externa Interdependente, possuem relevância, mormente comercial para o Brasil.

uma visão pragmática brasileira, eliminando a noção de “relações especiais”. Cf. HIRST, Mônica. *Os Cinco “A’s” das Relações Brasil Estados Unidos*. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. v. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 91-128;

⁷³ Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco, no Palácio do Itamaraty, por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concurso à Carreira de Diplomata, em 31 de julho de 1964. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *op. cit.* p. 14.

⁷⁴ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998. p. 34;

Como descrito anteriormente, a política externa de Vasco Leitão da Cunha e de Juracy Magalhães deve buscar novos mercados para os produtos brasileiros. As relações com a Europa Ocidental, Leste Europeu, Ásia e África deveriam, portanto, serem direcionadas para o incremento e abertura de fluxos comerciais. Deve-se ressaltar que dessas regiões, as relações do Brasil com a Europa Ocidental continha uma agenda mais complexa, composta pelos temas do colonialismo na África, fluxos financeiros e comerciais já existentes, a cooperação cultural e científica, além dos contatos mais perenes no âmbito dos organismos internacionais.

Segundo o chanceler Juracy Magalhães: “Com países do Leste Europeu, desejamos uma convivência amistosa e o alargamento crescente das linhas de comércio em bases reciprocamente vantajosas”⁷⁵.

O presidente Castello Branco informa, com relação à Europa Ocidental, a manutenção e intensificação das relações tradicionais e influência histórica, ressaltando a importância da Comunidade Econômica Européia, e sua contribuição para o Brasil. Segundo Castello: “*Os laços que hoje nos unem têm um significado real para o desenvolvimento brasileiro*”⁷⁶.

A importância comercial das regiões asiáticas e africanas também é latente no discurso presidencial: “*Desejamos este mesmo incremento de comércio com os países da África e da Ásia*”⁷⁷.

Tem-se, assim, identificada a matriz doutrinária da Política Externa Interdependente, priorizando espaços geopolíticos, instrumentalizando as relações externas para angariar recursos externos, de modo a construir o desenvolvimento nacional e econômico.

1.2. A Diplomacia da Prosperidade: motivação econômica e a busca universalista pelo capital externo

Nesta fase do presente capítulo se disserta sobre a matriz doutrinária da política externa brasileira da administração Costa e Silva, que compreende

⁷⁵ Discurso de sua Excelência o Senhor Ministro de Estado, Chanceler Juracy Magalhães, ao assumir a Pasta de Relações Exteriores, em 17 de janeiro de 1966. In: *op. cit.* p. 28;

⁷⁶ Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco...in: *op.cit.* p. 21;

⁷⁷ Id.

o período de 1967 a 1969. Essa nova política externa foi nomeada por seus formuladores como a Diplomacia da Prosperidade, e teve como principal executor e representante o empresário José de Magalhães Pinto, então Ministro das Relações Exteriores.

Deve-se frisar que não houve mudanças e novas nomeações na pasta das Relações Exteriores, demonstrando a regularidade e a estabilidade da condução da diplomacia brasileira no segundo governo militar. No período entre a posse de Costa e Silva e sua saída da Presidência da República, ou seja, entre 15.03.1967 a 31.08.1969, houve três ministros interinos: Sérgio Correa Affonso da Costa, Mário Gibson Barbosa e Mozart Gurgel Valente Jr.⁷⁸.

A análise dos principais discursos presidenciais e do chanceler, sobre a política externa brasileira do segundo governo militar, revela um quadro teórico de temas semelhantes àqueles vistos na Política Externa Interdependente de Castello Branco.

No entanto, a Diplomacia da Prosperidade apresenta algumas rupturas com a política externa anterior, referentes à visão de mundo e às concepções sobre desenvolvimento e segurança. São sete temas principais que serão abordados aqui: universalismo; relação entre desenvolvimento e política externa, salientando a noção de interdependência; as motivações econômicas, e a influência da escassez de recursos internos; interdependência entre desenvolvimento e segurança; relação entre desenvolvimento e comércio internacional; as relações interamericanas; e o interesse nacional sob um desenvolvimento autônomo.

Novamente, ressalta-se que a divisão em temas, aqui implementada, leva em consideração os principais conceitos e constructos teóricos, e não simplesmente temas da agenda externa do Brasil.

O primeiro componente da matriz doutrinária da política externa de Costa e Silva refere-se à sua concepção de relações internacionais, apresentando-se como uma ruptura em relação aquela praticada no período de Castello Branco.

⁷⁸ Cf. PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Informações Históricas: galeria dos presidentes. Disponível em < http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/galeria_pres/galcostsilv/index_html_interna> acesso em 11 abr. 2007.

A partir da percepção de que o conflito Leste-Oeste atenuava-se, e de que a coesão ideológica dos dois blocos de poder arrefecia, a Diplomacia da Prosperidade constrói seu argumento para lançar-se ao viés universalista. O argumento é que, dadas as condições internacionais já expostas, ao mesmo tempo em que se visualizava maior margem de manobra política, as alianças eram menos perenes, ou melhor, menos confiáveis, uma vez que se interpretava um cenário internacional fortemente caracterizado pela complexidade e diversidade de interesses.

Tem-se, assim, um componente que tornaria ineficaz uma estratégia de alinhamento automático ou forte aproximação com um Estado específico. A política externa de Costa e Silva não percebia retorno em vincular-se automaticamente a uma postura qualquer, mas pelo contrário, percebia que a prática diplomática deveria resguardar-se num viés universalista, de modo que uma perda em determinada questão, para determinados atores, fosse compensado com realizações em outros temas e arenas.

A noção era de que a política externa deveria ser flexível, de tal maneira que se adaptasse aos movimentos dinâmicos e incertos do plano internacional.

De acordo com a historiografia brasileira, essa construção é uma ruptura com o legado castelista. A política externa do período Castello Branco não recebe uma classificação unânime da historiografia brasileira. Cervo a chama de um “passo fora de cadência”. Moniz Bandeira e Vizentini a chamam de um “alinhamento automático”. Roberto Campos a classifica, por sua vez, como “parceria seletiva”.

Com seu posicionamento voltado para o centro capitalista, a política das fronteiras ideológicas do período castelista acreditava numa clara divisão de espaços, e não numa flexibilização. Aproximando-se dos EUA, a estratégia brasileira tinha o objetivo de construir uma credibilidade junto ao centro financeiro capitalista.

Para Costa e Silva, a vinculação a um determinado posicionamento enrijece a práxis política, ineficaz num ambiente inconstante e em complexa transição. Para a Diplomacia da Prosperidade o plano das idéias importava menos que o plano dos interesses.

Esse é um ponto relevante da análise aqui implementada. Neste sentido, pode-se afirmar que, em conteúdo, a política externa executada por Magalhães Pinto era menos idealista que aquela concluída por Juracy Magalhães e Vasco Leitão da Cunha. Por essa razão que, em geral, a historiografia das relações internacionais do Brasil afirma que a partir de 1967 dá-se início a uma maior presença do senso pragmático na formulação e execução da política externa brasileira.

A Diplomacia da Prosperidade não negava a identidade do Brasil como ator integrante e partícipe da cultura cristã e ocidental, mas apenas não condicionava a prática diplomática a essas tradições e ideais. Assumindo sua composição ocidentalista, voltava-se para uma inserção universalista, a fim de construir relações com outras regiões geográficas, possibilitando o acesso a novos mercados sem descuidar das relações comerciais mais tradicionais, como aquela com os EUA. É possível verificar isso no relatório de Magalhães Pinto enviado a Costa e Silva:

O único alinhamento possível é, portanto, o alinhamento com o interesse nacional. Um interesse nacional que reside essencialmente na determinação de realizar de forma pacífica e democrática as aspirações de desenvolvimento nacional, e na decisão de preservar nossas tradições culturais de povo cristão e ocidental, num quadro de novos tipos de ameaças à integridade das Nações⁷⁹.

Destarte, a Diplomacia da Prosperidade não desconsiderava sua raiz cultural e suas tradições ocidentalistas, mas, ao contrário do período castelista, não instrumentalizava tais fatores. Não se afirmava, também, acultural, ou multicultural, mas sua universalidade estava em assumir uma posição flexível, de modo a se adaptar aos interesses, e não aos ideais. O combate ao comunismo, por parte do regime militar, poderia supor uma política externa enviesada para o ocidente, mas, de fato, este objetivo doméstico não obstou ou vinculou os objetivos externos do Brasil de Costa e Silva.

Em seu já mencionado discurso inaugural da Diplomacia da Prosperidade, de abril de 1967, no Palácio do Itamaraty, Costa e Silva introduz a engenharia política externa asseverando que o conflito Leste-Oeste cedeu espaço à clivagem Norte-Sul. Afirma, portanto, que o cenário internacional

⁷⁹ BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final.** Outubro de 1969. p. 3;

flexível permite ao Brasil atuar em todas as frentes, numa abordagem universalista, não obstada pelo seu pertencimento ao mundo ocidental.

Assumia-se a identidade ao mundo ocidental, latino-americano, e ao modelo de democracia, sem, contudo, descurar das relações possíveis em outras áreas geográficas. Costa e Silva declarava que:

Ante o esmaecimento da controvérsia Leste-Oeste, não faz sentido falar em neutralismo nem em coincidências e oposições automáticas. Só nos poderá guiar o interesse nacional, fundamento permanente de uma política externa soberana⁸⁰.

A idéia de que a clivagem Leste-Oeste estava arrefecendo era introduzida e reafirmada nos principais discursos de política externa no período entre 1967 e 1969. Em Nova Déli, no ano de 1968, na ocasião da II Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, o ministro Magalhães Pinto cita o entendimento entre as duas superpotências, afastando a “ameaça da guerra nuclear total⁸¹”.

Em novembro do mesmo ano, na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército, Magalhães Pinto cita as negociações entre Estados Unidos e União Soviética acerca da não-proliferação nuclear, e o descolamento do comunismo chinês do comunismo soviético. Entretanto, lança preocupações em torno da presença de tropas soviéticas no mediterrâneo, o que ameaçaria as posições da OTAN na Turquia e na Grécia⁸².

Vale ressaltar, entretanto, que ao longo do período que compreende 1967 a 1969, a percepção do Ministério das Relações Exteriores, de que a ordem Leste-Oeste arrefecia, gradualmente cede espaço a uma visão diferente. À época da inauguração da Diplomacia da Prosperidade, a percepção predominante afirmava que havia espaço político para atuação de potências intermediárias.

Entretanto, essa percepção perde fundamento para uma outra, que percebe que a diferença de poder econômico determina o espaço de manobra

⁸⁰ Discurso pronunciado Senhor Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 15 de abril de 1967. “Diplomacia da Prosperidade”. In: Id. *Ibid.*, p. 14;

⁸¹ Discurso Pronunciado pelo ministro Magalhães Pinto perante o Plenário da II Conferencia da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento, em Nova Délhi, em 5 de fevereiro de 1968. In: Id. p. 52.

⁸² A Política Externa do Brasil – Conferência pronunciada pelo Ministro Magalhães Pinto na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército, em 29 de novembro de 1968. In: Id. p. 86-7.

de potências médias. Em sua palestra proferida na Escola Superior de Guerra, em julho de 1969, o Ministro das Relações Exteriores reconhece que:

O mundo de hoje se caracteriza pela liderança de dois centros de poder, os Estados Unidos da América e a União Soviética, com os quais luta por emparelhar-se uma terceira nação, a China. As grandes potências, de modo geral, escudadas em enorme poder de coerção (técnica, econômica, militar), procuram impor aos demais países objetivos intermediários, quer se adaptem ou não às condições de cada um. Em maior ou menor grau, toda unidade mais forte pode exercer uma parcela de coerção em relação às unidades mais fracas do seu círculo de influência⁸³.

Um segundo componente da matriz doutrinária da política externa de Costa e Silva refere-se à relação interdependente entre desenvolvimento e ajuda externa. A Diplomacia da Prosperidade concebe o desenvolvimento como responsabilidade nacional. Afirmando-se realista por crer compreender corretamente o cenário internacional, e inconformista por pretender a revisão das normas internacionais, mormente do comércio internacional, a Diplomacia da Prosperidade considerava, em seu cálculo estratégico, dois fatos fundamentais pertencentes ao plano estrutural.

O primeiro era a distensão do conflito Leste-Oeste, e o segundo a diminuição da coesão interna dos dois blocos de poder, o capitalista e o comunista. Essas duas constatações eram possíveis de se vislumbrar a partir da ratificação do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares – TNP, e no surgimento, segundo Magalhães Pinto, de “centros secundários de poder”. Tratava-se então do soerguimento europeu e da ascensão econômica do Japão e da China Comunista.

A partir disso, emerge da construção doutrinária da Diplomacia da Prosperidade uma concepção de justiça nas relações internacionais. Essa noção de justiça está vinculada à idéia de igualdade ou equidade no tratamento comercial e financeiro.

Essa desigual distribuição terminaria por ameaçar a ordem e a paz, criando desde sua vigência uma divisão entre Norte e Sul. Além disso, não obstante combater a infiltração da tese comunista no Brasil, o governo instalado em 1967 acreditava que o sistema econômico e comercial vigente na

⁸³ Conferência Pronunciada pelo Ministro Magalhães Pinto na Escola Superior de Guerra em 3 de julho de 1969. In; Id. p. 103.

época levava conseqüentemente a uma divisão de classes (Norte-Sul), à desigualdade de riqueza, e à ameaça à ordem. Daí uma ênfase no multilateralismo para alterar as regras do jogo internacional.

Nas palavras de Magalhães Pinto:

Evidenciou-se a existência de uma outra divisão a separar as nações: a divisão no sentido Norte-Sul, entre países que alcançam níveis cada vez mais elevados de riqueza e de poder e países cujas populações subsistem, em sua maior parte, em condições sub-humanas. Essa divisão, consubstanciada numa distribuição inequitativa da renda mundial, não corresponde à divisão ideológica entre o Mundo Democrático e o Mundo comunista, nem tem qualquer relação com a repartição geográfica dos recursos naturais. Mas constitui ameaça poderosa à paz e à harmonia entre as nações, na medida em que a desigualdade na distribuição da riqueza se deve, em boa parte, à sobrevivência de formas de convivência internacional discriminatórias e injustas. E, também, na medida em que a projeção dos interesses dos países poderosos – ainda que de maneira natural, sem intenções malévolas – tende inevitavelmente a criar, pela própria dinâmica dos fatos, novas situações de privilégio e monopólio, como no caso da distinção entre países nucleares e não-nucleares⁸⁴.

Dessa forma, considerando uma abertura de espaço para manobra política no sistema internacional, e considerando que a estrutura vigente tendia a acentuar as desigualdades econômicas e tecnológicas, a Diplomacia da Prosperidade não enxergava instrumentalidade na tática de alinhamento automático. Dessa constatação é que surge uma visão independentista, no sentido de que é necessário, de alguma forma, atuar no cenário externo de modo a torná-lo plausível para promover o desenvolvimento nacional. Tomando o sistema internacional como desigual, o desenvolvimento nacional deve estar condicionado, sobretudo, pelo interesse nacional.

Não se tratava, então, de negar a interdependência, pois ela era um dos meios que distribuíam a riqueza de forma desigual, mas de entendê-la e reformá-la, de tal modo que o interesse nacional não fosse obstado.

Tem-se, portanto, que a construção de uma potência média deveria ser regida por uma inserção internacional contestadora e reivindicadora, que não se esforçasse por se adequar às exigências externas, mas que condicionasse estas aos objetivos domésticos.

⁸⁴ BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final.** Outubro de 1969. p. 2;

Enquanto a Política Externa Interdependente defendia que era na credibilidade internacional que se induzia o interesse nacional, a Diplomacia da Prosperidade argumentava que a credibilidade era uma forma de aceitação de uma posição desigual no jogo internacional, e somente contestando a inflexibilidade do cenário é que se alteraria a distribuição inequitativa de riqueza, e se realizaria o desenvolvimento.

O Ministro das Relações Exteriores de Costa e Silva afirmava em seu balanço no final de 1969 que:

O desenvolvimento tem necessariamente de ser processo autônomo. Temos de nos manter constantemente alertas, para que não nos escape o direito de decidir sobre nosso destino; para que nossa organização política e econômica seja fruto exclusivo de nossa própria deliberação; para que não sofram um processo de descaracterização cultural, pela assimilação de modelos e valores que não são adequados a nossas condições específicas⁸⁵.

Aqui está um dos pontos principais de argumentação da historiografia brasileira sobre a política externa da década de 1960. Segundo essa historiografia, este é o campo de inflexão ou ruptura com o legado castelista. A política interdependente de Juracy Magalhães e Vasco Leitão da Cunha teria como pressuposto a interdependência financeira e econômica como condicionante da inserção internacional do Brasil. De acordo com esta visão, a ajuda externa era fundamental para alavancar o processo de reestruturação dos fundamentos macroeconômicos, bem como para conduzir o desenvolvimento nacional. Rompendo com essa constatação, a Diplomacia para a Prosperidade, segundo a historiografia atual, negava essa interdependência, assumindo uma posição menos flexível quanto à ajuda externa, optando pela autonomia e pelo desenvolvimento menos atrelado ao capital externo.

Segundo Vizontini, reproduzindo uma construção de Moniz Bandeira:

A política exterior de Costa e Silva, colocada no rumo do interesse do País, ou seja, da sua soberania, representou o abandono da doutrina da interdependência e das fronteiras ideológicas, formulada pelo governo Castello Branco⁸⁶.

⁸⁵ Id.Ibid., p. 1.

⁸⁶ BANDEIRA, Moniz. **Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira 1989, p. 167 *apud* VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes.

Abandonar a concepção de fronteiras ideológicas é constatável a partir do universalismo presente nos discursos de Magalhães Pinto, Costa e Silva e dos plenipotenciários brasileiros na ONU. No entanto, afirmar que na política externa pós-1967 houve um abandono da interdependência é uma conclusão distorcida da empiria. A Diplomacia da Prosperidade não negava a interdependência, mas pelo contrário, a reconhecia. A mudança estava em como instrumentalizar essa interdependência.

Castello Branco a viu como um condicionante que poderia ser amenizado na conquista de credibilidade internacional, ao assumir uma política externa e econômica de aproximação com o Banco Interamericano de Desenvolvimento, Fundo Monetário Internacional e os Estados Unidos, país concebido como o mais capacitado a oferecer apoio financeiro às metas da política econômica castelista.

Costa e Silva a interpretou também como um condicionante, ao atuar pela mudança das regras do comércio internacional na UNCTAD, GATT, OEA, G-77, ao procurar a cooperação Sul-Sul para acessar novos mercados, e ao estabelecer frentes de atuação para equalizar o tratamento comercial dado aos produtos brasileiros nos mercados mais tradicionais, como Estados Unidos e Europa.

Agir sob outra vertente, desrespeitando regras e meios dados pelas instituições internacionais para implementar reformas, abandonando a negociação e promoção comercial, e denunciando acordos de ajuda financeira, seria, então, o caso de negar a interdependência.

Não foi o que ocorreu na pasta das relações exteriores de 1967 a 1969. O que se sucedeu foi uma visão instrumental diferente. Ao passo que era reconhecida a interdependência, esta era vista como um fator dado pelo sistema internacional, e que deveria ser condicionado ao interesse nacional. Portanto, não se tratava apenas de conquistar credibilidade internacional, mas de, a partir da credibilidade possuída, regular a ajuda financeira externa, abrir

mercados de acordo com as potencialidades nacionais, e reformar as regras internacionais de comércio de modo a promover o desenvolvimento doméstico.

Não que Castello não negasse esses objetivos, mas dava menos ênfase a eles, preocupado mais com a macroeconomia e menos com o crescimento do comércio exterior brasileiro. A diferença principal, no plano teórico, entre as políticas externas de Castello Branco e Costa e Silva está na interpretação da ordem internacional, e como o Brasil deve se inserir em tal ordem.

A Política Externa Interdependente de Castello Branco considerava o jogo bipolar como um dado estrutural do sistema, e a aproximação com a política dos Estados Unidos daria como retorno investimentos e capital externo.

A Diplomacia da Prosperidade nega esse cenário da rigidez bipolar, e, portanto, nega a estratégia da aproximação com os Estados Unidos.

Dois fatores contribuíram para a inflexão na matriz doutrinária da política externa pós-1967. A primeira é a noção de que o sistema internacional tornou-se mais permissivo, concedendo maior espaço de manobra para a política de potências médias. O segundo fator é que a política externa castelista não foi bem sucedida em conquistar capital externo.

Tem-se, aqui, que tais fatores exerceram influência na percepção dos formuladores de política externa na administração Costa e Silva. Todavia, afirmar que a interdependência era negada pela Diplomacia da Prosperidade não corresponde aos fatos e pressupostos da Diplomacia da Prosperidade.

É possível afirmar, ao analisar os principais discursos de política externa brasileira da administração Costa e Silva, que sob duas formas existia a interdependência na Diplomacia da Prosperidade.

A primeira é a interdependência entre desenvolvimento e segurança, e a segunda é a interdependência entre comércio exterior, ajuda externa, cooperação técnica e desenvolvimento nacional.

O ponto comum entre esses dois tipos de interdependência está na escassez de recursos internos para alavancar o projeto de crescimento econômico. Cada ponto deve ser esclarecido aqui no âmbito documental, sem o qual a análise histórica não passa de exercício racional lógico.

A Diplomacia da Prosperidade afirmava a necessidade de recursos externos, e, portanto, afirmava a interdependência ao anunciar que os motivos

que balizam tal diplomacia são econômicos, e que outros aspectos da inserção internacional do Brasil na agenda externa serão considerados sob o escopo das necessidades econômicas brasileiras. Constitui-se esse também um dos componentes fundamentais da matriz doutrinária da política externa concebida por Costa e Silva e Magalhães Pinto.

Em sua primeira reunião ministerial, em 16 de março de 1967, o presidente Costa e Silva informa o seu programa de política exterior, e anuncia que tal programa se pautará por motivações econômicas, de tal modo que essas condicionarão outros temas de política exterior:

...a orientação da diplomacia brasileira há de ser sensível ao fator econômico, sem detrimento, é claro, dos seus objetivos propriamente políticos e da sua projeção cultural. Os atos de comércio com o Brasil são acessíveis a todos os povos. Entendidas em sua inteireza e complexidade, as soluções dos problemas do desenvolvimento constituir-se-ão em expressões condicionadoras da própria segurança nacional e da Paz Internacional⁸⁷.

Costa e Silva afirma, nessa ocasião, a necessidade de insumos externos ao projeto de desenvolvimento do Brasil:

De outra parte, nossa diplomacia deverá visar como objetivo não só a conquista de recursos externos senão também a maior soma de cooperação estrangeira, quer sobre a forma de meios materiais, quer de auxílios técnicos, para propiciar intensa participação do Brasil na revolução científica e tecnológica de nossos dias.

Assim, a política externa pós-1967 pretende, de três formas – ajuda externa, cooperação técnica e comércio exterior – responder à escassez de recursos internos.

Também em seu discurso inaugural da Diplomacia da Prosperidade, em abril no Itamaraty, o Marechal reafirma as motivações econômicas que condicionam o programa de inserção externa do Brasil:

Daremos, assim, prioridade aos problemas do desenvolvimento. A ação diplomática de meu governo visará, em todos os planos bilaterais ou multilaterais, à ampliação dos mercados externos, à obtenção de preços justos e estáveis para nossos produtos, à atração de capitais e

⁸⁷ Excerto da Declaração pronunciada pelo Senhor Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, por ocasião da Primeira Reunião Ministerial, em 16 de março de 1967. "Política Exterior". In: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *op. cit.*, p. 12

de ajuda técnica, e – de particular importância – à cooperação necessária à rápida nuclearização pacífica do País⁸⁸.

Em exposição ao Plenário da Câmara dos Deputados, e maio de 1967, Magalhães Pinto esclarece as três frentes de atuação da Diplomacia da Prosperidade, sob a motivação econômica.

A primeira visa o desenvolvimento do comércio exterior, defendendo a estabilização de preços dos produtos de base, como café e açúcar; e procurando abertura de mercados para os produtos industrializados brasileiros, buscando acordos de preferência geral não-discriminatória e não-recíproca.

A segunda frente trata da ajuda externa, consubstanciada na busca de financiamentos externos em condições mais flexíveis – com especial atenção aos juros e condições de amortização –, em maior volume, e procurando a multilateralização das fontes de financiamento.

A terceira frente refere-se aos capitais estrangeiros privados, procurando sua maior participação na economia doméstica, conferindo garantias e cortando privilégios excessivos⁸⁹.

O quarto componente da matriz doutrinária da política externa vigente entre 1967 e 1969 era a interdependência entre desenvolvimento e segurança.

A política externa executada por Magalhães Pinto identifica a causa pelo desenvolvimento como uma ansiedade universal. No relatório de sua gestão na pasta das relações exteriores, Magalhães constata que:

Pude verificar que a política exterior brasileira, na medida em que centrada no esforço pelo desenvolvimento, assumia uma dimensão ampla, mais ampla até do que o campo de interesses nacionais específicos. Nossa diplomacia, estando a serviço do povo brasileiro, esteve também a serviço das grandes causas de nosso tempo: o desenvolvimento das nações pobres e a paz entre todas as nações. Vi plenamente confirmada a convicção de que a solução dos problemas do desenvolvimento é a condicionante básica da Segurança interna e da Soberania das nações, e, mesmo, da própria paz entre os povos. Pois do contraste entre a riqueza de poucos e a miséria de muitos,

⁸⁸ Discurso pronunciado pelo Senhor Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 15 de abril de 1967. “Diplomacia da Prosperidade”. In: Id. Ibid. p. 14;

⁸⁹ Exposição do Ministro Magalhães Pinto no Plenário da Câmara dos Deputados, em Brasília, em 10 de maio de 1967. In: Id.p. 20-1.

tanto dentro das nações quanto entre as nações, surgem tensões suscetíveis de ameaçar a harmonia entre os homens⁹⁰

Verifica-se que a política externa entre 1967 a 1969 associou o desenvolvimento à segurança interna e à asserção da soberania das nações. Destarte, para essa política, o desenvolvimento é condicionante e premissa para afirmação dos Estados e paz entre os povos. Entretanto, acerca desse ponto vale ressaltar que os discursos da Diplomacia da Prosperidade, bem como o relatório da gestão Magalhães Pinto não tratam de segurança internacional, interpretando que esta é antes um resultado da segurança nacional, a qual evita perturbações entre Estados.

Ao afirmar o desenvolvimento como um primeiro estágio para a paz mundial, a política externa de Magalhães Pinto, por consequência, encerra por afirmar na desigualdade a causa dos conflitos bélicos internacionais. Visto que o acesso ao desenvolvimento evita tensões entre povos, então é a diferença entre ricos e pobres que explicaria a guerra entre nações.

Excetuando o caso de insegurança nacional, o subdesenvolvimento não implicou, na década de 1960, em insegurança internacional. Não havia uma tensão entre os Estados ricos e os Estados pobres, de tal ordem que incitasse ou incentivasse um conflito bélico entre os mesmos. Aliás, o conflito principal e determinante das relações internacionais da época era entre dois Estados com fortes recursos financeiros, EUA e URSS.

Não obstante a opção do não-alinhamento, o que restava do conflito Norte-Sul era apenas uma tensão política e diplomática, visualizada, sobretudo, nos foros multilaterais, em volta das questões de acesso a mercados, investimentos e preocupações com o preço das *commodities*. Ainda, a diferença econômica entre países não levantava, por parte dos Estados insatisfeitos, a possibilidade de acesso a mercados e desenvolvimento via tensão militar ou guerra, até mesmo porque a opção pelo conflito armado implica alto custo de investimento, sobretudo no caso de países pobres ou potências sem recursos de dissuasão, como o poder nuclear.

O Ministério das Relações Exteriores produziu, em 1967, um documento contendo subsídios para a mensagem de Costa e Silva ao

⁹⁰ BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final.** Outubro de 1969. p. 1.

Congresso Nacional, relativa ao mesmo ano. Nesse documento é afirmado que o conflito Leste-Oeste cedia espaço aos crescentes conflitos na “periferia subdesenvolvida”, especialmente Sudeste Asiático e Oriente Médio. Ainda afirmava que:

De fato, a verificação é originalmente do Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Senhor MacNamara, a eclosão de conflitos armados, suscetíveis de ameaçar a segurança interna dos Estados ou a própria paz internacional têm ocorrido, quase sempre, em áreas de baixa renda per capita⁹¹.

Nota-se que, embora buscasse legitimidade no discurso do Secretário de Defesa dos EUA, a Diplomacia da Prosperidade verificava que a tensão causada pela desigualdade econômica ocorria, predominantemente, nas regiões menos desenvolvidas do espaço internacional, e se restringia à insegurança doméstica, e não regional ou internacional.

A principal insegurança internacional emanava, no período da Guerra Fria, do equilíbrio frágil entre as duas grandes potências nucleares. Embora ensaiassem uma aproximação para contenção da proliferação de armas nucleares, Estados Unidos e URSS não deixaram de manter suas posições estratégicas com relação à disputa por influência e territórios. Não obstante a realização da revolução cubana de 1959, da guerra das Coreias entre 1950-1953, e da Guerra do Vietnã tiveram como atores Estados subdesenvolvidos e desenvolvidos, suas dinâmicas não obedeceram fundamentalmente à desigualdade econômica, mas sobretudo o interesse estratégico dos Estados Unidos e da União Soviética.

Dessarte, a Diplomacia da Prosperidade vinculava paz mundial e desenvolvimento para justificar sua ação universalista, legitimando seu abandono da tese dos círculos concêntricos de Juracy Magalhães, Castello Branco, Roberto Campos e Vasco Leitão da Cunha. Além disso, ao inferir que a segurança doméstica – provida pelo desenvolvimento – resulta em segurança internacional, a diplomacia pós-1967 abandona também a bandeira da segurança coletiva, encorpada pelo regime castelista na idéia da Força Interamericana de Paz.

⁹¹ Subsídios para a Mensagem do Presidente da República ao Congresso Nacional relativa ao ano de 1967. in: *Id. Ibid.*, p. 65.

Torna-se, assim, além de universalista, ao mesmo tempo nacionalista, não no sentido de exaltar o valor nacional, mas de desvincular-se de qualquer projeto interestatal, que diminuísse a capacidade de articulação e manobra da política externa brasileira.

É nesse nível de concertação lógica que a política externa de Magalhães Pinto descarta a idéia de segurança coletiva sem eliminar a barganha possível entre segurança e desenvolvimento. A segurança internacional só é possível quando os Estados possuem o fundamento da segurança interna, que por sua vez, só é factível quando os mesmos se desenvolvem, e são menos desiguais entre si, de tal modo que qualquer projeto de segurança coletiva tende a esvair-se sem tais fundamentos ou pré-requisitos.

Mantém-se, portanto, a relação entre segurança e desenvolvimento. O argumento que se traduzia era que, caso não houvesse cooperação econômica e tecnológica entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento ou subdesenvolvidos, a segurança internacional jamais seria possível, já que é fruto da segurança nacional.

A política externa castelista vinculava o subdesenvolvimento à fragilidade das instituições nacionais, que por sua vez gerava espaço para o comunismo como opção sistêmica. Por sua vez, a política externa de Costa e Silva não eliminava tal lógica, mas apenas a acentuava, ao ampliar a força determinante do subdesenvolvimento, não só como um condicionante que levasse ao comunismo, mas que levasse a todo tipo de tensão e insegurança.

Portanto, a forma plausível de evitar a proliferação do comunismo e da insegurança internacional era cooperação entre Estados ricos e pobres, uma vez que estes não possuíam os recursos necessários para iniciar um processo de desenvolvimento. Com a cooperação, reduzia-se a desigualdade, a insegurança, e a tendência pela opção comunista.

Tem-se aqui um ponto crucial de diferença de concepção do desenvolvimento entre a política antes de 1967 e aquela pós-1967. Como visto, ao vincular subdesenvolvimento e comunismo, a política externa castelista voltava-se para uma identidade ocidental, liberal e capitalista, tendo nos Estados Unidos seu centro de orientação. Ao contrário, ampliando a dimensão determinante do subdesenvolvimento, a política externa de Costa e Silva se

afirmava universal, advogando por uma causa de conotação sistêmica e global, e, portanto, deixa de lado a identidade ocidentalista para direcionar-se a outras regiões do espaço internacional.

Como já descrito, em seu discurso no Palácio do Itamaraty, em abril de 1967, o Marechal Costa e Silva afirmou que a necessidade de desenvolvimento condiciona segurança interna e paz mundial. Dessa forma, o discurso da Diplomacia da Prosperidade apresenta coerência entre o universalismo e desenvolvimento, uma vez que a causa pelo desenvolvimento é estágio inicial para a segurança coletiva.

Essa assertiva também justifica a ação universalista pela cooperação técnica-científica e pela abertura de mercados no comércio internacional.

A tese da desigualdade-insegurança, segundo a declaração, tem fundamento em uma constatação histórica. Costa e Silva afirmou que “*Não há tampouco lugar para a segurança coletiva em mundo em que cada vez mais se acentua o contraste entre a riqueza de poucos e a pobreza de muitos*”⁹² (p. 13). Este é o argumento para evitar a segurança coletiva. Uma vez que Estados são desiguais, necessariamente aí haverá insegurança entre esses atores, tornando impossível um projeto de segurança coletiva, que só será possível num ambiente de satisfação do desenvolvimento.

Em setembro de 1967, discursando na abertura da XXII Assembléia Geral das Nações Unidas, o chanceler Magalhães Pinto apóia os entendimentos entre Estados Unidos e União Soviética, defendendo a solução pacífica de conflitos internacionais. No entanto, assevera que a desigualdade entre Estados ricos e pobres é um problema que agrava as concepções de segurança coletiva. Também afirma que é necessária uma resposta sistêmica, ou seja, que é necessário que haja contribuição para o desenvolvimento dos Estados, e somente assim ter-se-ia garantido um cenário de segurança internacional.

Magalhães Pinto declarava ao presidente nesta Assembléia que:

A tarefa de preservação da paz, senhor Presidente, não pode ser abordada isoladamente nos campos político e militar. Ela é,

⁹² Discurso pronunciado pelo Senhor Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 15 de abril de 1967. “Diplomacia da Prosperidade”. In: Id. p. 13;

necessariamente, a resultante de um processo complexo, dinamizado pelos fatores econômicos e sociais. A paz não pode ser, assim, dissociada do desenvolvimento⁹³.

Na Escola Superior de Guerra, o Marechal Costa e Silva afirmou a importância do desenvolvimento econômico e social como ferramenta para garantir a integridade territorial, e a segurança nacional. Cita com especial atenção a necessidade de desenvolvimento e segurança para as regiões da Amazônia Ocidental – em razão de sua riqueza natural e falta de vigilância – e Nordeste, pois nessa região de fraca assistência social concentrava-se a terça parte da população brasileira.

Vale ressaltar que nessa ocasião, quanto à questão amazônica, Costa e Silva salientou que não admitia cooperação com agentes “alienígenas”, nem mesmo sob o comando total do Governo brasileiro⁹⁴.

Coerente com a premissa de que o sistema internacional ampliava o espaço de manobra, e de que o desenvolvimento deve ser induzido por forças nacionais, a Diplomacia da Prosperidade deveria atuar de forma ativa e reivindicatória na arena do comércio internacional, constituindo-se esse um componente da matriz doutrinária da política externa ora analisada.

Segundo o Relatório de Magalhães Pinto, de 1969, foram duas as frentes estratégicas de inserção do Brasil nesse campo das relações internacionais. A primeira, pertencente à qualidade de ativa, era a abertura de novos mercados, seguida de maior penetração nos mercados tradicionais. Neste âmbito deve ser compreendido que a atuação brasileira se direcionava para dois pólos.

Por um lado procurava o Sul por mercados potenciais, de modo a escoar um universo de produtos que são de difícil penetração nos mercados do Norte, seja pela tecnologia inferior aplicada, seja pelas barreiras tarifárias e não-tarifárias impostas pelos países desenvolvidos. Além disso, a intenção desse viés era inaugurar uma rede de relações extensa, de modo a consubstanciar a atuação universalista e resguardar um número maior de opções políticas e econômicas para o Brasil no cenário internacional dinâmico.

⁹³ Discurso Pronunciado pelo Ministro Magalhães Pinto na Sessão de Abertura do Debate Geral da XXII Assembléia Geral das Nações Unidas, em 21 de setembro de 1967. In: Id. p. 40.

⁹⁴ Discurso Pronunciado pelo Senhor Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, na Escola Superior de Guerra, em 12 de Dezembro de 1967. In: Id. p. 45-8.

Por outro lado, a diplomacia comercial se dirigia também ao Norte, com a missão de aumentar as exportações brasileiras nos mercados de demanda potencialmente maior. Dado que nos países desenvolvidos o poder aquisitivo da demanda era maior, e que a economia dos mesmos era mais complexa, uma promoção comercial mais ativa poderia facilitar a entrada dos produtos brasileiros em tais mercados consumidores.

A segunda frente de atuação comercial dava-se no plano multilateralista, envidando um esforço reivindicatório. A inserção brasileira dar-se-ia em todos os possíveis foros que considerassem os temas relativos ao comércio, como na Assembléia Geral e na Conferência de Comércio e Desenvolvimento da ONU, no GATT, na ALALC, na OEA, no diálogo com os EUA e no âmbito do Mercado Comum Europeu.

Essa frente objetivava reformar o arcabouço institucional que regulava o fluxo comercial internacional. A política externa brasileira inaugurada em 1967 considerava que a estrutura normativa do comércio, no plano externo, desconsiderava as diferenças entre países em estágios diferentes de desenvolvimento. Este tratamento encerrava por tornar as trocas comerciais injustas, uma vez que se cobrava de países menos desenvolvidos o mesmo custo de inserção internacional que era cobrado para países desenvolvidos.

Tais custos foram identificados por Magalhães Pinto no Relatório enviado a Costa e Silva:

Os princípios do “livre-comércio” – a cláusula da nação mais favorecida, a regra da reciprocidade absoluta, o princípio do livre funcionamento das forças do mercado no plano internacional – cristalizaram situações prejudiciais aos interesses dos países subdesenvolvidos: quer dificultando a diversificação de suas vendas, dada a pouca competitividade de setores industriais incipientes e estrangulados por mercados de reduzidas dimensões, quer sujeitando seus produtos tradicionais de exportação a um processo de contínua desvalorização⁹⁵.

Como já visto na parte que trata do desenvolvimento, a atuação da Diplomacia da Prosperidade esclarecia suas três frentes de atuação: comércio exterior, ajuda externa, e capital privado estrangeiro. Com relação à primeira

⁹⁵ BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final.** Outubro de 1969. p..4.

frente de atuação, o Itamaraty projetava uma estratégia que, embora no discurso se apresentava universalista, no plano de ação fazia-se ocidentalista, mais direcionada para o mercado dos países desenvolvidos.

Em documento de julho de 1967, o Ministério das Relações Exteriores apresenta sua contribuição para a política comercial brasileira, que possui quatro objetivos principais: expansão das exportações, diversificação da pauta de exportação, diversificação de mercados e política de proteção de preços dos produtos brasileiros. A inserção comercial internacional dar-se-ia em dez pontos:

1. Obter de países industrializados melhor acesso para manufaturas e semi-manufaturas dos países subdesenvolvidos, mediante sistema de preferências gerais, não discriminatórias e não recíprocas;
2. Combate aos sistemas de preferências discriminatórias entre países subdesenvolvidos e desenvolvidos;
3. Ampliação do sistema de financiamento compensatório para países exportadores de produtos primários;
4. Criação de estoques reguladores para comercialização de determinados produtos de base;
5. Consolidação e extensão dos acordos internacionais de organização de mercados de produtos primários: aperfeiçoamento do convênio do café, negociação de convênios do cacau e de açúcar, e diversificação de lavouras;
6. Intensificação do intercâmbio com países subdesenvolvidos, em especial na América Latina, através de sua integração regional e transformação da ALALC em união aduaneira;
7. Intensificação da promoção comercial, sobretudo nos mercados desenvolvidos de maior dinamismo e/ou onde exista demanda reprimida ou potencial para produtos brasileiros, como na Comunidade Econômica Européia e Europa Oriental.
8. Para áreas socialistas, programação de compras a longo prazo, multilateralização dos pagamentos e organização das exportadoras e importadoras brasileiras em cooperativas.
9. Assegurar participação adequada da bandeira brasileira no mercado de fretes;
10. No campo de transportes aéreos, conquistar espaço para empresas nacionais⁹⁶.

Nota-se que a estratégia comercial brasileira, embora universalista, tinha seus interesses voltados para a reforma dos fluxos comerciais com os países desenvolvidos. Além do viés reivindicatório, denunciando desigualdade no tratamento comercial e preferencial, a política comercial da Diplomacia da Prosperidade perseguia também a

⁹⁶ Contribuição do Itamaraty ao Plano de Diretrizes do Governo, RJ, 12 de julho de 1967. in: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final.** Outubro de 1969. p..32-33;

estabilização de preços pela contenção da oferta de produtos. Isso é evidente na política de estoques acima citada.

Outro traço importante dessa política comercial é sua preferência pela UNCTAD como arena de ressonância das teses brasileiras. Nos discursos analisados, é constante a citação da UNCTAD e sua importância para a revisão das regras do comércio internacional⁹⁷. Vale frisar que, a Diplomacia da Prosperidade não afirmava sua maior atuação na UNCTAD em detrimento de outros foros, como o GATT.

No entanto, a opção de atuar ostensivamente na UNCTAD dava-se por duas razões. A primeira é identificação da política externa brasileira com a natureza e finalidade dessa Conferência da ONU. A segunda é a melhor posição de barganha e poder que o Brasil poderia projetar neste foro, ao contrário do que ocorria no GATT.

Na exposição realizada no plenário da Câmara dos Deputados, em 10 de maio de 1967, Magalhães Pinto afirma, em relação à 2ª Reunião da UNCTAD em Nova Délhi, que:

O Itamaraty participa ativamente na preparação dessa Conferência, pois entende que seus objetivos coincidem com os da Diplomacia da Prosperidade, em que estamos empenhados.⁹⁸

Dessa forma, a política comercial da Diplomacia da Prosperidade se guiava em função de sua capacidade e poder disponíveis. No plano externo, a atuação priorizava a UNCTAD, pela reforma institucional do comércio. No plano interno, o objetivo era universalizar as trocas comerciais do Brasil com o resto do mundo. No entanto, como visto, os interesses brasileiros se voltavam para a relação entre seus produtos de base e os mercados dos países desenvolvidos.

A inserção do Brasil no contexto americano, segundo os princípios da Diplomacia da Prosperidade, deveria apresentar uma ruptura com a postura da política anterior. Ao passo que a política externa castelista assumia uma

⁹⁷ No discurso inaugural da Diplomacia da Prosperidade, proferido no Itamaraty, Costa e Silva afirma que na UNCTAD objetiva a revisão das regras internacionais para as trocas comerciais, e apoio ao desarmamento, para liberar recursos ao financiamento do desenvolvimento, eliminando, assim, a tensão Norte-Sul. Cf. Discurso pronunciado Senhor Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 5 de abril de 1967. “**Diplomacia da Prosperidade**”. In: Id. Ibid., p. 16.

⁹⁸ Exposição do Ministro Magalhães Pinto no Plenário da Câmara dos Deputados, em Brasília, em 10 de maio de 1967. in: Id., p. 25.

visão pan-americanista, a política externa de Costa e Silva abandona tal visão, passando a defender uma abordagem latino-americanista. Essa posição para as relações interamericanas, além de constituir uma ruptura com o legado castelista, também se insere como linha-mestra da matriz doutrinária da política externa inaugurada em 1967.

Tem-se aqui que, a divisão das relações do Brasil no continente americano, entre Estados latino-americanos e os Estados Unidos, visa afirmar posturas diferentes para os dois lados. Deve-se ressaltar ainda que esta separação entre uma política para os Estados Unidos e outra para a América Latina atendia também outro fundamento da Diplomacia da Prosperidade, qual seja, a noção de desigualdade dos estágios de desenvolvimento no contexto americano.

A idéia de pan-americanismo não seria possível no plano econômico, uma vez que estruturas econômicas díspares são incompatíveis em um empreendimento de integração. A visão era de que a abertura comercial e a harmonização tarifária é obstada pela diferença de capacidade produtiva. Por isso que se deve realizar políticas diferentes para cada região, e no caso do continente americano, relações específicas para a desenvolvida economia norte-americana e para a subdesenvolvida economia latino-americana.

No que se refere às relações latino-americanas, o principal objetivo elencado pela política externa pós-1967 é a integração regional. Essa integração, entretanto, deveria se executada respeitando certos limites. Primeiro, deveria ser restringir ao âmbito intergovernamental, e impedir qualquer busca de supranacionalidade. Essa posição da Diplomacia da Prosperidade está coerente com seus pressupostos de desenvolvimento nacional, segurança nacional, não-intervenção e autodeterminação, uma vez que exclui formas de compromissos ou associações que possam restringir a ação do Estado interna e externamente.

Além disso, metas intergovernamentais em um processo de integração regional são satisfatórias e suficientes num cenário interestatal composto de assimetrias econômicas. Para a política externa de Magalhães Pinto não fazia sentido falar em instituições supranacionais num cenário regional de desigualdade.

Na sua já descrita conferência na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército, no final de 1968, Magalhães Pinto cita, entre os objetivos de sua diplomacia: o de velar para que quaisquer planos de integração física regional no continente não interfiram com a tarefa prioritária de integração nacional e se orientem exclusivamente pelos interesses dos países latino-americanos; e zelar para que quaisquer esquemas de integração econômica regional respeitem os interesses fundamentais das empresas autenticamente nacionais dos países latino-americanos, e fiquem subordinados à decisão política dos respectivos Governos⁹⁹.

Dessa forma, o discurso da equipe de Costa e Silva em política externa imprime realismo ao observar o processo de integração regional na América Latina.

Na reunião de Chefes de Estado americanos, em Punta Del Este, em abril de 1967, o presidente brasileiro afirma que: *“Estamos assim decididos a acelerar o desenvolvimento nacional e unir esforços aos dos países latino-americanos para promover a formação de um Mercado Comum”*¹⁰⁰.

Quanto às relações com os Estados Unidos, a matriz doutrinária da declarada Diplomacia da Prosperidade anuncia seu caráter cooperativo, financeiro e subsidiário, no sentido de que enxerga nos Estados Unidos um parceiro para o desenvolvimento nacional e latino-americano. Em seu discurso no Itamaraty, Costa e Silva declarava que:

O Brasil vê nesse processo associativo um meio seguro de conferir caráter eminentemente positivo à solidariedade latino-americana e de reforçar substancialmente a própria solidariedade hemisférica. Com efeito, abrem-se novas e significativas oportunidades à cooperação dos Estados Unidos com os demais países do Continente. Refiro-me, de modo particular, ao financiamento do comércio intra-latino-americano e de projetos multinacionais de infra-estrutura, que constituirão a base física da região. [...] O bom entedimento entre os Estados Unidos e o Brasil muito contribuirá para a realização de tais objetivos. Nesta oportunidade desejo reafirmar os nossos propósitos de cooperar intensamente com a Nação norte-americana¹⁰¹.

⁹⁹ “A Política Externa do Brasil” – Conferência pronunciada pelo Ministro Magalhães Pinto na Escola de Aperfeiçoamento de oficiais do Exército, em 29 de novembro de 1968. In: Id. p. 92;

¹⁰⁰ Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, na Reunião de Chefes de Estado Americanos em Punta Del Este, em 12 de abril de 1967. In: Id. p. 18;

¹⁰¹ Discurso Pronunciado pelo Senhor Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, no Palácio Itamaraty, em 5 de abril de 1967. In: Id. p. 13.

O último componente da matriz doutrinária em estudo refere-se à relação entre interesse nacional, desenvolvimento e capital externo.

Segundo a historiografia da política externa brasileira¹⁰², o período castelista é caracterizado por implementar uma política de desenvolvimento nacional associado ao capital externo; e o período da administração Costa e Silva, por sua vez, é afirmado como um momento de inflexão para um projeto de desenvolvimento mais autônomo em relação ao capital estrangeiro. Dessa forma, a política externa de 1964 a 1967 esteve a serviço de um projeto liberal de desenvolvimento associado, enquanto a política externa entre 1967 a 1969 foi uma ruptura no sentido de que atuou em serviço de um projeto de desenvolvimento autônomo. No entanto, é pertinente verificar em que sentido o desenvolvimentismo de Costa e Silva se distanciava das necessidades de capital estrangeiro, seja na sua forma financeira, técnica ou material.

Foi descrito no presente trabalho que a política externa de Magalhães Pinto estava fundamentada em motivações econômicas, traduzidas essas na escassez de recursos internos para executar o plano de desenvolvimento nacional. Dessa forma, a Diplomacia da Prosperidade deveria atuar de modo a preencher a escassez interna com recursos externos, na forma de divisas advindas do comércio exterior, com cooperação técnica e científica, conquistando ajuda financeira externa, e atraindo capitais estrangeiros do setor privado, mormente de investimentos de empresas estrangeiras, com capacidade de gerar emprego na economia doméstica.

¹⁰² Cf. ALMEIDA, Paulo Roberto de. **Relações Internacionais e Política Externa do Brasil:** dos descobrimentos à globalização. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1998. 359 p.; BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. **Brasil – Estados Unidos:** a rivalidade emergente: 1950-1988. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 328 p.; CERVO, Amado L. (org.) **Desafio Internacional:** A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994, 359p.; _____, Amado L. **Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil:** enfoque paradigmático. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003; _____; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 526 p. (Coleção O Brasil e o Mundo); SOUZA, Rodrigo do Amaral. *Da Política Externa Independente à Política Externa Interdependente:* o governo Castello Branco. in: DANESE, Sérgio França (org.) **Ensaio de História Diplomática do Brasil:** (1930-1986). Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1989. p. 89-100; VIZENTINI, Paulo Fagundes. **Relações Exteriores do Brasil (1945-1964):** o nacionalismo e a política externa independente. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2004. 278 p.; _____, Paulo G. Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro:** multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998. 409 p.; ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.) **Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 2 vol. São Paulo. Cultura, 1996. 559 p.;

Entretanto, vale citar que tais objetivos constavam na Política Externa Interdependente de Castello Branco, nesse aspecto constituindo uma continuidade a partir de 1967. A principal diferença observada no mapeamento das duas matrizes doutrinárias é quanto aos efeitos do capital externo na economia brasileira. Enquanto na administração Castello Branco a política externa apresenta-se direcionada para a conquista de recursos externos, assumindo sua importância num cenário de estabilização macroeconômica, na administração Costa e Silva essa política reconhece a necessidade de recursos externos, sem, contudo afirmar m caráter fundamental para o desenvolvimento nacional, sendo apenas um fator subsidiário. Portanto, o papel do capital externo para a economia nacional era evidentemente necessário, só que sua importância diminuía de uma política externa para a outra.

A política externa de Magalhães Pinto estava cônica de que era necessário diminuir a vulnerabilidade da economia brasileira frente aos recursos externos, e, portanto, tem-se aqui uma justificativa para um plano econômico menos ortodoxo que o Plano de Ação Econômica do Governo castelista.

A questão, assim, não era se o capital externo era necessário ou não. Dado a escassez de recursos financeiros e técnicos na década de 1960, os dois governos em análise, segundo os discursos analisados aqui, consideravam a importância de conquistar recursos externos ao menor custo. No entanto, no governo Costa e Silva surge de forma premente a noção de que é necessário construir uma economia auto-sustentável, com a menor dependência possível do financiamento externo.

Tratava-se, portanto, de uma questão mais profunda, não sobre o capital externo, mas sobre a vulnerabilidade externa do Brasil. Como visto neste estudo, havia continuidades nas duas políticas externas, tais como: noções de interdependência; defesa do interesse nacional; papel complementar para os recursos externos; necessidade de comércio exterior com todos os Estados, para conquistar divisas externas; e havia uma conexão entre segurança e desenvolvimento, embora seu alcance divergisse de um âmbito coletivo para um nacional.

A visão de interesse nacional estava latente nos discursos de política externa do governo Costa e Silva. Magalhães Pinto, e sua apresentação na

Escola Superior de Guerra, em julho de 1967, afirmava que “*A Diplomacia da Prosperidade só será aliás efetiva na medida em que corresponder e estiver ligada à decisão e ao esforço internos de progredir*”¹⁰³.

Em outro momento, em seu discurso na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército, em novembro de 1968, o Ministro das Relações Exteriores de Costa e Silva assevera a defesa do interesse nacional frente à necessidade de recursos externos:

O que é preciso ficar bem claro é que, ao pleitear e aceitar, em qualquer terreno, essa contribuição estrangeira, não podemos de forma alguma transacionar com os superiores interesses nacionais. Não podemos admitir qualquer parcela de desfiguração de nossa identidade como Nação, nem tolerar, por mínima que seja, a amputação do direito de decidir sobre os rumos de nossa economia, o ritmo e o caráter de nosso desenvolvimento¹⁰⁴.

Vale ressaltar que também Castello Branco, em seu discurso para os formando do Instituto Rio Branco, em julho de 1964, afirmava a necessidade de resguardar o interesse nacional frente aos anseios das grandes potências. Por conseguinte, não existe nesse âmbito uma ruptura entre as duas políticas externas em análise. Todavia, a Diplomacia da Prosperidade cita as dificuldades inerentes às contribuições externas ao desenvolvimento nacional. Em sua mensagem ao Congresso Nacional, em 1968, Costa e Silva declarava que:

A Diplomacia da Prosperidade baseia-se na convicção de que o desenvolvimento é uma responsabilidade nacional – a ser exercida principalmente através de instrumentos internos. Reconhece o Governo, contudo, o caráter estratégico do setor externo, tanto em termos de comércio como de capitais e técnica. Por isso, acolhe a colaboração estrangeira, mas compreende seu caráter coletivo¹⁰⁵.

Magalhães Pinto, em Nova Déli, na II reunião da UNCTAD, apontava as dificuldades intrínsecas aos financiamentos externos. Em suas palavras:

¹⁰³ Conferência pronunciada pelo Ministro Magalhães Pinto na Escola Superior de Guerra do Rio de Janeiro, em 28 de julho de 1967. In: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final. Outubro de 1969. p.36-37.

¹⁰⁴ Conferência pronunciada pelo Ministro Magalhães Pinto na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército, em 29 de novembro de 1968. In: Id. Ibid. p. 93;

¹⁰⁵ BRASIL/PRESIDENTE, 1967-1969 (COSTA E SILVA). Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo Presidente da República na abertura da Sessão Legislativa de 1968. Brasília: Imprensa Nacional, 1968. p. 131.

O financiamento internacional não pode, com efeito, ficar condicionado unicamente a concepções econômicas monetaristas, estabelecidas em função das necessidades dos países desenvolvidos e inadequadas aos desequilíbrios que o processo de desenvolvimento econômico necessariamente implica. É com esse objetivo, inclusive, que apoiaremos a conversão do Banco Mundial em banco dedicado somente aos subdesenvolvidos¹⁰⁶.

A questão sobre a exposição do Brasil aos recursos externos é mais bem explicada pelo Ministro Magalhães Pinto nas instâncias militares, já no final de sua gestão, entre julho e agosto de 1969. Nessa ocasião o Ministro afirma que é evidente que a escassez de recursos externos é ponto central na atuação da diplomacia brasileira. Além da questão da ajuda financeira externa, da necessidade de cooperação técnica e científica, da posição de barganha limitada, do poder restrito de mudar as regras de comércio internacional – implementando apenas um esforço de mudança institucional num foro não privilegiado pelos fortes, a UNCTAD – o Ministro reconhece nesse discurso que o principal fator que pode alavancar o processo de desenvolvimento é o capital. Em suas próprias palavras:

Não podemos, por outro lado, ater-nos ao aumento das exportações e à entrada de capitais externos. Temos de aproveitar plenamente os fatores abundantes e combina-los da melhor forma possível com o fator escasso, que é o capital. Este se acumulará muito mais rapidamente quando dispusermos de um mercado interno, adequado às grandes escalas industriais. [...] É claro que se deve procurar o maior grau possível de cooperação externa. Quer em termos de capitais governamentais, quer de assistência técnica ou de investimentos privados, o apoio recebido pode servir para tornar menos difícil nosso problema de desenvolvimento. Não tenhamos ilusão, porém: o desenvolvimento econômico é de responsabilidade interna de cada país. A melhor maneira de atrair contribuições será demonstrando nossa capacidade de progredir¹⁰⁷.

Em sua palestra na Escola de Comando e Estado da Aeronáutica, em agosto de 1969, Magalhães explica a vulnerabilidade de um país que recorre constantemente aos recursos externos.

Nosso desenvolvimento não pode depender, tampouco, do simples apoio financeiro externo. Os países ricos em capital não estão obrigados a prover nossas necessidades. O volume de recursos

¹⁰⁶ Discurso Pronunciado pelo Ministro Magalhães Pinto perante o Plenário da II Conferência da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento, em Nova Délhi, em 5 de fevereiro de 1968. Id. p. 55.

¹⁰⁷ Conferência pronunciada pelo Ministro Magalhães Pinto na Escola Superior de Guerra em 3 de julho de 1969. In: Id. p. 110;

externos que possamos obter é sempre aleatório, e o preço que por ele temos de pagar tende geralmente a ser elevado. A médio e longo prazo, o financiamento externo provoca situações de endividamento em que pode acarretar antes uma saída do que uma entrada líquida de capitais. O capital externo é contribuição útil, mas não será nunca substituto da determinação de resolvermos nossos problemas com nossos próprios meios¹⁰⁸.

Dessa forma, está implícita a idéia de que o capital externo deve ser utilizado de forma subsidiária e não exclusiva, pois do contrário, no longo prazo o Estado tende a se expor a um nível elevado de vulnerabilidade frente a oscilações externas de liquidez de capital. Daí a necessidade de construção em curto prazo de um crescimento econômico.

Além disso, deve-se ressaltar a dificuldade de autonomia do Estado brasileiro frente às inversões externas. O dinheiro recebido do FMI era só para ajuste macroeconômico, os recebidos do BID eram para projeto definido e direcionado, os do setor privado procuravam garantias e lucratividade, remetendo lucro para o exterior; e restava somente o capital externo público de governos, capital esse político, que era concedido para uso livre do demandante¹⁰⁹. Tem-se, assim, que as políticas externas dos dois governos em análise inserem-se na discussão de economia política sistematizada por Paul Krugman¹¹⁰. Enquanto em Castello Branco a concepção era de que se deve implementar um programa de reajustes econômicos, em Costa e Silva a noção era de que se deve privilegiar um programa para expandir a fronteira de possibilidades da economia interna, de modo a criar um ambiente sustentável para honrar dívidas externas sem comprometer o crescimento econômico.

O problema seria então, de acordo com Krugman, verificar a disponibilidade de capital e seu preço (juros), para então escolher entre as

¹⁰⁸ Palestra pronunciada pelo Ministro Magalhães Pinto na Escola de Comando e Estado Maior da Aeronáutica (ECEMAR), Rio de Janeiro, 1º ago. 1969. In: Id. p. 117

¹⁰⁹ Sobre os investimentos externos do setor privado veja LANZANA, Antonio Evaristo Teixeira. O Setor Externo da Economia Brasileira. In: VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; PINHO, Diva Benevides; (org.). Manual de Economia. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 478-80; Sobre as formas de assistência do Banco Mundial, Banco Interamericano e Fundo Monetário Internacional, veja SEINTEFUS, Ricardo Antônio Silva. Manual das Organizações Internacionais. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. 352 p.; HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andréa Ribeiro. Organizações Internacionais: história e Práticas. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p.132-66;

¹¹⁰ KRUGMAN, Paul. *Os Choques Externos e as Respostas da Política Econômica Nacional*. In: DORNBUSH, R.; HELMERS, F. Leslie C. H. (orgs.) *Economia Aberta: instrumentos de política econômica nos países em vias de desenvolvimento*. Tradução de Teresa Correia. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988 p. 68-71.

duas estratégias. O escopo desse trabalho não considerará esse nível, pois não é o objetivo anunciado e proposto. No entanto, a disponibilidade de capital no cenário externo é uma variável que constrange a ação da política externa brasileira no período ora estudado.

Nota-se aqui a diferença entre o desenvolvimento associado de Castello Branco e o desenvolvimento autônomo de Costa e Silva. Enquanto a política de Campos e Bulhões buscava recursos externos pela via institucional, tanto na defesa do sistema político democrático quanto na construção de políticas econômicas ortodoxas, como será mais detalhado no próximo capítulo deste trabalho, a política de Hélio Beltrão e Delfim Neto apresenta uma ruptura, no sentido que somente pelo crescimento econômico nacional é que se constrói uma credibilidade internacional sólida, capaz de atrair tanto o capital externo público quanto o privado. Por fim, o quadro abaixo expõe uma comparação que condensa e resume a análise das duas matrizes doutrinárias de política externa ora analisadas.

Quadro Comparativo das Matrizes Doutrinárias da Política Externa Brasileira de 1964 a 1969		
	Política Externa de Castello Branco	Política Externa de Costa e Silva
Visão de Mundo	Clivagem Leste-Oeste	Clivagem Norte-Sul
	Clara divisão de forças no sistema internacional	Cenário externo dinâmico e de distensão da bipolaridade; relações internacionais regidas por interesses nacionais e não por ideologias
	Duas opções de mundo: comunismo ou capitalismo	Existência de espaço de manobra para potências médias; alianças entre Estados são flexíveis dependendo do tema e dos atores envolvidos
	Assume posição ideológica condicionando sua inserção externa (ocidentalista e capitalista)	Assume-se ocidental e capitalista, mas não condiciona sua inserção internacional a essa identificação
	Estratégia de inserção por círculos concêntricos (privilegiando espaços geográficos)	Universalismo eliminando noção de círculos concêntricos
	Estados Unidos como o melhor parceiro capaz de subsidiar o projeto de desenvolvimento nacional	Alianças entre Estados são flexíveis dependendo do tema e dos atores envolvidos
	Interdependência condiciona a ação do Estado no meio internacional e sua busca pela independência	Interdependência condiciona a ação do Estado, mas não deve restringir sua busca pela independência
	Visão pan-americanista das relações interamericanas	Visão latino-americanista das relações interamericanas
	Obrigação de corrigir erros de políticas externas anteriores, que vacilavam entre a busca e o repúdio pelo capital externo, entre a ação bilateral e multilateral	Obrigação de corrigir erros da política externa anterior, e seus alinhamentos ideológicos
	Capital externo como subsídio para o desenvolvimento nacional, dada a escassez de recursos internos	Capital externo como subsídio para o desenvolvimento nacional, dada a escassez de recursos internos
	Relação entre Segurança e Desenvolvimento: este condiciona a existência daquele	Relação entre Segurança e Desenvolvimento: este condiciona a existência daquele
	Promoção da Segurança Coletiva	Negação da Segurança Coletiva e arranjos coletivos, de modo a liberar espaço de manobra para o Brasil
	Política externa como instrumento para subsidiar o desenvolvimento econômico e social nacional	A inserção externa do Brasil deve ser pautada e motivada pelas necessidades econômicas domésticas

	Política Externa de Castello Branco	Política Externa de Costa e Silva
Objetivo	Desenvolvimento econômico e social como construção de potência	Desenvolvimento econômico, social e tecnológico como construção de potência
Meio	Atração de recursos externos de origem pública ou privada para subsidiar o desenvolvimento nacional	Atração de recursos externos de origem pública ou privada para subsidiar o desenvolvimento nacional
	Alinhamento condicionado com os Estados Unidos (parceria seletiva), solicitando a cooperação econômica com o parceiro norte-americano e evitando acompanhar seus desígnios quando estes forem ineficazes para o interesse nacional brasileiro	Negação de qualquer forma de alinhamento; as relações exteriores do Brasil devem ser pautadas pelo interesse e potencialidade econômica dos contatos internacionais
Estratégia	Ação bilateral, com especial ênfase para os Estados Unidos	Ação bilateral pautada pelo universalismo, sem privilegiar espaços
	Ação Multilateral na ONU, FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial	Ação Multilateral na ONU, FMI, Banco Interamericano de Desenvolvimento, Banco Mundial
	Esvaziamento da participação brasileira na UNCTAD e intensificação nos arranjos institucionais internacionais com os Estados Unidos	Aprofundamento da participação brasileira na UNCTAD e intensificação nos arranjos institucionais internacionais voltados para anseios dos países em desenvolvimento
	Relacionar segurança com desenvolvimento, de modo a justificar a solicitação por recursos externos	Relacionar segurança com desenvolvimento, de modo a justificar a solicitação por recursos externos
	Cooperação Econômica e Militar com os Estados Unidos	Cooperação econômica, científica e tecnológica com Estados Unidos e Europa Ocidental
	Reformar e universalizar o comércio exterior do Brasil: diversificar parceiros e produtos de exportação	Reformar e universalizar o comércio exterior do Brasil: diversificar parceiros e produtos de exportação
	Integração latino-americana inserida nas relações com os Estados Unidos	Integração latino-americana respeitando as assimetrias econômicas entre os Estados envolvidos, não as instrumentalizando nas relações com os Estados Unidos
	Defesa pela institucionalização da Segurança Coletiva como meio de cooperação militar e econômica com os Estados Unidos	Busca de cooperação econômica e comercial com os Estados Unidos, e cooperação militar com outros Estados capazes de desenvolver conhecimento nuclear no Brasil
	Conquistar recursos externos públicos de Estados e Organismos Internacionais solicitando políticas de ajuda externa	Conquistar recursos externo públicos de Estados e Organismos Internacionais solicitando políticas de ajuda externa
Atração de capital privado externo por meio de reformas econômicas nacionais	Atração de capital privado externo pela construção de economia nacional desenvolvida	

Quadro 01.

Dessa forma, a principal ruptura da matriz doutrinária da política externa de Costa e Silva com aquela de Castello Branco refere-se à visão de mundo. Enquanto na matriz de Castello Branco prevalece uma visão de que as relações internacionais são condicionadas pelo sistema bipolar, na matriz de Costa e Silva a interpretação é de que o sistema internacional oferece amplos espaços de manobra, verificados no comportamento do Japão, da Europa Ocidental, e na busca pela autonomia de países africanos e asiáticos.

Essa ruptura condiciona parte das estratégias e meios utilizados pelas duas políticas externas em análise, como visto no quadro comparativo.

No campo das continuidades, tem-se o objetivo, consubstanciado no projeto de desenvolvimento nacional, e o meio, pela busca de recursos externos em razão de escassez de recursos domésticos. As duas políticas

externas agem pela necessidade de atrair capital estrangeiro para financiar o desenvolvimento econômico nacional. Uma ruptura entre os meios, é negação de alinhamentos pela doutrina de Costa e Silva.

Também na área das estratégias existem mais continuidades que rupturas. Entre as primeiras, estão a reforma do comércio exterior brasileiro, busca de ajuda externa de capital público, atração de investimentos estrangeiros privados, ação bilateral e multilateral, integração latino-americana. Nas rupturas, tem-se apenas que a política externa de Costa e Silva, dada sua visão de mundo universalista, não privilegia espaços ou Estados em suas estratégias.

CAPÍTULO II – A Política e Economia Brasileiras de 1964 a 1969

Serão tratados na segunda parte deste trabalho o contexto nacional político e econômico no período de 1964 a 1969. O objetivo aqui não é só identificar os constrangimentos nacionais às metas dos governos Castello Branco e Costa e Silva, mas também expor os principais movimentos e atores domésticos relevantes nos dois primeiros mandatos militares.

Assumindo uma abordagem diversa daquela apresentada no capítulo anterior, aqui serão descritas, a partir de fontes secundárias e estatísticas, as dinâmicas política e econômica que envolveram as duas presidências em análise, verificando quais atores constrangeram ou apoiaram as medidas do Estado.

O objetivo é, portanto, localizar no tempo e espaço os contextos em que foram formuladas e executadas as políticas externas em pauta, e utilizar os dados analisados e apresentados para compreender os movimentos nas relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos, que serão descritas no último capítulo. Tem-se aqui, portanto, espaço reservado para verificar a questão da escassez de recursos domésticos que constroem opções políticas.

2.1. A Fase dos Liberais-Internacionalistas: a busca pelo poder e a legitimidade econômica

Elio Gaspari, em seu estudo sobre o período do regime militar brasileiro, levanta importantes informações documentais acerca do desenvolvimento do golpe de 1964. No primeiro volume “A Ditadura Envergonhada”, a pesquisa de Gaspari deixa evidente que as causas principais do golpe estão relacionadas com a vida militar nacional, sendo pouco produtivas as explicações exclusivamente econômicas. Deduz-se de tal contexto, que o compromisso ulterior do golpe não tinha relação com doutrinas econômicas e de política exterior, mas com a estrutura nacional de poder político.

A força política de João Goulart encontrava base na máquina da previdência social, nas alianças com a esquerda, no controle sindical e no

“dispositivo militar”, chamada assim uma parcela do corpo militar brasileiro simpática aos ideais esquerdistas e liderada pelo Chefe do Gabinete Militar de Jango, o general Argemiro de Assis Brasil¹¹¹.

Do lado da insurreição não havia unidade militar, nem força ideológica para conduzir soldados às ruas contra Jango. Isso se deve em parte à própria divisão doutrinária entre militares de direita, conservadores, e de esquerda, revolucionários. Além disso, a força da direita dependia “...da harmonia entre as tropas rebeladas e o poder civil que as deveria amparar”.¹¹² Outra fraqueza do grupo militar revoltoso, liderado por Costa e Silva, Castello Branco e Golbery do Couto e Silva, era possibilidade de armamentos e energia insuficientes para concluir o golpe.

No entanto, para essa contingência havia o respaldo norte-americano. Uma das questões relevantes registradas na historiografia sobre o golpe de 1964 refere-se à questão se houve ou não participação dos Estados Unidos no levante militar, que fica definida com o embasamento documental de Gaspari.

O plano de apoio militar norte-americano, chamado de Operação *Brother Sam*, era composto “pelo porta-aviões *Forrestal*, seis contratorpedeiros com 110 toneladas de munição, um porta-helicópteros, um posto de comando aerotransportado, e quatro petroleiros que traziam 553 mil barris de combustível”.¹¹³ Embora a esquadra não tenha sido utilizada efetivamente, a administração Johnson estava envolvida na consecução do golpe, e movimentava insumos para tal.

Além disso, vale frisar que o apoio militar norte-americano objetivava, primordialmente, retirar de vez a ameaça comunista do Brasil, consolidando a influência política norte-americana. A prioridade era a constituição de um governo brasileiro voltado para Washington, e pouca relação teve a Operação *Brother Sam* com o apoio a um governo de viés ortodoxo, como consta no telefonema dado pelo Secretário de Estado, Dean Rusk, ao presidente Lyndon Johnson:

¹¹¹ GASPARI, Elio. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p.46-52;

¹¹² GASPARI, Elio. **A Ditadura Envergonhada**. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p.57;

¹¹³ Id. *Ibid.*, p. 99.

A coisa pode estourar a qualquer momento. [...] Pedi ao Bob Mcnamara que apronte alguns navios-tanque para suprimentos. [...] Esta é uma oportunidade que pode não vir a se repetir. Acho que é possível que esse assunto brasileiro exploda de hoje para amanhã, e vou estar em contato com o senhor sobre isso, para que o senhor possa se planejar.¹¹⁴

Entre desânimo e euforia, o grupo militar insurreto não ganhava novos regimentos, a fim de superar a força do “dispositivo militar”. Em São Paulo não havia apoio. No entanto, em março a balança do poder começou a pender para a direita militar. A personalidade vacilante de Jango, ao mesmo tempo em que fazia a esquerda temer seu apoio, também hostilizava a ordem pública, a disciplina e a hierarquia militar. As tropas de São Paulo, diante de tal contexto, inclinaram a aderir ao plano do golpe. A lealdade do “dispositivo militar” começou a ruir, com o afastamento do Ministro da Guerra, general Jair Dantas Ribeiro, abatido em sua saúde.¹¹⁵

A 1º de abril de 1964, sem confrontos armados, a insurreição militar unifica-se e depõe João Goulart do cargo de Presidente da República. Os resultados da metodologia documental e histórica de Gaspari convergem com aqueles da metodologia comparada do sociólogo Gláucio Soares, no que tange as causas do golpe.

Soares contesta em seu trabalho as explicações voluntaristas e economicistas de cientistas sociais como Fernando Henrique Cardoso, Guillermo O’Donnel, Wallerstein, e Przeworski, para o golpe de 1964. Pelo contrário, defende que foram fatores de diferentes âmbitos que causaram o golpe, constituindo um universo de multicausalidades.

O sociólogo empreende seu estudo sobre o golpe em dois enfoques, quais sejam, os fatores negativos no governo Goulart e as motivações dos militares. No primeiro, afirma que eram quatro as variáveis relevantes para explicar a queda de Goulart. A primeira é a inflação. Embora crescente nos anos anteriores a Goulart, neste governo a taxa de inflação cresceu de modo acelerado, tornando seu gerenciamento quase impossível, e chegou a patamares intoleráveis para os agentes econômicos domésticos.

¹¹⁴ Trecho retirado da Fita WH6403.19, Biblioteca Lyndon B. Johnson, “Recordings of conversation and meetings”, traduzida por Lincoln Gordon e publicada na Folha de S. Paulo de 10 de setembro de 1999. in: Gaspari, op. cit., p.66. Outras fontes documentais importantes apresentadas na obra de Gaspari relacionadas aos objetivos do apoio dos EUA se encontram nas páginas 72 e 100-1;

¹¹⁵ Gaspari, op. cit., p.72-96.

A segunda variável é a estagnação econômica. A economia brasileira cresceu a taxas altas no período pós-II Guerra Mundial. O PIB cresceu a 8,1% em 1957, e a 10,3% em 1961. A população brasileira, acostumada a essa série econômica, ficou perplexa com a desaceleração iniciada a partir de 1962. Em 1964 a renda *per capita* diminuiu. A opinião pública imputava a causa no parlamentarismo, ou simplesmente na política, uma vez que não havia crise mundial. A terceira variável é a credibilidade pública do político brasileiro, que em meados de 1964 estava relacionada à corrupção.

A quarta variável era a ingovernabilidade de Goulart. Atuando com minoria no Senado, Goulart abusou de nomeações, distribuiu poderes de modo incoerente, culminando em instabilidade política. Segundo Soares, a rotatividade ministerial evidenciava a instabilidade, uma vez que houve no governo Jango 47 ministros a mais do que ministérios¹¹⁶. Ressalta-se que só a pasta das relações exteriores apresentou, durante o período da Política Externa Independente, cinco ministros.

No segundo enfoque, das motivações dos militares, Soares expõe a prevalência do caos, desordem e anarquia, como variáveis explicativas, em detrimento da inflação e estagnação econômica. Essa visão teria produzido o binômio desenvolvimento econômico-segurança nacional na política pós-1964. O anticomunismo é um fator importante na motivação dos militares para golpear em 1964. Presente desde a fracassada intentona comunista em 1935, o anticomunismo no pensamento militar tinha na geopolítica bipolar seu principal fundamento de ação.

Soares assevera que não restam dúvidas acerca do apoio de empresas multinacionais e do governo norte-americano ao golpe militar brasileiro. No entanto, o estudo de Soares de 1994 não alcança o empirismo da obra de Elio Gaspari de 2002¹¹⁷.

Consultando obras escritas por militares, documentos, textos e entrevistas com oficiais, Soares constrói cinco blocos explicativos. O primeiro

¹¹⁶ SOARES, Gláucio Ary Dillon. O Golpe de 1964. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; ARAUJO, Maria Celina Soares D'. (org.) **21 Anos de Regime Militar**: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 9-21.

¹¹⁷ Além de possuir arquivo próprio, rico em informações sobre os 21 anos de regime militar, o jornalista Elio Gaspari teve acesso à documentos escritos e orais (entrevistas, história oral) das seguintes fontes: Arquivo Privado de Golbery do Couto e Silva/Heitor Ferreira; Arquivo Privado de Humberto de Alencar Castello Branco; Biblioteca John F. Kennedy; Biblioteca Lyndon B. Johnson; e departamento de Estado dos Estados Unidos da América.

se refere ao caos político; o segundo ao perigo comunista e esquerdismo; o terceiro refere-se a razões do sistema militar; o quarto trata de causas econômicas e o quinto tange as influências externas¹¹⁸.

Dentre esses blocos explicativos, os três primeiros se destacam entre as razões que motivaram os militares e perpetrar o golpe. Os dois últimos, prevaletentes nos estudos políticos e jornalísticos, são de menor peso nas considerações dos militares consultados na pesquisa, seja em entrevistas, seja em livros e documentos.

Soares conclui que o golpe foi obra militar, embora contasse com apoio de grupos empresariais e do governo norte-americano. Esta conclusão é coerente com os resultados da mensuração do peso das variáveis citadas, que vinculam a causa do golpe de 1964 com os interesses militares. Soares, com quem Gaspari converge, descreve então a forte relação da causa do golpe com a divisão militar entre conservadores e comunistas, e a insatisfação dos principais pais do golpe, alocados em cargos burocráticos e de pouca relevância profissional e política, como os generais Oswaldo Cordeiro de Farias, Golbery do Couto e Silva, Humberto de Alencar Castello Branco, Arthur da Costa e Silva, Orlando Geisel e seu irmão Ernesto Geisel¹¹⁹.

Tal como Gaspari e Soares, o brasilianista norte-americano, Thomas Skidmore também afirma a preponderância militar na produção do golpe de 1964. Não ignora a força política do setor civil, que expressava seus interesses e insatisfações, por exemplo, por meio da criação do IPES – Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, órgão criado no começo da década de 1960, fundado por empresários, advogados, tecnocratas e oficiais das Forças

¹¹⁸ O primeiro bloco era composto pelas variáveis: caos, desordem e instabilidade política; greves; incompetência político-administrativa de João Goulart; ineficiência administrativa do governo Goulart; paralisia decisória. O segundo bloco estudava: crescimento do PTB, em particular; crescimento dos partidos de esquerda, em geral; descontentamento da classe operária; influência comunista no governo; influência comunista no meio militar, perigo comunista e subversão; sindicalismo. O terceiro bloco analisava: crise hierárquica militar, insatisfação dos militares com salários; interferência do governo nos assuntos, na hierarquia e na disciplina militares; redução do orçamento militar. O quarto bloco: estagnação econômica; fim da etapa fácil da substituição das importações; inflação. Por fim, o quinto bloco: influência militar norte-americana; significativo apoio do governo norte-americano. Cf. SOARES, p.32;

¹¹⁹ GASPARI, op. cit., p.53-5;

Armadas. Era uma espécie de governo marginal, publicando estatísticas sobre economia, e criando grupos de estudos sociais, de forma independente¹²⁰.

Também reafirma o caráter vacilante de Goulart, que com seus comícios de retóricas radicais, elevou a intenção da oposição por revolução, e causou medo aos centristas¹²¹. Portanto, Skidmore argumenta:

Mas a destituição de Goulart foi primeiro e sobretudo uma operação militar. As forças civis contrárias a seu governo não puderam impedir a sua guinada para uma estratégia nacionalista radical. No máximo poderiam ter fomentado uma confrontação crescente em áreas sensíveis como a reforma agrária e a militância radical.¹²²

De acordo com Skidmore, os conspiradores militares tinham dois objetivos após a tomada do poder. Um era evitar a formação de uma República comunista e defender as instituições militares; o segundo era restabelecer a ordem para executar reformas legais.

Com Jango deposto, Ranieri Mazzilli, presidente da Câmara dos deputados, constitucionalmente assume o cargo de Presidente. Entretanto, a sucessão pertencia àqueles que fizeram o golpe, ou seja, aos militares. Evitando que o golpe se tornasse apenas uma manobra para organizar o cenário político doméstico, devolvendo-o a um governo civil, e ao mesmo tempo procurando o poder, a linha dura, cujo porta-voz era o general Arthur da Costa e Silva, defendia um governo militar. A linha dura – ala dos oficiais brasileiros que defendiam uma posição política mais radical, com forte repressão e nacionalismo – tomou os três ministérios militares, e emitiram o 1º Ato Institucional, que aumentava o poder do Executivo, intentando a reconstrução econômica e política, e o expurgo do comunismo no Brasil. Em 11 de abril de 1964, o Congresso pressionado elegeu Castello Branco presidente da República.

O governo de Castello Branco tinha como Ministro das Relações Exteriores o diplomata de carreira Vasco Leitão da Cunha, simpático à revolução militar. Para os Ministérios mais importantes, ou seja, Ministério da Fazenda e Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica, foram

¹²⁰ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Castello a Tancredo, 1964-1985**. Tradução de Mario Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 21-40.

¹²¹ Id. Ibid., p. 41-44;

¹²² Id. p. 44;

nomeados, respectivamente, Octavio Gouveia de Bulhões, professor da Fundação Getúlio Vargas, e Roberto de Oliveira Campos, economista e diplomata¹²³.

Gouveia de Bulhões era acatado monetarista, e ressaltava a importância de sanear o sistema econômico e financeiro nacional. Roberto Campos, que serviu na Comissão Econômica Mista Brasil e Estados Unidos de 1951 a 1953, não era simpatizante dos nacionalistas, e defendia a ajuda do capital estrangeiro.

Os militares insurretos temiam ainda a resistência de grupos comunistas leais à Jango. O expurgo e a prática da tortura foram institucionalizados, formal ou informalmente. Após a guerra contra o governo civil, travava-se em 1964 a guerra contra a subversão. A “Operação Limpeza”, como ficou conhecido o plano para retirada de qualquer ameaça política ao governo militar, foi efetuada por meio da polícia política, o DOPS, que caçava institutos da esquerda, como organizações sindicais, estudantis e religiosas, dentre elas o Movimento de Educação de Base – MEB, e a Juventude Universitária Católica - JUC. A repressão deteve de 10.000 a 50.000 pessoas¹²⁴. A cassação de mandatos legislativos e suspensão de direitos políticos eram utilizadas para limpar a arena política. Cerca de 5.000 nomes estavam na lista de caça militar¹²⁵.

O Golpe de 1964 recebeu apoio de muitos grupos de pressão. A maior parte da mídia brasileira defendeu o golpe, bem como a Ordem dos Advogados do Brasil e a hierarquia da Igreja Católica, que defendiam o golpe contra o comunismo ascendente. No entanto, os bispos católicos reconsideraram o apoio aos militares, após verem cassados jovens católicos comunistas. Outro apoiador ao golpe, desta vez externo ao ambiente

¹²³ Após abril de 1964, assim ficou composto o novo governo: almirante Ernesto de Melo Batista, ministro da Marinha; brigadeiro Lavanère Wanderley, ministro da Aeronáutica; senador Milton Campos, ministro da Justiça; marechal Juarez Távora, ministro dos Transportes e Obras Públicas; reitor da universidade do Paraná e militante da UDN, Flávio Suplicy Lacerda, para o Ministério da Educação; udenista Raimundo de Brito, ministro da Saúde; deputado do Partido Social Democrático, Daniel Faraco, como ministro do Comércio e da Indústria; udenista Luís Viana Filho, chefe da Casa Civil; e general Ernesto Geisel para chefe da Casa Militar. Cf. SKIDMORE, p. 53; Para conhecer as mudanças ministeriais no governo Castelo Branco, acesse a “Galeria dos Presidentes” em : www.presidencia.gov.br;

¹²⁴ Esse amplo intervalo deve-se à precariedade das informações acessadas pelos autores aqui citados, reflexo da dificuldade de auferir com exatidão os números negativos do regime militar brasileiro com relação ao seu trato dispensado aos direitos civis e humanos;

¹²⁵ SKIDMORE, op. cit., p. 57-60; GASPARI, op. cit., p. 211-35.

doméstico, fora os Estados Unidos. Orientado por seu embaixador no Brasil, Lincoln Gordon, o presidente Lyndon Johnson congratulou o novo governo, e prometeu intensificar a cooperação econômica e social.

Tanto Adolf Berle, ex-embaixador americano no Brasil, como Lincoln Gordon, acreditava que o evento de março a abril de 1964 configurava uma oportunidade ímpar, no que se refere ao estabelecimento e consolidação de regimes capitalistas nas Américas. Não obstante, o governo norte-americano mantinha certa distância diplomática dos militares golpistas, evitando vincular-se aos seus excessos, como as torturas e cassações políticas. O primeiro Ato Institucional provocou receio norte-americano, e Lincoln Gordon chegou mesmo a pensar em sair do Brasil¹²⁶.

Embora o golpe tenha sucedido bem, as reformas políticas e econômicas não constituíam uma voz uníssona entre militares, empresariado e políticos. Castello Branco contava com o apoio da União Democrática Nacional – UDN, tanto para prorrogar seu mandato, garantindo a continuidade e conclusão do plano ortodoxo, como para segurar a oposição da linha dura e de Carlos Lacerda, governador da Guanabara, que desde 1950 aspirava à presidência da república brasileira, e tinha no poder seu principal objetivo.

No entanto, em novembro de 1964, a convenção udenista elegeu Carlos Lacerda como candidato do partido para as eleições presidenciais de 1966. Apesar da derrota, que fortalecia a linha dura do corpo militar, Castello permaneceu investindo na UDN. A situação política do primeiro estadista militar brasileiro era delicada, uma vez que o apoio de setores importantes do cenário nacional era sacrificado em função da política econômica contracionista. O compromisso do governo era com seu plano de saneamento; o compromisso da linha dura era com o poder.

À medida que o empresariado nacional verificava decréscimos nos lucros, em razão da diminuição dos investimentos públicos e privados, o apoio à oposição crescia como resposta. As derrotas eleitorais dos candidatos apoiados por Castello preocupavam a linha dura, que temia nova instabilidade

¹²⁶ Carta de Gordon (27 de julho de 1972) a Luís Viana filho, Arquivo de Castello Branco apud SKIDMORE, op. cit., p.63-67. Cf. GASPARI, p. 100; Segundo Skidmore, dentre os jornais mais importantes, somente o “Última Hora” foi contra a deposição de Goulart. Skidmore, op. cit., p. 63.

política. Em Minas Gerais e Guanabara, dois candidatos do Partido Social Democrático venceram os adversários udenistas¹²⁷.

As duas vulnerabilidades de Castello Branco, ou seja, seu compromisso com uma frágil legalidade constitucional, que o impedia de intervir fortemente nas eleições, e sua defesa por um plano econômico altamente impopular, deixou amplo espaço de manobra política para a linha dura começar a planejar um novo governo militar. Dois grupos de oficiais oposicionistas se formaram. O primeiro era constituído por simpatizantes a Lacerda. O segundo era comandado pelo general Albuquerque Lima. O objetivo de ambos era instalar um governo ostensivo, menos propenso à instabilidade política.

Apesar de o programa econômico castelista começar a dar resultados em 1965, a opinião pública já começara a duvidar do governo militar. Neste ano houve decréscimo na base monetária, e as despesas do governo caíram de 12,1% em 1963, para 10,5% em 1965. O PIB cresceu 2,9% neste mesmo ano. Porém, a produção industrial caiu 5%, o que gerou preocupação de empregadores e empregados. Os principais formadores e condutores da opinião pública se encontravam no triângulo do sudeste, ou seja, o pólo econômico existente em Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. Com os decréscimos nos lucros empresariais, e o aumento demográfico de 2,8% em 1965, o pólo industrial chegou à conclusão de que o aumento do PIB não gerou riqueza real.

Diante desse quadro, em 27 de outubro de 1965 o governo responde com o segundo Ato Institucional, que abolia partidos, e transformava em indiretas as eleições para presidente, vice-presidente e governador¹²⁸. Os udenistas migraram para a ARENA, Aliança Renovadora Nacional; sendo que a oposição se reuniu no MDB, Movimento Democrático Brasileiro. O primeiro efeito do segundo ato foi afastar alguns udenistas, como Milton Campos, Ministro da Justiça, substituído por Juracy Magalhães. Castello começou a utilizar seus novos poderes para atacar a extrema direita agrupada na Liga Democrática radical – LIDER, e aconselhou Costa e Silva, Ministro da Guerra, a controlar a linha-dura.

¹²⁷ SKIDMORE, op. cit., p. 91-96;

¹²⁸ Id. p. 99.

O bipartidarismo, segundo Skidmore, só iria acelerar o processo de polarização, reunindo opositoristas. Entre novembro de 1965 e janeiro de 1966, Castello Branco modificou sua composição ministerial. Os nomes se mantiveram para o Ministério da Fazenda, e Ministério do Planejamento e Coordenação Econômica. Para a pasta das relações exteriores, saía Vasco Leitão da Cunha e entrava Juracy Magalhães, vindo do Ministério da Justiça.

A disputa pelo poder motivava os planos castelistas e da linha-dura militar. O terceiro Ato Institucional, de 1966, que institucionalizava a nomeação de prefeitos de capitais estratégicas pelos governadores, não fora suficiente para estabilizar a posição de Castello Branco no governo. Essas medidas só evidenciavam a dificuldade do marechal de governar. Se por um lado controlava mais as eleições, por outro aumentava a antipatia da população. A linha-dura militar interpretou esse cenário como arriscado, com possibilidade de comprometer a legitimidade do golpe, e até mesmo afastar o apoio internacional, uma vez que a instabilidade ameaçaria o sistema sul-americano.

O ano de 1966 constituiu-se importante no que se refere ao jogo pelo poder. Era neste ano que se encerrava o mandato de Castello Branco. A briga pela sucessão foi liderada pela linha-dura. O nome do general Arthur da Costa e Silva era unânime no seio dos militares extremistas. O grupo moderado temia, sobretudo, o não comprometimento do sucessor com a política implementada por Campos e Bulhões. Houve receio de que Costa e Silva abandonasse a ortodoxia, para responder ao nacionalismo e à redistribuição de renda¹²⁹.

Castello Branco procurou evitar um candidato nacionalista, indicando e apoiando outros nomes para a presidência. Contudo, uma das variáveis que motivou e tornou possível o golpe, ou seja, a unidade militar, era agora a variável que garantiria a perenidade do governo militar. O general Costa e Silva tinha legitimidade entre os oficiais mais jovens, e mais condições para manter a unidade, liderando a linha-dura e administrando os moderados com sua personalidade.

Castello procurou obter garantias de Costa e Silva, para que seu plano econômico permanecesse, pois seriam necessários no mínimo mais

¹²⁹ Id. p. 110.

quatro anos para concluir a estabilização econômica. Entretanto, não os obteve. Em maio, a ARENA resolve apoiar Costa e Silva, e em outubro de 1966 o general era eleito Presidente da República pelo Congresso Nacional¹³⁰. A linha-dura buscava poder, e queria consolidá-lo no corpo militar.

A permanência no poder não dependia do grau de aceitação nacional, mesmo porque um governo que concentra o poder das armas precisa pouco do poder da legitimidade. Esta é criada pela coerção. Entretanto, as armas são produzidas de acordo com a capacidade econômica de um Estado. Não se pode produzir sem os investimentos necessários. Era esse o caso do Brasil. O que levava um candidato ao apoio popular não era a defesa da democracia e restabelecimento dos direitos civis e políticos, mas a defesa de uma política de investimentos e crescimento econômico, seguida de um nacionalismo que demandava uma articulação mais autônoma na política externa.

Costa e Silva não advogou em favor da democracia plena e retirada dos militares do poder, mas em favor de uma política heterodoxa, que atenderia o conglomerado industrial, ganhando, além do poder da moeda, o poder da estabilidade social, criada agora pela ascensão econômica e maior capacidade de consumo da classe média.

Carlos Lacerda, constante perseguidor do poder, percebera isso, embora tarde demais, ao criar a Frente Ampla, com o apoio de Juscelino Kubitschek e Jango. Seu novo movimento defendia retorno ao nacionalismo e à independência em política externa, com encerramento das relações com o FMI.

Essa nova empreitada de Lacerda pelo poder, que *“...causava apenas ceticismo entre o público e a elite política que não podia esquecer que sua retórica nacionalista contradizia suas idéias dos últimos 15 anos¹³¹”*, evidencia a economia como meio legitimador de ascensão ao poder, e estabilidade no mesmo.

¹³⁰ Foram 295 votos a favor de Costa e Silva contra 41, que em sua maioria eram abstenções do Movimento Democrático Brasileiro. Cf. SKIDMORE, p. 113;

¹³¹ SKIDMORE, op. cit., p. 115;

2.2. Economia Racional: a ortodoxia gradualista e a estabilidade

Havia na economia brasileira, até meados da década de 1960, dois problemas estruturais.

O primeiro era o déficit crônico na balança de pagamentos. Vários fatores contribuíam para tal, entre os quais, a receita de exportações que dependia de um único produto, o café, cujo preço era variável no mercado internacional. Esta falta de diversificação enaltecia o risco e a vulnerabilidade externa.

Também a necessidade de importar bens de capital e petróleo para atender a indústria nacional. O crescimento da produção industrial dependia do nível de insumos importados. As remessas de lucros ao exterior, amortização de empréstimos, repartição de capitais, investimentos estrangeiros, empréstimos e subvenções eram outras rubricas que complicavam a vida financeira do país. A parcela maior do lucro com as exportações era direcionada para o pagamento dos juros da dívida externa. Em 1955, 11,6% dos lucros com exportação eram direcionados para os serviços da dívida externa. Em 1960, essa taxa subiu para 36,6%¹³².

Ao Brasil, portanto, faltavam divisas para financiar o desenvolvimento. Para Skidmore, restavam ao Brasil duas opções, ou elaborava um plano econômico ortodoxo para agradar credores internacionais, mantendo a industrialização com capital externo, ou não pagava os empréstimos e bloqueava a remessa de lucros.

O segundo problema econômico era a alta inflação. Seu crescimento só poderia ser combatido com uma política contracionista para enxugar o cenário monetário, baixando a expansão da moeda por meio de políticas fiscais e contas públicas restritivas, com redução de investimentos estatais e arrecadação tributária expansionista. Com isso, sacrificava-se o crescimento do comércio e indústria, aumentando o desemprego.

Nem Vargas, nem Kubitschek adeririam ao reajuste das contas nacionais, nem Jango o faria, pois sacrificaria uma de suas bases políticas: o

¹³² Cf. SYVRUD, Donald E. **Foundations of Brazilian Economic Growth**. Stanford: Hoover Institution Press, 1974. p. 183. *apud* SKIDMORE, **Brasil: de Castello a Tancredo**, 1964-1985. Tradução Mario Salviano Silva. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 35. Vale ressaltar que grande parte dos dados econômicos que serviram de subsídio na obra de Skidmore é fornecida pelo estudo de Donald E. Syvrud.

apoio sindical. O Plano Dantas-Furtado, que previa a desvalorização cambial, arrocho salarial e contenção dos gastos públicos, sequer foi efetivado por Jango, pois geraria um grande desgaste político no governo.

Optou-se então pelo nacionalismo radical, que imputava a culpa das mazelas econômicas brasileiras nas forças externas ao país. Segundo esta corrente político-econômica, a deterioração econômica nacional se dava por meio do monopólio estrangeiro do mercado doméstico, manipulação dos termos de intercâmbio no comércio internacional e dominação financeira do FMI e Banco Mundial¹³³. A situação econômica que Jango deixara a Castello era de grande instabilidade e descrédito internacional.

2.2.1. Estabilização econômica e poupança externa: o desenvolvimento associado

Ao assumir a direção econômica do Brasil, a equipe liderada por Roberto Campos e Octavio Bulhões cuidou primeiramente de formular um novo programa de saneamento financeiro. O cenário para implementar medidas de estabilização da economia nacional era mais propício, uma vez que o regime militar limitava o exercício da pressão de *lobbies* e grupos de interesses específicos em torno da tecnocracia castelista, além de conter com maior eficácia o ímpeto de insatisfação da classe trabalhadora e seu sistema sindicalista de pressão.

Além disso, a execução das medidas econômicas tornara-se mais eficaz e célere, pois não eram contestadas por grupos políticos, que indiretamente transferiam a pressão dos grupos empresariais e sindicais que representavam.

Segundo o diretor da Agência para Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos - USAID:

In terms of general economic policies, I would say if anything there has been a net improvement; the Finance Minister can now do by decree things that before had to GO through Congress; they have been passing out decrees left and right, and most of them are to the good¹³⁴.

¹³³ SKIDMORE, op. cit., p. 34-8.

¹³⁴ Testemunho de William Ellis para o Subcomitê de Assuntos Inter-Americanos da Comissão de Relações Exteriores, Casa dos Representantes do Congresso dos Estados Unidos, 25, 26 de fevereiro de 1969. Cf. FISHLOW, Albert. **Some Reflections on Post-1964 Brazilian**

A relação entre regime militar e tecnocracia é uma das características fundamentais do período 1964 e 1969. A crescente importância dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento na formulação de políticas públicas informa a relevância que temas econômicos e sociais exercem na história brasileira.

Não obstante os conflitos armados por Sacramento e Sete Missões na Guerra da Cisplatina (1825-1828) e pelo domínio da região do Prata na Guerra do Paraguai (1864-1870), os principais problemas brasileiros articulam-se em torno das questões sobre desenvolvimento econômico e social. A própria queda da República Velha tem, como uma de suas variáveis independentes, o colapso econômico internacional no final da década de 1920, que ruiu o poder da oligarquia agroexportadora; além da insolvência do Estado brasileiro, incapaz de comprar e financiar a produção excedente de café¹³⁵.

Os paradigmas realistas e neo-realistas não são de grande serventia para compreender a dinâmica histórica da região latino-americana, com exceção para a assimetria de poder latente entre os Estados Unidos e o restante do continente americano. Teorias pertencentes às arenas da economia política e da busca pelo desenvolvimento são mais produtivas para explicar as relações latino-americanas¹³⁶.

A análise dos gastos da União por ministérios revela a supremacia do Ministério da Fazenda em relação a seus pares. Durante toda a década de 1960, o governo concentrou seus custos no ministério citado, sendo que o Ministério dos Transportes foi a terceira pasta que mais recebeu capital da União. Em 1964, o Ministério da Fazenda respondeu por 37,27% das despesas da União, enquanto o Ministério das Relações Exteriores representou apenas 0,34%. Em 1967 a comparação mantinha-se, com o Ministério da Fazenda

Economy Policy. In: STEPAN, Alfred. **Authoritarian Brazil: origins, policies and future.** New Haven: Yale University Press, 1973. p. 69;

¹³⁵ Cf. CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil.** Brasília: Editora da UnB, 2002. p. 109-128; FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil.** São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial, 2002. p. 77-183. Um relato extenso e com riqueza documental sobre a Guerra do Paraguai é encontrado em DORATIOTO, Francisco. **Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai.** São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 617p;

¹³⁶ Cf. CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas.** Brasília: IBRI, 2002. p. 17-19.

representando 29,83%, e o Ministério das Relações Exteriores respondendo por 1,37%¹³⁷.

Dessa forma, gozando de um relevante espaço político, a tecnocracia liderada por Campos e Bulhões produziu o Plano de Ação Econômica do Governo - PAEG. João Paulo dos Reis Velloso, economista e presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA no período de 1964 a 1968, explica a origem e estrutura do PAEG:

As pessoas, em geral, conhecem apenas a síntese feita para divulgação, um documento de 244 páginas; o Paeg propriamente dito ocupa dois volumes, com cerca de 400 páginas cada um. A maioria dos capítulos da parte macroeconômica era de autoria de Mario Henrique Simonsen, e fizemos a revisão. Houve depois uma complementação dessa parte macroeconômica, feita em Washington, principalmente pelo Simonsen, também, para fazer a conexão entre o programa de investimentos e o balanço de pagamentos. O primeiro volume trata dos objetivos do Paeg, da parte macroeconômica e dos instrumentos de ação. O segundo foi em grande parte elaborado pelo pessoal do Ipea, que redigiu os programas setoriais para agricultura, indústria, e assim por diante. O da agricultura foi baseado num texto que veio da Fundação Getúlio Vargas, que adaptamos; os demais foram de autoria do pessoal do Ipea ou de pessoal dos grupos setoriais do Planejamento, sempre com redação final minha. Começamos a revisão do texto inicial elaborado pelo Simonsen, fazendo uma discussão em *petit comité*, promovida pelo próprio Roberto Campos, com a presença do ministro Bulhões, no 14º andar do Ministério da Fazenda, onde havia uma sala de almoço. Em torno dessa mesa deslanchou-se o processo. Depois, Simonsen e eu fomos chamados para assessorar o Campos em sua ida a Washington, quando apresentou o Paeg às entidades internacionais: Usaid, Banco Mundial, BID, Fundo Monetário Internacional, observadores europeus etc. O Paeg foi um grande avanço em relação aos anos 50, porque propôs a conciliação entre crescimento e estabilidade de preços. Acho que aí começa o que chamo de desenvolvimentismo *soft*: compatibilizar crescimento e inflação baixa, através de um programa estratégico¹³⁸.

O PAEG identificava a inflação e a demanda industrial excessiva como causadores das distorções de mercado. Fishlow aponta que:

Their analysis of the inflationary process was not novel; it traced back directly to Gudin's first efforts a decade earlier. The Brazilian

¹³⁷ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. **Balancos Gerais da União**. Brasília, DF, v. 1, p. 217-220, 1966; v. 1, p. 26, 1968;

¹³⁸ Entrevista do economista, ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (1964-1968) e ex-Ministro do Planejamento (1969-1979) João Paulo dos Reis Velloso, IPEA, dezembro de 2002 a julho de 2003. In: D'ARAÚJO, Maria Celina; FARIAS, Iñez Cordeiro de; HIPOLITO, Lucia (org.). **IPEA – 40 Anos**: apontando caminhos: depoimentos ao CPDOC. p. 22-3;

inflationary process has resulted from the inconsistency of distributive policy, concentrated in two principal points: (a) in governmental expenditure superior to the purchasing power withdrawn from the private sector in the form of taxes or public borrowing; (b) in the incompatibility between the propensity to consume, resulting from wage policy, and the propensity to invest, associated with the policy of expansion of credits to firms¹³⁹.

Assumindo uma abordagem gradualista, ao contrário do tratamento de choque receitado pelo FMI, o governo Castello Branco optava pela estabilização econômica, a fim de evitar a formação de grupos oposicionistas à política ortodoxa. A estratégia na conjuntura interna era diminuir o déficit do setor público, contrair o crédito privado e estabilizar os índices salariais. Dessa forma, diminuía-se a expansão dos meios de pagamento, decrescendo o índice de inflação.

No que se refere às contas públicas, o governo cortou despesas e aumentou a arrecadação de impostos. Como visto na tabela abaixo, enquanto as despesas do governo cresceram 2,21 vezes, as receitas avançaram 3 vezes.

Balço da União (Cr\$*1.000)				
Ano	Receita	Despesa	Resultado	Tributos como % PIB
1964	2,010,623,153	2,770,714,405	-760,091,252	17.02
1965	3,593,920,560	4,414,920,023	-820,999,463	19.71
1966	6,007,009,548	6,138,559,127	-131,549,579	22.13

Quadro 02. Fonte: IBGE. Balanços Gerais da União. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, p. 80, 1968; v. 1, p. 2, 1971.

*Cruzeiros.

Do ponto de vista do processo de industrialização, essa medida prejudicava os investimentos e diminuía a capacidade de gerar lucros e emprego. O economista Rudinei Toneto Jr. explica como essa política fiscal contracionista – queda dos gastos públicos e aumento dos impostos – diminui o desempenho das empresas:

Os impostos, por sua vez, afetam indiretamente a demanda ao alterar a renda disponível e, conseqüentemente, o consumo. Portanto, no modelo keynesiano, os impostos afetam a propensão marginal a gastar, isto é, a parcela da renda que é destinada ao gasto e, portanto,

¹³⁹ FISHLOW, Albert. op. cit., p. 71.

o valor do multiplicador. Quanto maior o volume de impostos, menor será a renda disponível, o consumo e a renda¹⁴⁰.

Portanto, a política fiscal castelista encerra por impor custos à empresa nacional, pois seus efeitos são propagados em dois lados. No lado da oferta, os tributos cobrados sobre empresas aumentam seu custo de produção, aumentando o preço de venda dos bens e serviços, e, por conseguinte, diminuindo as vendas e lucros. No lado da demanda, os tributos diminuem a capacidade e a propensão de consumir, e também a propensão de poupar, estendendo efeitos na política de crédito do país.

Conseqüentemente, se os agentes econômicos têm reduzida sua capacidade de poupar, pois devem alocar mais de sua renda para o consumo, e considerando que poupança agregada é igual a investimentos agregados, então o resultado do saneamento econômico do PAEG foi uma contração do crédito na economia doméstica.

Entre março de 1962 e março de 1964, o papel-moeda em poder do público (papel-moeda e moedas metálicas) multiplicou-se por 3. No período de dezembro de 1964 a dezembro de 1966, esse índice cresceu duas vezes, ou seja, num ritmo menor, refletindo a ortodoxia do PAEG¹⁴¹.

O crédito ofertado pelos bancos comerciais, entre dezembro de 1963 e dezembro de 1964, cresceu 87,5%. No período de dezembro de 1965 a dezembro de 1966 a expansão do crédito foi contraída para um crescimento de 27,2%¹⁴².

Segundo Fishlow, utilizando dados do Banco Central do Brasil, informa que a oferta de moeda na economia brasileira cresceu 85,9% em 1964, e apenas 15% em 1966¹⁴³.

Do lado das contas privadas, utilizando a autoridade conferida pelo governo militar, o objetivo do controle do crédito era retirar as expectativas distorcidas dos empresários e credores quanto à elevação da inflação,

¹⁴⁰ TONETO Jr, Rudinei. Modelo de *Interligação entre o Lado Real e o Monetário*: análise IS-LM. In: VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; PINHO, Diva Benevides; (org.). **Manual de Economia**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 375.

¹⁴¹ **Boletim do Banco Central do Brasil**: Meios de Pagamento, 1946-74, publicação especial. v. 10, no 5. maio de 1974, p. 8-21;

¹⁴² IBGE. **Empréstimos dos Bancos Comerciais**:1912-1997;

¹⁴³ FISHLOW, Albert. *op. cit.*, p. 72;

induzindo as considerações dos agentes econômicos aos termos de recursos reais.

A poupança do setor privado representava 17,9% do PIB brasileiro em 1964. Essa parcela decresceu no período da administração de Campos e Bulhões para 15,4%. Como será visto mais adiante, no período do governo Costa e Silva, essa taxa aumentará para 20,6% em 1969, considerando também que o PIB subiu 9,0%¹⁴⁴.

Segundo Werner Baer, o nível de poupança e de crédito só não foi menor em razão de políticas públicas que criavam uma espécie de poupança forçada.

A nova lei de mercados e capitais, promulgada pelo governo em 1965, visava instrumentalizar o mercado de ações e fortalecer o sistema financeiro nacional, de modo que este agisse para capitalizar recursos de agentes econômicos superavitários e repassar para agentes deficitários, por meio de bancos de investimento. Segundo o historiador econômico:

Uma grande parte dos recursos para essas instituições oficiais de crédito foi proporcionada por um sistema de poupança forçada cuja carga foi sustentada, em grande parte, pelas classes trabalhadoras. Desde o final da década de 1960, vários fundos da Previdência Social e da aposentadoria forneceram uma crescente parcela da poupança nacional, incluindo a maioria dos recursos emprestada pelo tesouro nacional, pelo banco de habitação e os recursos usados pelo BNDE e as caixas econômicas. Essa poupança, naturalmente, era totalmente indexada¹⁴⁵.

Por outro lado, a política fiscal contracionista surtia efeitos positivos nas contas nacionais. O déficit público que representava 3,2% do PIB em 1964 passou a representar 1,1% em 1966¹⁴⁶. A poupança do governo, que era -0,4% do PIB em 1964, avançou em 1966 para 3,2% do PIB¹⁴⁷.

O balanço de pagamentos, que registrou saldos negativos em 1962 e 1963, nos conturbados anos populistas de Jango, reverteu sua trajetória logo

¹⁴⁴ IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais; Cf. Pereira, L. A.; Pereira, L. V. O setor público brasileiro 1890-1945. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 845).

¹⁴⁵ BAER, Werner. A Economia Brasileira. Tradução de Edite Sciulli. 2 ed. rev. atual. São Paulo: Nobel, 2002. p. 94;

¹⁴⁶ FISHLOW, id.

¹⁴⁷ IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais.

no primeiro ano de PAEG, atingindo o maior superávit em 1965, conforme abaixo¹⁴⁸.

Balanco de Pagamentos do Brasil (US\$Milhões)	
1962	-208
1963	-168
1964	140
1965	368
1966	124

Quadro 03. Fonte: IBGE. Estatísticas Históricas do Brasil: 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

O custo de vida em 1964 cresceu 86,6%, e no final de 1967 esse índice recuou consideravelmente para um aumento de 24,1%¹⁴⁹. O índice de preços ao consumidor, no estado de São Paulo, registrava um crescimento de 6,52% em janeiro de 1964. No mesmo mês de 1967 o avanço foi menor, de 2,98%¹⁵⁰.

A análise do ambiente econômico do governo Castello Branco indica que o plano ortodoxo de sua tecnocracia produzia como efeitos imediatos a estabilização econômica, contenção de inflação e desaceleração do setor produtivo. A formação bruta de capital fixo na economia brasileira, em 1963 representava 17,04% do PIB. Em 1964, no primeiro ano de execução do PAEG, esse índice já havia recuado para 14,99%, encerrando 1966 com uma recuperação para 15,92%.

Daí a importância de atrair poupança externa, seja por meio do comércio exterior, seja por meio da política externa em conquistar empréstimos e financiamentos externos juntos aos agentes econômicos internacionais.

Como já referido por Fishlow, exposto neste capítulo, além da política fiscal contracionista, o outro enfoque do PAEG era a política salarial. As

¹⁴⁸ IBGE. **Estatísticas Históricas do Brasil**: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries Estatísticas Retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

¹⁴⁹ Fonte: Conjuntura Econômica; Boletim do Banco Central do Brasil. In: FISHLOW, Albert. op. cit., p. 72;

¹⁵⁰ Fonte: FIPE: séries temporais;

análises de Campos e Bulhões era de que a inflação era causada pelo lado da demanda. O processo inflacionário seguiu um círculo vicioso, pois as correções salariais realizadas para recuperar o poder de compra perdido anteriormente, na verdade, incentivava um aumento generalizado dos preços, uma vez que a demanda crescia em relação à oferta.

Essa retro-alimentação da inflação brasileira exigia, segundo o PAEG, uma intervenção do Estado no que se refere à política salarial, no sentido de frear o aumento irreal da renda, pois a renda não acompanhava o lado real da economia, ou seja, os custos de produção. Deve-se ressaltar que, como efeito real, os aumentos salariais inseriam custos maiores para o setor produtivo, que gastaria mais com mão-de-obra.

A política de controle salarial deu-se, primeiramente, no setor público, e em 1965 foi estendida ao setor privado. Apesar do crescente papel do Estado como determinante da economia, no governo Castello Branco havia ainda espaço para incentivos de mercado. Tal lógica ocorreu na tentativa do PAEG de controlar preços indiretamente, oferecendo facilidades tributárias e creditícias às empresas que cumprissem as metas inflacionárias. No governo Costa e Silva os incentivos serão eliminados, instituindo o controle direto¹⁵¹.

A política salarial castelista, consistia, portanto, em desindexar a inflação do salário, determinando quando e em que porcentagem o salário deveria ser reajustado. Os salários seriam reajustados a cada 12 meses, com base nos aumentos reais dos últimos 24 meses, e reajustamento da inflação residual esperada no ano seguinte, conforme previsão do próprio governo¹⁵². Dessa forma, era o Estado determinando aumentos reais e taxas futuras de inflação. O salário mínimo, que havia crescido 91,7% em 1964, teve seu reajuste diminuído para um crescimento menor em 1966, de 30,6%¹⁵³.

Skidmore afirma que *“Nenhum observador perspicaz poderia ter deixado de notar que no início dos anos 60 o Brasil não possuía capacidade administrativa para implementar complexas políticas econômicas.”*¹⁵⁴. Em função de uma melhor articulação para reformas é que em 1965 foi criado o

¹⁵¹ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Castello a Tancredo**, 1964-1985. Tradução Mário Salviano da Silva. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p.145;

¹⁵² FISHLOW, Albert. *op. cit.*, p. 85;

¹⁵³ *Id.* p. 72;

¹⁵⁴ SKIDMORE, Thomas E. *op. cit.*, p. 71.

Banco Central do Brasil, que substituíra a Superintendência da Moeda e do Crédito - SUMOC, como agente coordenador de política monetária. Também foi criado em 1964 o Conselho Monetário Nacional, órgão de previsão e coordenação das contas fiscais e monetárias. Custeados pela poupança forçada, tinha-se o Banco Nacional de Desenvolvimento, o Banco Nacional de Habitação e as Caixas Econômicas¹⁵⁵.

Destarte, as políticas fiscal e salarial contracionistas resultaram em queda da inflação, dos salários, do déficit público e do custo de vida. Todavia, esses resultados implicam um *trade-off*, ou seja, enquanto se conquista estabilidade macroeconômica de um lado, do outro o efeito negativo principal foi a pressão exercida no setor produtivo. Com a queda da poupança nacional, do crédito, dos investimentos, do consumo, e expansão tributária, empresas brasileiras viram-se em um cenário de crescentes custos operacionais, que encerram por inviabilizar suas atividades.

2.2.2. Setor Externo: capitais estrangeiros como poupança complementar

Segundo o PAEG, a forma de responder a esse *trade-off* e manter o nível mínimo de investimentos, além das reformas nos mercados de capitais já citadas, era recorrer ao setor externo, a fim de atrair a poupança e demanda estrangeiras.

O economista Rubens Penha Cysne, em seu estudo sobre a economia do regime militar, elogia o PAEG quanto ao sucesso inflacionário e desenvolvimento de instituições econômicas e financeiras, com o instrumental utilizado por Campos e Bulhões se concentrando no tripé salarial-monetário-fiscal.

Ao analisar a questão inflacionária, Rubens contesta a sabedoria convencional de que se poderia, apenas com redução salarial e autoritarismo, diminuir a base monetária. No curto prazo poderia resolver a questão inflacionária, mas no longo prazo, defende que a incoerência entre política

¹⁵⁵ Idem, p. 71. Cf. DINIZ, Eli. **Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-85**. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; ARAUJO, Maria Celina Soares D'. (org.) **21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 204; Frieden, Jeffrey A. **Debt, Development, and Democracy: modern political economy and Latin América, 1965-1985**. Princeton: Princeton University Press, 1991. p. 104;

salarial restritiva e política monetária e fiscal expansionista resultaria em um jogo econômico de soma-zero. Os gastos governamentais e a baixa arrecadação não contribuiriam para o alcance das metas inflacionárias¹⁵⁶.

Considerando que o déficit público representava 3,2% do PIB brasileiro em 1964, e que neste mesmo ano o pagamento da dívida externa consumia 40% dos lucros com as exportações, não adotar uma posição fiscal e monetária contracionista era o mesmo que abandonar o compromisso inflacionário. Desse modo, não era possível sacrificar somente a classe trabalhista.

Além disso, havia o dilema do comércio exterior. Um dos objetivos do PAEG era aumentar a pauta exportadora, e expandir os negócios externos. No entanto, a produção nacional dependia da importação de bens de capital e petróleo. A equipe de Castello Branco optou pela fonte externa de financiamento, uma vez que não tinha condições de custear as exportações, nem financiar a produção nacional. Segundo consta no PAEG :

O aumento da taxa interna de poupança é indiscutivelmente desejável; é indispensável lembrar, porém, que num país subdesenvolvido ele significa penoso sacrifício que se impõe à população, obrigando-a a renunciar a parte do seu já minguado consumo presente. Este antagonismo: progresso versus sacrifício, não existe necessariamente quando se trata de investimento com poupança trazida do exterior. Tal é uma das razões que torna extremamente vantajoso, para um país subdesenvolvido, o recebimento contínuo de correntes de capital estrangeiro, respeitados, naturalmente, certos condicionamentos de natureza política.¹⁵⁷

Tem-se, assim, a explicação e origem para o chamado desenvolvimento de tipo associado da era Castello Branco¹⁵⁸. Como o programa ortodoxo de estabilização macroeconômica implicava em desaceleração do setor produtivo, o projeto de desenvolvimento nacional teria como recurso a poupança externa, na forma de trocas comerciais e ajuda financeira.

¹⁵⁶ CYSNE, Rubens Penha. *A Economia Brasileira no Período Militar*. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; ARAUJO, Maria Celina Soares D'. (org.) **21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 240;

¹⁵⁷ Id. Ibid., p. 243. Para uma avaliação puramente econômica do PAEG, Cf. CYSNE, op. cit., 232-70;

¹⁵⁸ Cf. CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 373;

Outro termo cunhado à época para a política pública castelista foi entreguismo¹⁵⁹, que possui origem na lógica acima sobre poupança externa, aliada ao fato de que, em razão de tributos maiores, queda da demanda, controle de salários e preços, e restrição do crédito, algumas empresas brasileiras encerraram suas atividades, sendo compradas por companhias estrangeiras. Assim, era a empresa nacional sendo entregue à administração internacional.

O entreguismo e o desenvolvimento associado serão as variáveis utilizadas pela linha-dura para retirar a equipe de Castello Branco e transitar as políticas públicas para um viés mais nacionalista, como será analisado adiante.

Com a alta inflação, instabilidade monetária, e uma moratória unilateral da dívida no governo Goulart, o cenário que a equipe de Castello enfrentava não era animador, se considerar a baixa credibilidade do Brasil no exterior. De acordo com Skidmore, o governo Castello Branco atuou em três vertentes.

A primeira foi reconquistar a credibilidade externa. Sem embargo pareça ser uma variável mais psicológica que propriamente econômica, a credibilidade significava transparecer ao sistema internacional que a economia brasileira ganhara estabilidade, e proporcionava condições de gerar lucros maiores que os investimentos dispensados.

Destarte, o regime militar deveria convencer os agentes econômicos internacionais de que seu plano ortodoxo não seria postergado, ou cancelado, como ocorrera de 1945 a 1964. Em julho de 1964, atendendo à pressão de firmas e governos estrangeiros, foi revogada a lei de remessa de lucros criada em 1962, permitindo a remessa de uma porcentagem maior de lucros das filiais às matrizes estrangeiras.

O bom conceito do Brasil na economia internacional objetivava crédito para alavancar exportações e conseguir empréstimos. A continuidade da reforma econômica de Castello Branco dependia, ulteriormente, da capacidade do setor externo de aliviar a pressão monetária na indústria e empresa nacional, que, por sua vez, poderiam por em risco o PAEG,

¹⁵⁹VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998. p. 24-5;

mobilizando trabalhadores e a classe média em oposição à escassez de crédito do governo militar.

A estratégia de se compromissar com a economia de mercado, para ganhar credibilidade internacional, só obteve os primeiros efeitos após três meses do golpe militar. Em grande parte, isso se devia à precária situação econômica brasileira, e à desconfiança da legitimidade de um governo que chegou ao poder transgredindo a premissa constitucional. No final de junho de 1964, o governo dos Estados Unidos concedeu um empréstimo para o Brasil, no valor de US\$50 milhões.

A segunda frente de avanço da equipe de Campos e Bulhões era a negociação da dívida externa. Em 1964, a estimativa era de que o serviço da dívida consumiria cerca de 40% da receita com as exportações. Evitando tal cenário, em julho deste ano, Castello Branco começa a renegociação da dívida com credores e governos dos Estados Unidos, Japão e Europa Ocidental, bem como com o FMI, Eximbank e Banco Mundial. As primeiras negociações reduziram os encargos com a dívida em US\$153 milhões. A segunda renegociação ocorreu em 1965, e tratava dos atrasados brasileiros com petróleo, que totalizavam US\$109 milhões.

A terceira área de atuação do governo militar foi a captação de recursos externos. Aqueles US\$50 milhões oferecidos pelos Estados Unidos em 1964 não geraram um ciclo de investimentos. Em meados de novembro de 1964, nenhum outro agente econômico, além do governo norte-americano, havia prometido investimentos¹⁶⁰. Somente em 1965, outras agências começaram a responder. O Banco Mundial anunciou novos empréstimos, e o FMI fechou um acordo *stand by* de US\$126 milhões, para saque a qualquer momento. Isso significava que o governo militar e seu PAEG atingiam um de seus principais objetivos, convencendo um dos agentes econômicos internacionais mais exigentes e legítimos, ou seja, o FMI. Com isso, o governo

¹⁶⁰ Os EUA prometeram o envio de US\$222 milhões para o Brasil, bem como a ajuda de US\$650 milhões da USAID - *United States Agency for International Development*, principal instrumento norte-americano para implementar a Aliança para o Progresso. Cf. SKIDMORE, p. 85;

ganharia boa imagem frente a outros credores internacionais, públicos ou privados¹⁶¹.

Em 1965, os Estados Unidos deu novo impulso à ajuda externa para o Brasil, enviando ao Brasil uma missão chefiada pelo senador William Fulbright – *chairman* do Comitê de Relações Exteriores do Senado – e composta por mais três senadores, pelo presidente do Eximbank e pelo secretário de Estado adjunto Thomas C. Mann.

No entanto, um setor de alta capacidade de investimentos ainda não se convencera do otimismo brasileiro. O setor privado externo não considerava, em suas expectativas, apenas os acordos firmados entre o Brasil e seus credores internacionais públicos. A análise com enfoque no crescimento econômico advertia cautela aos investidores privados.

Ao contrário da estabilidade, somente o crescimento econômico gerava lucros, sendo este o fundamento das considerações do setor privado. Além disso, o PAEG era um plano de estabilização e reforma, deixando o crescimento econômico para um segundo estágio. Em 1963 foram injetados no Brasil apenas US\$30 milhões em investimentos privados. Essa cifra caiu para US\$28 milhões em 1964, voltando a crescer em 1965, atingindo US\$70 milhões.¹⁶²

Além da relutância do setor privado externo, os investimentos das instituições multilaterais não produziam efeito multiplicador na economia brasileira. Isso se devia a uma lógica simples. O montante investido no Brasil era menor que as amortizações com altos juros que o Brasil pagava pela ajuda externa.¹⁶³

Os investimentos estrangeiros diretos, em 1963, foram da ordem de US\$87 milhões. No final do primeiro ano do PAEG, tais investimentos mantiveram-se estabilizados, totalizando US\$86 milhões. Em 1966 essa cifra

¹⁶¹ Skidmore afirma que, essa recuperação da credibilidade econômica e financeira do Brasil deve-se a uma conflagração de forças. O PAEG convencia o FMI quanto às metas de estabilidade. O Banco Mundial diminuiu suas exigências e padrões para empréstimos. Por fim, Roberto Campos gozava de grande prestígio nos círculos financeiros dos Estados Unidos e Europa. Cf. SKIDMORE, p. 85.

¹⁶² SKIDMORE, p. 86;

¹⁶³ Por exemplo, as amortizações brasileiras ao Eximbank ultrapassaram US\$200 milhões de 1964 a 1970. Skidmore conclui que “*no governo Castello Branco (1964-67) tanto o Banco Mundial como o Eximbank tiraram mais dinheiro do Brasil do que lhe deram.*” Cf. Skidmore, p.87;

subiu para US\$159 milhões. Vale frisar que embora esse crescimento nos investimentos diretos estrangeiros, somente a partir de 1971 e 1973 é que ocorre um *boom*, com saldos de, respectivamente, US\$449 milhões e US\$1,18 bilhão¹⁶⁴.

O Brasil recebeu ainda outros investimentos estrangeiros, considerando operações de regularização do FMI, crédito comercial de fornecedores estrangeiros, empréstimos e financiamentos de autoridades monetárias, e capital externo concedido por organismos e agências internacionais.

Quanto a essa rubrica, o saldo líquido em 1964 foi de menos US\$30 milhões, passando para um saldo positivo de US\$105 milhões em 1966. Ao analisar a composição da conta de capitais no balanço de pagamentos do Brasil, verifica-se que as amortizações realizadas pelo governo brasileiro, quando não excederam, diminuía muito a quantidade líquida de capital externo recebido.

Em 1964 o governo brasileiro recebeu um total de US\$256 milhões de capital estrangeiro na forma de empréstimos e financiamentos. Nesse mesmo ano, também pagou uma amortização de US\$277 milhões.

Em 1966, o Brasil recebeu US\$604 milhões em capital externo, uma quantidade quase três vezes maior que no primeiro ano do regime militar. No mesmo ano, a amortização cresceu e totalizou US\$350 milhões, entretanto, foi uma menor proporção em relação ao capital recebido, quando comparado a 1964.

No que se refere à balança comercial, segundo Baer, as medidas para o comércio exterior, estipuladas no período pós-1964, constituem uma reação e uma ruptura com os efeitos do modelo de industrialização por substituição de importações - ISI, que vigeu por toda a década de 1950 e início de 1960.

Esse modelo objetiva o crescimento da industrialização diminuindo importações para incentivar a produção de similares nacionais, e tem como

¹⁶⁴ Banco Central do Brasil. Séries Temporais: Balanço de Pagamentos;

efeito principal privilegiar o desenvolvimento do mercado em detrimento do setor externo¹⁶⁵.

O modelo ISI implica no crescente afastamento da economia nacional do cenário internacional, uma vez que pretende eliminar a dependência de produtos estrangeiros, e, por conseguinte, numa tendência cada vez menor de praticar comércio exterior para criar capacidade de importação.

Dessa forma, a completude do processo de substituição de importações possui como efeito imediato o descaso e o esvaziamento da relevância das exportações, tanto como prática de atração de poupança e renda externa, como meio de financiar importação de bens de capital e serviços estratégicos para economia interna. Como BAER afirma:

Durante todo o período as exportações foram negligenciadas. De fato, as políticas da ISI adotadas pelo Brasil funcionaram em detrimento do setor de exportação. Muitos analistas acharam que longos períodos de supervalorização do câmbio limitaram a expansão das exportações tradicionais e novas. Como resultado de sua negligência, a estrutura das mercadorias de exportação pouco mudou na década de 1950, enquanto uma profunda transformação se instalara na estrutura da economia. No início da década de 1960, as exportações primárias tradicionais ainda eram responsáveis por mais de 90% do total de exportações, enquanto os produtos manufaturados representavam somente 2% em 1960¹⁶⁶.

Entre as medidas adotadas pela tecnocracia castelista estão: eliminação de impostos estaduais sobre exportação; simplificação de procedimentos administrativos para exportadores; programas de incentivos fiscais e crédito subsidiado para exportações; política de desvalorização cambial; e reforma tarifária em 1966 para importações, que resultou na redução de tarifas nominais de uma média de 54% em 1964 para 39% em 1967¹⁶⁷.

No triênio 1961-1963 as exportações e as importações cresceram, respectivamente, 0,1% e 0,2%. No triênio 1964-1966, as exportações

¹⁶⁵ Segundo Pio, os países que seguiram o modelo de ISI se caracterizaram: pela existência de um setor industrial complexo, porém pouco competitivo internacionalmente; pela falta de investimentos na agricultura, que permaneceu com baixos índices de produtividade; fragilidade fiscal – despesas maiores que receitas, ocasionado inflação alta, apreciação cambial, baixa destinação de recursos para a provisão de serviços nos quais o Estado apresenta evidentes vantagens comparativas e baixo investimento em capital humano. Cf. PIO, Carlos. **Relações Internacionais**: economia política e globalização. Brasília: IBRI, 2002. p. 149;

¹⁶⁶ BAER, op. cit., p. 244.

¹⁶⁷ Id. p. 245;

avançaram 21,7%, e as importações aumentaram 20%, conforme quadro abaixo.

Balança Comercial do Brasil (US\$Milhões)					
Ano	Exportações	Variação	Importações	Variação	Resultado
1964	1.430	--	1.086	--	344
1965	1.596	11.6%	941	-13.4%	655
1966	1.741	9.1%	1.303	38.5%	438

Quadro 04. Fonte: Banco Central do Brasil.

A balança comercial, que em 1960 e 1962 havia registrado, respectivamente, déficits de US\$23 milhões e US\$89 milhões; em 1964 demonstrou que o programa de comércio exterior foi revigorado, revertendo a trajetória, fechando 1966 com saldo positivo de US\$438 milhões¹⁶⁸. Esses superávits demonstram que, as importações não acompanhavam o crescimento das exportações, evidenciando o quadro de redução do empresariado brasileiro, uma vez que, com queda da atividade industrial, havia queda na importação de bens de capital e serviços somente disponíveis no mercado externo. Nos início da década de 1970 essa balança comercial tenderá ao equilíbrio, comprovando aumento da atividade industrial brasileira e conseqüente aumento de importações de insumos de produção.

Esses números refletem as medidas assumidas no governo Castello Branco para o setor externo, além das já citadas diretrizes na política externa, como negociar fluxos comerciais com um número maior de parceiros. Quanto à diversificação de parceiros, no período entre 1964 a 1966 não houve mudanças.

Em 1964, as exportações brasileiras para os Estados Unidos representavam 33,17% das exportações totais, e em 1966 essa cifra apresentava-se estável, em 33,39%. As importações brasileiras de produtos norte-americanos em 1964 representaram 40,13% das importações totais. Em 1966 tal concentração aumentou para 45,28%¹⁶⁹.

¹⁶⁸ Banco Central do Brasil: **séries temporais**: balança comercial;

¹⁶⁹ IBGE. *Valores do Intercâmbio Comercial com os Principais Países: 1938-1987* (em US\$ mil). In: **Estatísticas Históricas do Brasil**: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988. 2. ed. rev. e atual. do v. 3 de Séries estatísticas retrospectivas. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

A vulnerabilidade política de Castello Branco estava na fragilidade econômica do país. Como efetivar um plano de equilíbrio das contas nacionais se para isso sacrifica-se o apoio de quem tem os meios econômicos, e desagrada-se aquela parte militar nacionalista, que tem o meio bélico. A redução de impostos sobre bens de consumo duráveis em 1965 foi uma resposta tardia para evitar a aliança entre setor industrial e linha dura militar.

Considerando as amortizações, a lenta evolução de inversão de capitais externos, as falências de empresas nacionais e suas respectivas vendas para companhias estrangeiras, e o enfoque na estabilização e não no crescimento econômico; além do aumento de tributos, contenção de crédito, e queda de poder de compra dos trabalhadores, tudo contribuía para uma desestabilização política no seio do regime militar.

A linha-dura então alinhou-se aos anseios nacionalistas e desenvolvimentistas da burguesia e da classe trabalhadora nacionais para depor a estrutura castelista, e romper com o enfoque excessivo sobre metas inflacionárias. Segundo Vizontini: “Assim, a indicação de Costa e Silva representou uma resposta da “burguesia nacional e da linha-dura nacionalista, contrariando o grupo castelista¹⁷⁰.” A partir de março de 1967 entra a política econômica expansionista do governo Costa e Silva, consagrando a relação perene entre representantes dos interesses econômicos privados e a tecnocracia liderada pela linha-dura. Essa relação tinha por ideologia comum o lançamento do Brasil como grande potência, e produziu uma expansão da estrutura de representação empresarial e crescimento do aparato estatal de regulação econômica, onde surgiam as arenas bipartites, que junto ao capital externo forma o tripé econômico brasileiro¹⁷¹.

Dessa forma, a inflexão de 1967 deve-se em grande medida, quanto ao cenário doméstico, à soma de duas variáveis: a consolidação do poder militar e a legitimidade econômica. A linha-dura tomou o poder porque percebia uma possível instabilidade política que comprometeria o governo militar. Essa instabilidade seria provocada pela insatisfação dos agentes econômicos mais proeminentes, ou seja, indústrias, trabalhadores e classe média.

¹⁷⁰ VIZENTINI, op. cit. p. 31

¹⁷¹ DINIZ, Eli. **Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-85.** In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; ARAUJO, Maria Celina Soares D'. (org.) **21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas.** Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 208-11.

2.3. A Linha-Dura no Poder: repressão e contestação armada

Costa e Silva reformulou completamente toda a composição ministerial do governo anterior¹⁷². Se por um lado a aliança descrita por Skidmore e Stepan entre militares e tecnocratas rendia retornos para os dois grupos, por outro lado a tecnocracia, mesmo com seu domínio técnico e qualificação profissional, era determinada pela decisão e opção dos militares, que eram quem de fato possuíam poder dirigente.

Essa hierarquia na aliança não só era presente informalmente como oficialmente, pois ao presidente da república, e de forma mais contundente depois do quinto ato institucional, coube decidir em última instância os rumos da política nacional e externa. Dessa forma, a retirada da tecnocracia castelista foi corolário dessa hierarquia, e as mudanças no corpo técnico do Estado eram determinadas pela opção política ou plano de ação do comandante-chefe da nação.

As posições militares foram preenchidas pelo pessoal da linha-dura, restando apenas o General Aureliano de Lyra Tavares na chefia do Ministério do Exército como representante do grupo liberal-internacionalista. Os ministérios da Marinha e da Aeronáutica ficaram sob o comando, respectivamente, do almirante Augusto Hamann Rademaker Grunewald e marechal-do-ar Márcio de Souza e Melo. A chefia da Casa Militar coube ao General Jaime Portella de Mello, oficial próximo de Costa e Silva¹⁷³.

A liderança do Serviço Nacional de Informações foi dada ao general Emílio Garrastazu Médici, que construirá sua ascensão política no governo Costa e Silva, substituindo este na presidência da República a partir de 1969.

A maioria dos ministérios no período Costa e Silva ficou sob a guarda dos militares, restando poucos redutos para ministros civis. Se por um lado isso representou um posicionamento mais rígido do regime militar, afastando gradativamente o setor civil e a representação política dos poderes executivos, por outro lado, pelo menos no que se refere ao núcleo duro relacionado ao

¹⁷² SKIDMORE, Thomas E. Brasil: de Castello a Tancredo, 1964-1985. Tradução Mário Salviano da Silva. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 138.

¹⁷³ Jayme Portella de Mello construiu uma extensa narrativa histórica do governo Costa e Silva. Cf. MELLO, Jayme Portella de. **Revolução e o Governo Costa e Silva**. Rio de Janeiro: Guavira Editores, 1979. 1.032 p.;

interesse nacional – esse consubstanciado no crescimento econômico e acesso à tecnologia nuclear – ou seja, economia e política externa, a presença de civis fez-se predominante.

Na administração da pasta de relações exteriores ficou o ex-governador de Minas Gerais, o banqueiro e advogado José de Magalhães Pinto, que liderou a crítica e contestação do programa de saneamento monetário da era castelista. A carreira de Magalhães Pinto iniciou-se e consolidou-se no setor bancário, criando o Banco de Desenvolvimento de Minas Gerais na época que foi governador desse Estado, e também o Banco Nacional¹⁷⁴.

A nomeação de um profissional experiente na área financeira denota o viés que a própria política externa brasileira possuía, ou seja, a atuação para a conquista de recursos externos para financiar o projeto de desenvolvimento nacional.

No Ministério do Planejamento, a chefia foi entregue ao administrador, advogado e economista Hélio Beltrão, com atuação no setor privado e responsável pela reforma administrativa do Estado da Guanabara.

O Ministério da Fazenda foi entregue ao economista Antônio Delfim Neto, que dominará essa pasta até meados da década de 1970, sendo denominado pela literatura como o superministro da economia do regime militar¹⁷⁵. A figura de Delfim ganha tal proeminência, que durante a administração Médici, as disputas entre o Ministério da Fazenda e Ministério das Relações Exteriores – este sob comando de Gibson Barbosa – acerca das relações econômicas internacionais do Brasil geralmente eram vencidas ou decididas a favor do renomado economista¹⁷⁶.

O Marechal Costa e Silva foi o primeiro aluno de sua turma na Escola Militar e na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais. Em sua juventude demonstrou ativismo e coragem, com participação na sublevação de 1922, e na deposição de Washington Luís, em outubro de 1930. Após essa fase de

¹⁷⁴ Cf. COSTA, Fernando Nogueira da. **Bancarrotta da Banca Nacional**. Folha de São Paulo, São Paulo, 01 fev. 2002, Economia Monetária e Financeira. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0102200209.htm>> Acesso em: 18 abr. 2007;

¹⁷⁵ Cf. SKIDMORE, Thomas E. *Politics and Economic Policy Making*. in: STEPAN, Alfred. (ed.). **Authoritarian Brazil: origins, policies and future**. New Haven: Yale University Press, 1973. p. 3-46;

¹⁷⁶ Cf. SCHNEIDER, Ronald M. **Brazil: foreign policy of a future world power**. Colorado: Westview Press, 1976. p. 108.

imersão política no quadro do oficialato seguiu-se a de imersão burocrática militar. Restringiu-se como major em São João Del Rey, marcado pela insignificância de suas atribuições, depressão e decadência financeira devido ao vício do pôquer e suas apostas mal sucedidas¹⁷⁷.

Sua trajetória na vida militar foi instável, pendulando da euforia pela ascensão hierárquica à insatisfação financeira e desistência da carreira nas forças armadas. Quando general pensava ainda em abandonar o posto militar.

Durante o governo Castello Branco, como Ministro da Guerra, Costa e Silva atuava como mediador entre duas forças: os liberais-internacionalistas e a linha-dura. Essa mediação do ministro não se dava pela conciliação, mas pela contestação do legalismo de Castello Branco e construção da imagem de militar que era capaz de liderar e arregimentar os anseios pelo endurecimento do regime. Segundo Gaspari:

Quando o governo acertava, Costa e Silva era seu ministro da Guerra. Quando o presidente desagradava os quartéis, Costa e Silva transformava-se em comandante revolucionário, capaz de negociar a indisciplina. Jogara nessas duas posições com maestria. Colocara-se como estuário das frustrações de todos aqueles que achavam necessário aprofundar o processo arbitrário e punitivo. Não que fosse um radical: era apenas um manipulador da anarquia¹⁷⁸.

Portanto, Costa e Silva chegava à presidência da República prometendo nacionalização da economia brasileira, recuperação do poder de compra da classe média, liberalizar a política salarial para os trabalhadores, endurecimento do regime para a linha-dura, e a “humanização” do sistema de governança, promessa essa direcionada a toda a sociedade civil.

Foi criado um órgão de relações públicas dentro da estrutura institucional do Estado, sugerindo que a relação entre comandantes e comandado teria um canal direto de diálogo. Segundo Skidmore:

O presidente Costa e Silva trabalhou arduamente para projetar uma imagem conciliatória. Começou seu mandato prometendo humanizar a Revolução. E a nação se divertia com as piadas sobre o presidente, sinal de que o público respirava mais aliviado. Costa e Silva dialogava com diferentes grupos, do clero aos homens de negócio e aos políticos garantindo-lhes que seu governo daria atenção aos legítimos pedidos

¹⁷⁷ GASPARI, Elio. **A Ditadura Envergonhada**: as ilusões armadas. 1 vol. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. p. 269;

¹⁷⁸ Id. *Ibid.*, p. 270-1;

de mudanças. Criou na presidência a Assessoria Especial de Relações Públicas (AERP) com o objetivo de ajudar a trazer bem informados os setores da opinião pública aos quais o governo se dirigia¹⁷⁹.

Contudo, as promessas de “humanização” e de endurecimento são conflitantes, senão contraditórias, implicando que existem, assim, escolhas exclusivas ao Marechal, isto é, ou de fato liberaliza a política, assumindo um programa de reformas democráticas, ensaiando uma perigosa saída do corpo militar do cenário político; ou endurece o regime, mantém os dirigentes militares no poder, e aumenta a contestação popular.

A estabilidade do regime militar esteve em jogo nas eleições para governador no período Castello Branco, revelando que as pressões políticas estavam presentes, e eram capazes de irromper uma crise nacional, cenário sob o qual a eficácia do comando militar em impor organização fica restrita e limitada.

A linha-dura reagiu ao legalismo de Castello Branco, interpretando-a como uma inconveniente janela de oportunidade para a oposição arregimentar apoio popular. Além disso, a classe trabalhadora e o setor industrial pressionaram o governo em razão do programa econômico ortodoxo.

O governo Costa e Silva foi à presidência como representante da linha-dura, e por mais populistas que fossem seu discurso e campanha, ao longo de 1967 e 1968 assumiria uma linguagem mais realista e institutos mais repressores, pois entre a legitimidade social e a dissuasão do poder bélico, o segundo exerce uma pressão direta e mais significativa sobre o homem de Estado.

Em seu primeiro ano de governo, apesar da campanha e do discurso, Costa e Silva não posterga suas primeiras medidas de repressão. Em 2 de maio de 1967 o presidente assinou um decreto criando o Centro de Informações do Exército – CIE, órgão subordinado ao Ministério do Exército, responsável por coordenar e supervisionar atividades de segurança interna e contra-informações¹⁸⁰.

¹⁷⁹ SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Castello a Tancredo**, 1964-1985. Tradução Mario Salviano Silva. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 149

¹⁸⁰ GASPARI, op. cit., p. 262. Veja também um estudo rico em análise política e histórica sobre o sistema repressivo do regime militar brasileiro em D'ARAÚJO, Maria Celina (org.) **Os Anos de Chumbo**: a memória militar sobre a repressão. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. 326p.;

Podem-se apontar pelo menos três agentes de contestação da administração Costa e Silva. O primeiro pertence ao foro propriamente político, tratando-se da Frente Ampla. Essa frente foi uma aliança política entre Juscelino Kubitschek, João Goulart e Carlos Lacerda, que de todos era o único que não havia experimentado o cargo de presidente da república, e cujas ações eram voltadas para esse fim, precípuo em seus cálculos políticos. A Frente Ampla tinha como bandeiras a redemocratização e a defesa dos direitos dos trabalhadores¹⁸¹.

A existência de uma coligação como a Frente Ampla e as derrotas do presidente Castello Branco, nas eleições diretas para governador nos estados federados em 1965, eram fatores que preocupavam a linha-dura, e por corolário, pressionavam as medidas da presidência da República em torno do endurecimento do regime e maior controle estatal da vida civil.

Ainda na administração castelista o Ato Institucional nº 2 de outubro de 1965, que autorizou ao presidente legislar por decreto em matérias de segurança nacional e extinguiu os partidos políticos, objetivou restringir o espaço da oposição ao regime militar.

Não obstante a extinção de partidos, a legislação permitiu a formação de um sistema político bipartidário no Brasil, materializado na existência de duas representações forjadas pelo regime castelista, em boa medida para manter a roupagem democrática e legalista do regime militar. Segundo explica Boris Fausto:

A legislação partidária forçou na prática a organização de apenas dois partidos: a Aliança Renovadora Nacional (Arena), agrupando os partidários do governo, e o Movimento Democrático Brasileiro (MDB), reunindo a oposição. A maior parte dos políticos que se filiaram à Arena tinham pertencido à UDN e em número quase igual ao PSD; o MDB foi formado por figuras do PTB, vindo a seguir o PSD¹⁸².

A ação da Frente Ampla era percebida como inconveniente às diretrizes da linha-dura, que se moveu para extinguir essa coligação e possíveis outras futuras. O General Portela, chefe do gabinete militar de Costa e Silva, sugeriu expor à ilegalidade a Frente Ampla. A engenharia jurídica

¹⁸¹ SKIDMORE, op. cit., p. 151; GASPARI, op. cit., p. 279; ¹⁸¹ FAUSTO, Boris. **História Concisa do Brasil**. 2 ed. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006. p.263;

¹⁸² FAUSTO, op. cit., p.262.

executou a sugestão do gabinete militar da presidência da república em 5 de abril de 1968, pela ação do ministro da Justiça Gama e Silva, que proibia atividades políticas da Frente Ampla¹⁸³.

Um segundo foco de contestação encontra-se na classe estudantil e sua gradual inserção na vida política do país. O processo de formação da oposição estudantil é relevante no sentido de que por meio dela a esquerda construiu seu viés armado, e a Igreja Católica transitou do apoio à contestação do regime militar.

Em 1967, os gastos do Ministério da Educação respondiam por apenas 7,46% da despesa total dos ministérios. Em 1969 essa porcentagem caiu para 5,93%. Dessa forma, o crescimento de 9,0% do PIB em 1969 não era acompanhado pelo crescimento e desenvolvimento do sistema educacional brasileiro¹⁸⁴. A principal queixa na época, e que persiste nos tempos hodiernos, é em relação ao ensino superior, sua falta de investimentos e insuficiência de vagas.

A questão de fundo com relação à educação reside, como visto nos índices acima, no descompasso entre o desenvolvimento econômico e industrial e a oferta de capital humano qualificado. Segundo explica Graham:

First, it is apparent that the pace of economic growth and related structural change of the economy far surpassed the capacity of the educational system to service that growth with quality output. As will be seen, the structure and content of the Brazilian educational system has lagged far behind developments in other sectors of society, especially the industrial sector¹⁸⁵.

A organização do movimento estudantil sofreu sua primeira derrota já na administração Castello Branco, quando a União Nacional dos Estudantes foi posta na ilegalidade, somando-se a isso a perseguição e tortura de seus líderes. A esquerda, encorpada na estrutura institucional do Partido Comunista Brasileiro, dominava o ímpeto ideológico estudantil.

¹⁸³ SKIDMORE, op. cit., p. 153; GASPARI, op. cit., p. 279.

¹⁸⁴ BRASIL. **Balancos Gerais da União**. Ministério da Fazenda, Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, DF, v. 1, p. 77, 1972;

¹⁸⁵ GRAHAM, Douglas Hume. *The Growth, Change and Reform of Higher Education in Brazil: A Review and Commentary on Selected Problems and Issues*. In: ROETT, Riordan. (ed.) **Brazil in the Sixties**. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972. p. 276-7.

Por mais diversas que fossem as compreensões e entendimentos dos universitários brasileiros acerca do mundo, o fato de que o inimigo era comum – regime militar – era suficiente para implicar na aproximação dos estudantes aos líderes comunistas em ação subversiva no Brasil¹⁸⁶.

Os estudantes católicos moveriam, por sua vez, a Igreja à oposição. A percepção era de que possivelmente o Estado, em seu movimento de engrandecimento, acabaria decidido a controlar a vida religiosa do país e do aparato institucional da Igreja Católica, conformando numa espécie de leviatã das idéias e crenças.

O receio de que as nomeações seriam determinadas pelo interesse do regime militar originava-se da Doutrina de Segurança Nacional do governo, e, portanto, comprometia a independência da Igreja. Dom Hélder Câmara, arcebispo de Olinda e Recife, é a figura católica que se destaca na defesa dos direitos humanos, civis e religiosos, com especial ênfase para a defesa dos jovens¹⁸⁷.

Essa confluência entre Igreja, esquerda e estudantes gestou a formação de milícias jovens que influenciou a vida política na era Costa e Silva. É possível verificar que, ao passo que o regime militar evoluía para o endurecimento de seus institutos repressivos, a oposição ganhava mais militantes, causas, justificativas e ímpeto contestador. Ressalva-se, todavia, que aqui não é afirmado que a repressão causa sua própria queda, mas tão somente que provoca mais insatisfação por parte daqueles que perdem com as regras do jogo.

Duas organizações armadas de esquerda ganham relevância no contexto político e de segurança nacional no Brasil. A primeira era a Ação Libertadora Nacional – ALN, liderada por Carlos Marighella¹⁸⁸, que foi secretário de agitação e propaganda da comissão executiva do PCB, com passagem por Havana, onde se capacitou militarmente para suas incursões na ALN.

Uma segunda organização era a Ação Popular, grupo de luta armada formado pela esquerda católica e militantes que trabalhavam em fábricas no

¹⁸⁶ SKIDMORE, op. cit. p. 152;

¹⁸⁷ FAUSTO, op. cit., p. 263; SKIDMORE, op. cit., p. 159;

¹⁸⁸ Sobre as ações da ALN veja GORENDER, Jacob. Combate nas Trevas. 5 ed. rev., ampl., atual. São Paulo: Ática, 1998. 294 p. Uma biografia de Carlos Marighella pode ser encontrada em JOSÉ, Emiliano. Carlos Marighella: o inimigo número um da ditadura militar. São Paulo: Sol e Chuva, 1997. 264 p.;

estado de São Paulo. A AP, de forte influência maoísta, foi criada pelo sociólogo Hebert José de Souza – Betinho, que tinha passagem por Montevideu e Havana. Ainda uma terceira milícia ocuparia as manchetes dos jornais brasileiros, a Vanguarda Popular Revolucionária – VPR, com presença dos militares de esquerda¹⁸⁹.

Esses grupos executaram ações terroristas, tais como explosão de bombas e seqüestros, visando um impacto político na sociedade, além de assaltos e expropriações, objetivando a conquista de recursos para manutenção da organização e seu aparato militar¹⁹⁰. Skidmore reafirma tais objetivos:

Eram vários os objetivos das guerrilhas. Primeiro, esperavam atrair a simpatia da população urbana pobre que podia prontamente identificar-se com um ataque a um símbolo evidente do poder capitalista. Nisto imitavam os êxitos até mais épicos dos guerrilheiros tupamaros do Uruguai. Segundo, queriam mostrar que a resistência aos militares era possível. [...] Terceiro, as guerrilhas precisavam de dinheiro, e em grande quantidade. Muitos dos companheiros na clandestinidade não podiam trabalhar e tinham que ser mantidos. Finalmente, os ataques a bancos forçariam os seus diretores a aumentarem sua guarda armada, revelando assim, na lógica guerrilheira, a ausência de força num setor básico da sociedade capitalista¹⁹¹.

No final de 1967 a ALN já havia assaltado um carro-forte¹⁹² e em março de 1968 explodiu uma bomba no consulado dos Estados Unidos em São Paulo, com um ferido grave; em janeiro de 1968 a VPR assaltou uma agência do Bradesco em São Paulo, e em junho de 1968 explodiu uma bomba no Quartel General do II Exército, matando um soldado¹⁹³.

Os espaços territoriais contíguos ao Rio Araguaia foram os locais escolhidos pelas milícias para se organizarem, tal como informa Gaspari:

Por sua parte, Marighella planejava a montagem de uma base guerrilheira no sul do Pará e se reunira com o provincial dos dominicanos no Brasil para discutir a transformação do convento de Conceição do Araguaia em santuário para seus quadros. Nove frades do convento das Perdizes, em São Paulo, militavam na sua

¹⁸⁹ Um estudo sobre a ação dessas milícias no período da ditadura militar pode ser encontrado em CASO, Antônio. **A Esquerda Armada no Brasil: 1967-1971**. Lisboa: Moraes Editora, 1976. 327 p.;

¹⁹⁰ FAUSTO, Boris. op. cit., p. 264.

¹⁹¹ SKIDMORE, op. cit., p. 176;

¹⁹² GORENDER, Jacob. op. cit., p. 108;

¹⁹³ CASO, Antonio. op. cit., p. 118;

dissidência. Sem nenhuma conexão com esses planos, o Partido Comunista do Brasil começara a montar uma base na mesma região. Tinha oito quadros vivendo na margem esquerda do rio Araguaia, ao sul da sua confluência com o Tocantins¹⁹⁴.

Entre as principais ações da guerrilha de esquerda, deve-se citar o seqüestro do embaixador norte-americano Elbrick no Rio de Janeiro em 1969. A liberdade do embaixador foi cambiada pela libertação de 15 presos políticos, que foram deslocados para o México¹⁹⁵.

O movimento estudantil conheceu seu ápice no dia 28 de março de 1968, quando a Polícia Militar atacou um grupo de estudantes num restaurante chamado Calabouço. Nesse restaurante, onde a bandeja custava apenas dois cruzeiros, reuniam-se estudantes secundaristas e vestibulandos desejosos do assistencialismo do Estado.

O ataque da PM resultou na morte do estudante Edson Luís de Lima Souto, secundarista nortista sem militância política. O cadáver não foi levado pela polícia, e tornou-se o símbolo da contestação ao regime. O inconformismo transmutou-se em expressão social na passeata no Rio de Janeiro, que reuniu cerca de 50.000 pessoas:

O caixão de Edson Luís foi carregado da Cinelândia ao cemitério São João Batista, acompanhado por um cortejo estimado em 50 mil pessoas. Uma faixa dizia: "Os velhos no poder, os jovens no caixão", e outra perguntava: "Bala mata fome". O crime chocara o país. Era como se ele fosse esperado havia anos, uma senha de que chegara a hora de fazer alguma coisa¹⁹⁶.

O ímpeto estudantil permaneceu para o dia 1º de abril, aniversário da revolução militar. Nessa data houve grande confronto entre estudantes e as tropas policiais e militares. O saldo foi de duas mortes, um estudante e um marinheiro, e dos 56 feridos, 30 eram policiais¹⁹⁷.

Por fim, o terceiro foco de oposição estava na classe trabalhadora brasileira, aliando-se às formas de expressão de insatisfação e contestação de políticos, estudantes, católicos e guerrilheiros.

¹⁹⁴ GASPARI, op. cit., p. 281.

¹⁹⁵ FAUSTO, Boris. op. cit., p. 265;

¹⁹⁶ GASPARI, Elio. op. cit., p. 282.

¹⁹⁷ VENTURA, Zuenir. **1968: O Ano que não Terminou**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988. p. 110.

Em abril de 1968 surgiu uma greve de metalúrgicos em Contagem, no estado de Minas Gerais. A greve iniciou-se na siderúrgica Belgo-Mineira, espalhando-se para mais quatro outros estabelecimentos, reunindo cerca de 16.000 trabalhadores que exigiam recuperação do salário real e um reajuste de 25%. O ministro do Trabalho, Jarbas Passarinho, inseriu-se nas negociações propondo um abono de 10%, que seria deduzido do próximo aumento anual de salários. Após duas semanas de negociações a proposta do ministro foi rejeitada.

Passarinho resolveu utilizar a força militar concedida pelo regime político e pela doutrina de segurança nacional, e ocupou Contagem com policiais e militares. A greve fracassou definitivamente após ameaça de demissão por parte dos empregadores das siderúrgicas¹⁹⁸.

Na data de 1º de maio de , feriado em razão do dia do trabalhador, foi organizado um comício na praça da Sé, ocasião em que o governador de São Paulo, Roberto de Abreu Sodré iria realizar discurso.

Cerca de 800 trabalhadores opositoristas conduziram uma multidão de 20.000 pessoas presentes a contestar o discurso, resultando em grande tumulto. A oposição tomou o palanque, pronunciou-se contra a política econômica de Costa e Silva, sobretudo na área de política salarial, e organizou uma passeata que se encerrou em frente a uma agência do Citibank. O plano tivera participação de Carlos Marighella¹⁹⁹.

Apesar do discurso nacional-desenvolvimentista, a administração Costa e Silva encontrava-se em grande pressão social, tendo que responder aos anseios repressivos da linha-dura. Não é possível afirmar se a oposição justificava a repressão do regime, ou se a repressão do regime provocava mais contestação. Embora não seja objeto de estudo do presente trabalho, o que é possível constatar é que a repressão e a contestação geram justificativas para seus extremismos.

Em junho de 1968, no Rio de Janeiro, ocorre a maior manifestação popular contra o regime militar, e ficou conhecida como a Passeata dos Cem Mil. Gaspari descreve:

¹⁹⁸ FREDERICO, Celso (org.). **A Esquerda e o Movimento Operário: 1964-1984: a resistência à ditadura**. vol. 1. São Paulo: Novos Rumos, 1987. p. 168;

¹⁹⁹ CASO, Antônio. op. cit., p. 62-6;

Olhada, a passeata era uma festa. Manifestação de gente alegre, mulheres bonitas com pernas de fora, juventude e poesia. Caminhava em cordões. Havia nela a ala dos artistas, o bloco dos padres (150), a linha dos deputados. Ia abençoada pelo cardeal do Rio de Janeiro, o arqui-conservador d. Jaime Câmara, que em abril de 1964 benzer a Marcha da Vitória. Muitas pessoas andavam de mãos dadas. Todo o Rio de Janeiro parecia estar na avenida. A serena figura da escritora Clarice Lispector, Norma Bengell, Nara Leão, Vinicius de Moraes e Chico Buarque de Holanda, que com a poesia de “Carolina”, e seus olhos verdes, encantava toda uma geração. Personagens saídos da crônica social misturavam-se com estudantes saídos do DOPS. Do alto das janelas a cidade jogava papel picado. Catedral frentista, a Passeata dos Cem Mil saiu da Cinelândia, jovem, bela e poderosa²⁰⁰.

As demonstrações de insatisfação com o regime não passaram ao largo das observações da linha-dura, e Costa e Silva reagiu instituindo legalmente a repressão e a ditadura no país. No dia 13 de dezembro de 1968 é decretado o Ato Institucional nº 5, confirmando um regime militar ditatorial instalado em 1964. O AI-5 fechava o Congresso Nacional por tempo indeterminado, cessando uma das características fundamentais de uma democracia, a representação²⁰¹.

Além disso, os direitos políticos eram extintos, bem como o instituto jurídico e remédio constitucional *habeas corpus*. O ato conclui o fechamento do regime ao incluir a censura à imprensa. Como resultado, seguiram-se mais prisões e torturas, e a afirmação da ditadura. Políticos como Juscelino Kubitschek e Carlos Lacerda, e figuras da cultura brasileira como Gilberto Gil e Caetano Veloso fizeram parte da lista de presos políticos. Gaspari sumariza o texto:

O Ato era uma reedição dos conceitos trazidos para o léxico político em 1964. Restabeleciam-se as demissões sumárias, cassações de mandatos, suspensões de direitos políticos. Além disso, suspendiam-se as franquias constitucionais da liberdade de expressão e de reunião. Um artigo permitia que se proibisse ao cidadão o exercício de sua profissão. Outro patrocinava o confisco de bens. Pedro Aleixo queixara de que “pouco restava” da Constituição, pois o AI-5 de Gama e Silva ultrapassava de muito a essência ditatorial do AI-1: o que restasse, caso incomodasse, podia ser mudado pelo presidente da República, como ele bem entendesse²⁰².

O poder judiciário não foi marginalizado das medidas repressivas. O Supremo Tribunal Federal teve o número de ministros reduzidos de 16 para 11,

²⁰⁰ GASPARI, Elio. op. cit., p. 296;

²⁰¹ SKIDMORE, Thomas E. op. cit., p. 165-6;

²⁰² GASPARI, Elio. op. cit., p. 296.

forçando a aposentadoria de alguns magistrados, e os crimes contra a segurança nacional foram deslocados para a competência do Supremo Tribunal Militar. Nas universidades houve aposentadorias forçadas de professores e o Ato Institucional nº 8, de fevereiro de 1969, eliminou as eleições em todos os níveis.

Costa e Silva sofria de pressão alta, e no período de decreto do AI-5 e medidas suplementares desgastou sua saúde. Em agosto de 1969 sofre um derrame que paralisa seu lado direito e lhe tolhe quase por completo sua capacidade de comando. Com o afastamento do presidente, segundo o art. 78 da Constituição de 1967, o vice-presidente deveria assumir a posição de Costa e Silva.

Violando a regra constitucional, os ministros das três forças declararam vagos os cargos de presidente e vice-presidente, convocando eleições indiretas, pelo Congresso Nacional, para 25 de outubro de 1969. A razão dessa medida estava na desconfiança da linha-dura em relação ao viés político do vice-presidente Pedro Aleixo. Este havia declarado oposição ao AI-5. Ao final de 1969 Costa e Silva deixava legalmente a presidência da República para entregá-la ao general Emílio Garrastazu Médici²⁰³.

2.4. A nova estratégia econômica: crescimento e controle da inflação

Como já visto na primeira parte deste capítulo, o programa econômico do governo Castello Branco gerou uma crescente insatisfação social e contestação popular, que pôs em risco a estabilidade do regime militar, causando a ascensão dos nacionalistas ao poder. Apesar das críticas da linha-dura e do setor privado brasileiro ao planejamento econômico castelista, o estágio de crescimento econômico iniciado em Costa e Silva foi possível em razão do estágio anterior de reforma e estabilidade econômicas.

²⁰³ FAUSTO, Boris. op.cit., p. 265-6; SKIDMORE, Thomas E. op. cit., p. 189-203.

2.4.1. Política salarial e inflação: controle direto e crescimento econômico

Entre os principais resultados do Plano de Ação Econômica do Governo Castello Branco, pode-se citar a queda considerável do déficit público. Em 1964 o déficit correspondia a 3,2% do PIB, e em 1967 essa porcentagem caiu para 1,7%. A quantidade de moeda na economia decresceu de 85,9% em 1964 para 42,6% em 1967. O custo de vida na economia brasileira também recuou, embora as tarifas de serviços e bens ofertados por empresas estatais brasileiras tenham aumentado, em razão da política de saneamento financeiro no setor federal. Em 1964 o custo de vida estava em 86,6%, descendo para 24,1% ao final do mandato de Castello Branco e sua equipe ortodoxa²⁰⁴.

Um aspecto relevante contido nas metas do PAEG e que proporcionou espaço de manobra para o Plano Estratégico de Desenvolvimento de Costa e Silva foi sua política salarial contracionista.

Segundo o PAEG, a pressão inflacionária advinha da demanda agregada, e para contê-la era necessário estabelecer um controle sobre os preços, crédito e sobre os aumentos salariais. Segundo Fishlow, em junho de 1964 os oficiais receberam um aumento salarial de 120%, enquanto no setor civil houve um aumento de 100%²⁰⁵.

A política de Campos e Bulhões supunha que tais aumentos salariais, ao tentar recuperar o poder de compra, acabavam por induzir mais inflação, uma vez que o setor produtivo aumentaria o nível geral de preço para acompanhar o aumento do custo da mão-de-obra, e o aumento da demanda.

A essa política de reajustes salariais, a administração do primeiro governo militar resolveu estipular uma política de aumentos salariais por intervalo de tempo, baseada na estimativa de inflação para os próximos 12 meses. Dessa forma, o crescimento do salário nominal acompanharia uma estimativa de inflação futura, e não mais passada; e também seria reajustado com menor frequência.

²⁰⁴ Cf. FISHLOW, Albert. *Some Reflections on Post-1964 Brazilian Economic Policy*. In: STEPAN, Alfred. (ed.). **Authoritarian Brazil: origins, policies and future**. New Haven: Yale University Press, 1973. p.72;

²⁰⁵ Id. Ibid. p. 85.

Trata-se, portanto, da crescente intervenção do Estado nas economias, implementando um projeto de eliminação da espiral inflacionária ao desassociar a relação entre preços e salários²⁰⁶.

Considerando que o crédito e os investimentos para o setor privado foram contraídos, que tarifas públicas cresceram, e que o poder de compra da população decrescia com a política de controle salarial, o nível de preços na economia brasileira superou a média do salário nominal, diminuindo, por conseguinte, o salário real. Para a tecnocracia liderada por Campos e Bulhões, o aumento dos custos originava-se dos aumentos no salário nominal acima da inflação.

No período Costa e Silva, a tecnocracia liderada por Delfim Neto e Hélio Beltrão defendia um argumento contrário. Para eles, os aumentos no preço originavam-se de fato no custo, no entanto com uma diferença, o custo não vinha dos salários, mas da pequena disponibilidade de crédito e capital financeiro para a produção; além disso, o custo alto dos empréstimos direcionados ao setor privado. Dessa forma, como assevera Skidmore:

Delfim Neto tinha opinião muito diferente. Ele e sua equipe (a maioria seus ex-alunos e economistas do IPEA, um instituto de pesquisa do governo) fizeram uma nova análise da inflação brasileira e concluíram que ela não era induzida pela demanda e sim pelos custos. E o custo mais importante era o crédito, comprimido ainda mais em 1966-67. Propunham, portanto, uma reviravolta na política de crédito dos ministros Campos e Bulhões: a orientação agora era estimular a demanda pelo afrouxamento do crédito²⁰⁷.

Não obstante tenha deslocado o enfoque da causa da inflação, retirando dos salários e passando para o custo do crédito, a administração Neto e Beltrão manteve uma política de controle de salários, não na mesma intensidade com que a política econômica anterior o fizera. O salário mínimo real no Rio de Janeiro, em 1967, foi de 53,1 cruzeiros. Ao final do mandato de Costa e Silva, esse salário permaneceu em queda, para 51,2 cruzeiros. Em

²⁰⁶ BAER, Werner. **A Economia Brasileira**. Tradução de Edite Sciulli. 2 ed. rev. atual. São Paulo: Nobel, 2002. p. 104;

²⁰⁷ SKIDMORE, Thomas E. *op.cit.* p. 143-4.

São Paulo a trajetória foi similar, com 50,8 cruzeiros em 1967, e 49,1 cruzeiros em 1969²⁰⁸.

Os reajustes salariais, por consequência, foram menores, e não acompanhavam a trajetória da inflação. Em 1967 o salário mínimo aumentou em 25,3%, enquanto o custo de vida cresceu 24,1%. Em 1969, o salário mínimo avançou 19,2%, ao passo que o custo de vida subia 24,3%²⁰⁹.

Considerando o principal índice de preços à época, o Índice Geral de Preços – Disponibilidade Interna – IGP-DI, calculado pela Fundação Getúlio Vargas, não há discrepância dos números calculados pelo Banco Central do Brasil. Em 1967 o IGD-DI subiu 24,3%, e no final de 1969 acumulou um crescimento de 20,2%²¹⁰.

Assim sendo, é possível afirmar que houve um controle dos salários e da inflação nos dois governos aqui analisados. Todavia, esse controle, em relação a salários, passou de um enfoque rígido para um gradualista, enquanto que em relação à inflação o controle deixou a arena dos custos de mão-de-obra para realizar-se nos custos de investimentos. Segundo Vasconcellos e Luque, ao analisar o processo inflacionário da década de 1960 e 1970:

De 1964 a 1973, como podemos notar na tabela, a inflação não foi debelada, mas perdeu a virulência. A política de combate caracterizou-se, numa primeira fase (1964-1966), por um tratamento que pode ser classificado como tratamento de choque, por meio de uma rígida política monetária, fiscal e salarial, enquanto, de 1967 a 1973, foi batizada como uma política gradualista, que correspondeu ao combate por etapas planejadas²¹¹.

Uma ressalva deve ser feita com relação a outro aspecto da inflação na década de 1960. O controle dos preços, efetuado no período castelista, dava-se na forma indireta, por meio de incentivos dados aos produtores, tais como isenções tributárias e acesso facilitado ao crédito.

No período da linha-dura, as metas inflacionárias eram cumpridas em razão do controle direto do Estado sobre o nível geral de preços da economia

²⁰⁸ Os números apresentados referem-se a dezembro de cada ano, e têm como fonte o Boletim do Banco Central do Brasil, de maio de 1977. Cf. BAER, Werner. *op. cit.* p. 100;

²⁰⁹ A percentagem refere-se à comparação dezembro a dezembro, e possuem como fonte o Boletim do Banco Central do Brasil. Cf. FISHLOW, Albert. *op. cit.* p. 72;

²¹⁰ VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; PINHO, Diva Benevides; (org.). **Manual de Economia**. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. p. 348;

²¹¹ VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; LUQUE, Carlos Antonio. **Considerações sobre o Problema da Inflação**. In: Id. *Ibid.* p. 347.

brasileira, depois da criação do Conselho Interministerial de Preços, em agosto de 1968²¹².

O Estado aumentava sua presença na economia, afastando-se gradativamente dos pressupostos da economia de mercado defendidos na era Campos-Bulhões. A norma e a intervenção sobrepunham-se aos incentivos e à livre iniciativa. Como informa Fishlow:

The phenomenon of administered prices, and the potential for their control, was explicitly conceded by the creation of a Price Control Council in the Finance Ministry. Henceforth, prices in the private sector would receive continuing scrutiny. By contrast, Campos's famous Portaria No. 71 offered market incentives in return for price restraint. These could, and apparently did work, but only in the short run. In sum, the new government was implicitly committing itself to a world in which prices were inflexible downward, and also upward except for strong demand pressures²¹³.

Considerando o controle direto do nível geral de preços, mantendo uma administração gradualista dos salários, e expandindo o crédito e investimento na economia, a equipe de Delfim Neto e Hélio Beltrão conseguia estabilizar a inflação no estágio médio de 20%, ao mesmo tempo em que promoviam o crescimento econômico.

O crescimento econômico promovido a partir de 1968, segundo a análise econômica, tem como principal fundamento o nível de poupança doméstica, capital externo e o saneamento das contas nacionais no período 1964-67, que proporcionou maior espaço para gastos governamentais, que poderiam ser utilizados para impulsionar a produção.

Como visto na análise do governo Castello Branco, a política fiscal foi contracionista, ou seja, caracterizada pela redução dos gastos públicos e aumento dos impostos. Entre 1964 e 1966 a receita cresceu 298%, ou seja, foi quase triplicada. No mesmo período o déficit público foi reduzido em 82,7%.

Na administração Costa e Silva, a receita tributária cresceu 266%, e o déficit público cedeu espaço para um superávit de NCr\$1,032 bilhão, como é possível verificar na tabela abaixo.

²¹² Cf. SKIDMORE, Thomas E. **Brasil: de Castello a Tancredo**, 1964-1985. Tradução Mário Salviano da Silva. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. p. 144-5;

²¹³ FISHLOW, Albert. *op. cit.* p. 82.

Balço Geral da União (NCr\$*1.000)				
Ano	Receita	Despesa	Resultado	Tributos como % PIB
1967	7,384,437	8,172,972	-788,535	21,62
1968	11,785,506	11,542,897	242,609	24,30
1969	19,683,563	18,651,502	1,032,061	25,91

Quadro 05. Fonte: IBGE. Balços Gerais da União. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, p. 80, 1968; v. 1, p. 2, 1971.

*Cruzeiros novos.

No entanto, deve-se ressaltar o crescimento de 228% das despesas da União no período 1967-1969, maior que aquele ocorrido na administração liberal-internacionalista.

A carga tributária, como porcentagem do PIB, foi de 22,13% em 1966, passando para 25,91% em 1969. É possível afirmar que o saneamento das contas públicas na era castelista permitiu o afrouxamento da política de gastos na era Costa e Silva, gerando crescimento dos setores produtivos, e permitindo uma maior arrecadação em razão dessa trajetória. Além disso, como já citado na primeira parte deste capítulo, o governo Castello Branco reformou a administração da arrecadação tributária, diminuindo a sonegação.

Com a inflação controlada, e as contas nacionais estabilizadas, a política econômica de Costa e Silva ganhou espaço para implementar um programa mais heterodoxo, aumentando gastos e investimentos, e impulsionando o crescimento econômico. A poupança bruta doméstica cresceu 255% no período Castello Branco, e na administração de Neto e Beltrão recuou 75%²¹⁴. A formação bruta de capital fixo cresceu 36% na administração Costa e Silva, saindo de R\$52,3 bilhões em 1967 para R\$71 bilhões em 1969. Entre 1964 a 1966 o crescimento foi de 31%²¹⁵.

²¹⁴ Cf. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais; Pereira, L. A.; Pereira, L. V. **O setor público brasileiro: 1890-1945**. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 845).

²¹⁵ Os valores estão referenciados em reais de 1999. Cf. IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais. Id. *Ibid.* Para uma análise histórica e econômica da formação e desenvolvimento da indústria brasileira, veja CONTADOR, C. R.; HADDAD, C. **Produto Real, Moeda e Preços: a experiência brasileira no período 1861-1970**. Rio de Janeiro: IPEA, 1975; SUZIGAN, W. **A Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento**. São Paulo: Brasiliense, 1986; ABREU, Marcelo Paiva de; VERNER, D. **Long-Term Brazilian Economic Growth 1930-1994**. Paris: OECD, 1997. (Development Centre Studies. Long-term growth series/OCDE); BAER, Werner. *op. cit.*, p. 97. Deve-se salientar que as metodologias de cálculo da formação de capital, apresentadas nas obras consultadas, variam, e, por consequência, apresentam números díspares, embora com uma pequena diferença. Entre as fontes consultadas pelos autores tem-se: o periódico *Conjuntura Econômica* da Fundação Getúlio Vargas; Boletim do Banco Central do Brasil; base de dados da Organização para

Esse crescimento da indústria brasileira é resultado do afrouxamento da política monetária e da expansão do crédito na economia brasileira. Em junho de 1967, foram emprestados pelos bancos comerciais aos setores público e privado nacionais 15,3 bilhões de cruzeiros novos. Ao final de dezembro de 1969, essa quantidade duplicou para 34 bilhões de cruzeiros novos. O resultado final foi um considerável crescimento do produto interno bruto. Em 1996 o PIB havia crescido 5,1%, enquanto em 1969 o avanço de 9,0%²¹⁶.

Destarte, as conquistas da ortodoxia de Campos e Bulhões permitiram espaço para políticas de gastos governamentais e investimentos, tornando possível uma maior participação do Estado na economia, e afastando o mito de que a era castelista foi ao todo um fracasso. Seria uma espécie de mal necessário, ou um processo de ajustes estruturais.

Skidmore defende que o período de saneamento econômico castelista foi um pré-requisito para o programa de crescimento econômico lançado a partir de 1967. Entre os principais fundamentos, pode-se citar a inflação controlada, que permitiu a expansão da produção; o decréscimo do déficit do governo, em razão da expansão tributária e da contração de gastos públicos; a racionalização do setor público implementada por Hélio Beltrão, com melhorias na administração de empresas estatais e diminuição da burocracia; e eficiência do setor privado com a deflação. Como afirma o brasilianista:

Finally, the renegotiation of the large short-term foreign-debt, the increase of capital inflows (private and public), and the promotion of exports all helped to strengthen Brazil's balance of payments, thus relieving external pressure on policy makers. By 1967 Brazil was ready to resume growth²¹⁷.

A equação econômica era a seguinte: com inflação não mais distorcida e preços controlados, existe agora espaço para que a renda agregada, menos o consumo agregado, produza um nível de poupança

Cooperação e Desenvolvimento Econômico; *The Economist*; Instituto de Pesquisa Estatística e Aplicada; Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística; e Fundo Monetário Internacional. Os números apresentados neste trabalho têm como fonte principal a consolidação dos dados estatísticos contidos nos trabalhos do IBGE.

²¹⁶ FISHLOW, Albert. *op. cit.*, p. 72.

²¹⁷ SKIDMORE, Thomas E. in: STEPAN, Alfred. *op. cit.*, p. 12;

agregada, a qual permite criar investimentos para o setor produtivo. O aumento de tributação e diminuição de gasto público, como primeiro efeito de curto prazo é diminuir investimentos para o setor privado, que não recebe créditos nem possui a infra-estrutura necessária, o que contribuiu para a contestação do regime castelista.

No longo prazo, porém, o Estado criou uma espécie de poupança pública, que à época do governo Costa e Silva estava em nível suficiente para alavancar projetos de infra-estrutura e direcionar créditos para a produção. Dessa forma, Castello Branco pressionou a economia para diminuir o déficit e criar poupança, construindo uma imagem antipopulista, e permitindo a falência e venda de empresas nacionais para companhias estrangeiras, mormente norte-americanas.

A ascensão de Costa e Silva, como reação ao estado de coisas entre 1964 e 1967, encerrou por construir uma imagem nacionalista e desenvolvimentista, que só foi possível com a utilização da poupança agregada, legado do arranjo contracionista do PAEG. A análise política tende a criar ou sustentar essa imagem, como defendido por Cervo e Moniz, que argumentam que a política econômica de Campos e Bulhões foi entreguista, e que a verdadeira correção de rumos foi realizada no governo Costa e Silva, tendo como inflexão o ano de 1967.

Por outro lado, a historiografia econômica ou as análises econômicas apontam como ponto de inflexão o ano de 1968, caracterizado pelo vigoroso crescimento da economia nacional, e interpretando a era castelista como um processo de racionalização preparação para a fase de desenvolvimento.

Uma análise ecumênica, portanto, permite verificar que o sucesso econômico castelista pretendia e resumia-se à estabilidade, enquanto criou condições para maiores gastos na era Costa e Silva. Essa política ortodoxa sofria pressões de dentro do regime militar, por parte da linha-dura, que mais que a recessão econômica, temia o fracasso do golpe de 1964. A economia política permite verificar a relação, e em alguns casos, a forte pressão das relações de poder sobre a racionalidade econômica. O ex-ministro Delfim Netto resume tal relação em seu ensaio “Só o Político Pode Salvar o Economista”²¹⁸.

²¹⁸ NETTO, Antônio Delfim. **Só o Político Pode Salvar o Economista**. Rio de Janeiro: Edição do autor, 146 p.;

Por traz da luta entre ortodoxia e heterodoxia está um dos princípios da economia, aquele que afirma que os recursos são escassos. Rizzieri define brevemente que: “*Em economia tudo se resume a uma restrição quase física – a lei da escassez, isto é, produzir o máximo de bens e serviços com os recursos escassos disponíveis a cada sociedade*”²¹⁹.

A perseguição do equilíbrio econômico dos ortodoxos, e a ambição pelo crescimento dos heterodoxos encontram seu dilema na escassez de recursos. No primeiro caso a escassez de recursos justifica a busca do equilíbrio e a queda da dívida pública, enquanto que no segundo caso, a escassez constrange os gastos, subsídios, investimentos, créditos e financiamentos aos programas desenvolvimentistas ou de crescimento econômico.

No entanto, deve-se também esclarecer ou revisar a imagem da economia política de Costa e Silva como um período de crescentes gastos, crescente participação do Estado na economia, junto ao capital externo e setor privado, e abandono completo dos pressupostos ortodoxos da era Campos e Bulhões. As duas primeiras características são empíricas de acordo com a historiografia econômica brasileira, entretanto, afirmar o completo descaso com o compromisso de controle de inflação e estabilidade econômica é inclinar-se para uma noção precipitada.

Segundo Skidmore, a tecnocracia de Costa e Silva articulou um maior repasse de crédito ao setor privado, ou seja, utilizou a poupança criada no período castelista. Porém, essa flexibilização do crédito não implicou abandono do controle da inflação. Esse controle permaneceu pelo menos nos governos Costa e Silva e Médici, com a simples diferença que o objetivo não era reduzir ao máximo a inflação, mas mantê-la num patamar em que se realiza, ao mesmo tempo, maiores gastos com investimentos para crescimento econômico, e manutenção do equilíbrio no balanço de pagamentos. Portanto, admitia-se certo nível de inflação, diminuindo a pressão tributária, e permitindo utilizar a poupança nacional para direcionar créditos ao setor produtivo:

²¹⁹ RIZZIERI, Juarez Alexandre Baldini. *Introdução à Economia*. In: VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; PINHO, Diva Benevides. op. cit., p. 10.

This expansion did not intensify inflation, which fell to 22 percent in 1968, remained at 22 percent in 1969, and declined to 21 percent in 1970. Both the Costa e Silva and Médici governments chose to tolerate a “residual” inflation rate of 20 percent, reasoning that any attempt to push inflation much lower in the short run would cripple much needed economic growth²²⁰.

2.4.2. O Setor Externo: continuidade e queda da ajuda externa

Quanto ao setor externo, no que tange ao comércio exterior, Skidmore afirma que é antes um processo de continuidade, que se inicia em 1964, e não existe, portanto, rupturas com a chegada da linha-dura ao poder. Medidas como promoção da exportação e minidesvalorizações cambiais são variáveis que contribuíram para o crescimento das vendas brasileiras no mercado internacional. A contenção de importações não estratégicas para o desenvolvimento nacional é característica de todo o período²²¹.

Como visto no período do primeiro governo militar brasileiro, as medidas pós-1964 rompem com o ocaso do modelo de ISI em relação ao comércio exterior. A visão de que o comércio exterior – concebido como forma de atração de poupança e demanda externa – poderia ser instrumentalizado para subsidiar o projeto de desenvolvimento nacional permanece nos dois governos em análise.

Para Baer, o setor externo da economia brasileira, entre 1964 a 1974, é regido por uma política econômica regular, constante e em desenvolvimento, sem inflexões quanto à importância da promoção do comércio exterior. Segundo o historiador econômico:

Na área de políticas cambiais, o desenvolvimento de uma abordagem consistente com suas metas de diversificação de exportações por parte dos governos pós-1964 foi apenas gradual. [...] Em 1968, o governo adotou um sistema de minidesvalorizações que consistiam em pequenas desvalorizações freqüentes, mas imprevisíveis. Esperava-se que esse sistema evitasse a supervalorização do cruzeiro à medida que a inflação prosseguia, que manteria a especulação da moeda a um mínimo e que evitaria a transformação do câmbio numa questão política²²².

²²⁰ SKIDMORE, Thomas E. in: STEPAN, Alfred. *op. cit.*, p. 13;

²²¹ *Id.*

²²² BAER, *op. cit.*, p. 245;

Bucco, em sua análise da política econômica do regime militar brasileiro, congrega da mesma argumentação. Segundo ele, a ISI inseriu uma taxa de câmbio valorizada durante os anos 1950 e início de 1960, aumentando capacidade de importação e diminuindo a competitividade brasileira no mercado internacional:

The government's import-substitution plan during the 1950s stimulated expansions of the domestic automobile and related industries behind protectionist walls. This policy maintained keeping the cruzeiro overvalued, making essential capital imports for certain industries relatively inexpensive. On the other hand, an over-valued currency undermined the competitiveness of Brazilian exports. Immediately, the military government started to shifted policy toward export promotion and diversification as the way of restoring equilibrium in the balance payments and garnering the foreign exchange receipts needed to service the nation's external debt²²³.

Além da estratégica desvalorização do câmbio, Bucco afirma que os governos pós-1964 mantiveram outras medidas de incentivo à exportação, tais como subsídios, reforma tarifária, diminuição do protecionismo, eliminação de tributos sobre exportação e diminuição da burocracia para a exportação²²⁴. Os efeitos das desvalorizações e das políticas citadas deram-se a partir de 1964, como já explicado no estudo do período castelista, mas foram latentes no governo Costa e Silva. Conforme a tabela abaixo, as variações foram mais acentuadas que aquelas vistas anteriormente²²⁵.

Balança Comercial do Brasil (US\$Milhões)					
Ano	Exportações	Varição	Importações	Varição	Resultado
1964	1.430	--	1.086		344
1965	1.596	11.6%	941	-13.4%	655
1966	1.741	9.1%	1.303	38.5%	438
1967	1.654	-5.0%	1.441	10.6%	213
1968	1.881	13.7%	1.855	28.7%	26
1969	2.311	22.9%	1.993	7.4%	318

Quadro 06. Fonte: Banco Central do Brasil.

²²³ BUCCO, Jack A. **The Economic Policy of the Brazilian Military Regime: 1964-1985**. Bowling Green State University, 2002. p. 47-8;

²²⁴ Id. Ibid. p. 48;

²²⁵ Cf. IBGE. **Estatísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1988**. 2. ed. rev. e atual. In: IBGE. **Séries Estatísticas Retrospectivas**. v. 3. Rio de Janeiro: IBGE, 1990;

Duas ressalvas devem ser feitas quanto à importância de uma análise sobre a balança comercial. Primeiramente, como visto a balança comercial durante a administração Neto-Beltrão manteve-se superavitária, o que informa pouco sobre as políticas comerciais brasileiras na década de 1960. O cenário superavitário é predominante na história da balança comercial, e, portanto, não se infere relação de causa e consequência entre as reformas comerciais pós-1964 e os índices de trocas comerciais externas do Brasil.

Além disso, considerando que uma das vantagens de se exportar é aumentar a capacidade de importar bens e serviços necessários ao desenvolvimento nacional²²⁶, não é o resultado da balança comercial que explica eficiência das mudanças pós-1964, e sim a evolução das exportações.

As importações acompanharam a trajetória das exportações, o que comprova o papel da exportação no desenvolvimento nacional, como capital para comprar bens e serviços necessários à produção nacional. Entre 1967-1969, as importações cresceram 38,3%, praticamente o mesmo aumento citado nas exportações²²⁷.

Quanto às reservas internacionais do Brasil, não obstante o cenário de variações, o nível manteve-se superavitário, garantindo a solvência e liquidez do sistema financeiro nacional. Em 1966, o Banco Central do Brasil apresentava US\$421 milhões em reservas, decrescendo para US\$257 milhões em 1968, e avançando para US\$656 milhões em 1969²²⁸.

No que tange ao recebimento de capitais externos, no governo Costa e Silva prevaleceu um cenário de continuidade do que já havia ocorrido durante o período castelista. Os investimentos externos diretos apresentaram uma queda na virada de 1966 para 1967, mas durante todo o governo Costa e Silva,

²²⁶ Embora as teorias de comércio internacional difiram sobre justificativas em torno do livre-comércio e do protecionismo, e sobre a distribuição dos ganhos do comércio na sociedade, é comum entre elas a defesa de que o comércio existe por que confere vantagens relativas aos Estados partícipes da economia aberta. Cf. CARVALHO, Maria Auxiliadora de; SILVA, César Roberto Leite da. **Economia Internacional**. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 3-54.

²²⁷ IBGE, *op. cit.*;

²²⁸ Os valores das reservas internacionais referem-se ao fechamento das contas do Banco Central do Brasil em 31 de dezembro de cada ano, e são apresentadas sob dois conceitos: o conceito de caixa, que é um conceito operacional do Banco Central do Brasil que contempla haveres prontamente disponíveis; e o conceito de liquidez internacional, que inclui os valores do conceito de caixa e agrega os haveres de títulos de exportação e outros haveres de médio e longo prazo. Os números para o conceito de liquidez começam em 1956, enquanto que os do conceito de caixa só são disponíveis a partir de 1982. Cf. Banco Central do Brasil apud. IBGE;

essa estatística apresentou uma trajetória constantemente crescente, como é possível verificar abaixo.

Investimentos Externos Diretos no Brasil (US\$Milhões)	
1966	159
1967	115
1968	137
1969	219

Quadro 07. Fonte: Banco Central do Brasil. Balanço de Pagamentos.

Além de investimentos diretos, o Brasil recebeu capital externo na forma de empréstimos diretos e financiamentos de agências e organismos internacionais. Quanto a esse montante, em 1966 o Brasil recebeu US\$508 milhões. No final de 1969 o ingresso foi de US\$1,023 bilhões²²⁹.

Tais quedas e a subsequente recuperação da atração de investimentos externos são reflexos de dois fatores. O primeiro é a estagnação econômica que perdurou até 1968, e o segundo é o excesso de capacidade do setor manufatureiro existente na economia brasileira na década de 1960. Segundo Baer:

Parece haver duas razões importantes para explicar essa demora. Primeiro, houve um longo período de gestação envolvido na realização de estudos de viabilidade para grandes projetos e na negociação de empréstimos de entidades como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e a Agência Americana para Desenvolvimento Internacional. O segundo motivo foi que os investidores estrangeiros esperaram algum tempo até que estivessem convencidos da estabilidade do regime e de seus compromissos para com a nova orientação política²³⁰.

2.5. A Economia Política de 1964 a 1969: realismo, poder e legitimidade

Enquanto gestava-se o crescimento econômico, o autoritarismo se aprofundava. Depois de desentendimentos entre congressistas e o Governo, a linha-dura declara o quinto ato institucional em 13 dezembro de 1968,

²²⁹ Banco Central do Brasil: DEPEC.

²³⁰ BAER, op. cit., p. 246.

dissolvendo o Congresso e concedendo plenos poderes ao presidente da república. Segundo Skidmore, em sua análise da formulação de política e política econômica, esse processo é resultado da forte aliança entre a linha-dura e a tecnocracia. Ao passo que essa relação provia externalidades positivas na economia, seus pressupostos se reafirmavam. A noção de que o papel do Estado era primordial se reforçava nos índices de crescimento econômico e inflação estabilizada.

Segundo o referido historiador, a chamada linha-dura das forças armadas brasileiras se denominavam realistas, no sentido de que não existem possibilidades de que o Brasil se desenvolva num cenário democrático e de abertura política. Essa percepção de mundo adviria das experiências políticas e econômicas, de corrupção e endividamento externo, de governo como Dutra, Juscelino Kubitschek, Jânio Quadros, João Goulart, e da própria era de domínio da oligarquia agroexportadora da República Velha.

A tese era que, em momentos de crise política e econômica, o governo democrático não consegue executar as medidas de saneamento financeiro, pois seu mandato é ameaçado pelo apoio e contestação dos grupos de pressão. O populismo, portanto, era um reflexo da debilidade de governos democratas em cumprir planos de estabilização e crescimento econômico num ambiente de dependência política.

Além disso, havia também a percepção de que a continuidade do caos político e econômico levaria o Brasil à desorganização social e à vulnerabilidade de contaminação ideológica, que estaria em fase de desenvolvimento no governo esquerdista de João Goulart.

Dessa forma, somente sob um comando unitário e racional estaria o Brasil encaminhado à ordem e progresso. A unidade está personificada na ação autoritária do regime militar, autoritarismo esse que seria aprofundado no governo Costa e Silva. A racionalidade estaria na voz uníssona da tomada de decisão, e na participação da tecnocracia, que não mais vinculada a interesses partidários, atuaria de forma objetiva, ambicionando apenas sua permanência nos centros decisórios, e o interesse nacional, ou seja, a construção de poder pelo crescimento econômico e tecnológico. Como afirma Skidmore:

The extreme authoritarian military officers regard themselves as realistic. They do not believe that their country has the ability over the short run to achieve economic growth under an open political system. As a militant minority, they are determined to prevent any access to power by the rival minority who made, they thought, near-fatal inroads before 1964 – the subversive Left²³¹.

Por essa razão, os bons resultados econômicos no governo Costa e Silva reforçavam essa visão de mundo. Vale ressaltar que a unidade e racionalidade não implicavam ausência de divergências no seio do poder decisório. Existia diversidade de opiniões entre os oficiais, mas a decisão acerca do debate era tomada pela hierarquia superior, e a tal decisão não cabiam contestações depois de assumida pelo corpo dirigente²³².

Assim, a legitimidade econômica justificava a intensidade autoritária do regime militar brasileiro. No período Castello Branco, o processo de estabilização econômica implicou em decréscimo da legitimidade do regime recém imposto, o que levou a forte reação da linha-dura. No governo Costa e Silva, possuindo condições de direcionar gastos e investimentos, com o conseqüente crescimento econômico, a legitimidade conquistada provou a tese realista. Skidmore explica, ao comentar sobre a classe média brasileira, que:

They do not share the extremist conception of national security, nor the polarization (torturers vs. terrorists kidnappers) forced upon them. But they do quickly acknowledge the remarkable economic progress made since 1964 and appear to accept tacitly the authoritarian system because it has made possible a new continuity and coherence in economic policy making²³³.

A aliança entre o regime militar e a tecnocracia interessava aos dois lados. A linha-dura necessitava da capacidade técnica e dos bons resultados advindos da atuação da tecnocracia. Esta necessitava da força autoritária da linha-dura para se manter no poder, ganhando espaço para construir carreiras e evidenciar seus nomes na história política do país.

Douglas A. Chalmers, ao realizar uma análise entre grupos de pressão e regime autoritário, afirma que existe a relação entre necessidade e recursos determina a dinâmica das relações entre setor privado e setor público no Brasil:

²³¹ Cf. SKIDMORE, Thomas E. *Politics and Economic Policy Making*. in: STEPAN, op. cit. p. 16;

²³² Id. *Ibid.*, p. 17.

²³³ Id. p. 19.

Groups in Brazil, as elsewhere in Latin America, look to the government and political processes for the satisfaction of a wide range of needs. In many fields, such as labor relations, judicial and political institutions play a key role in the resolution of disputes. The effectiveness of particular groups can be severely limited or greatly improved depending upon the degree of support they receive from higher authorities. Resources of every kind are often available only through the national government or sometimes through other national or international organizations. [...] As a result, the group structures which have emerged place great emphasis on strategies aimed at securing favorable treatment from governmental officials, international economic groupings, and national elites with available resources²³⁴.

²³⁴ CHALMERS, Douglas A. *Political Groups and Authority in Brazil: some continuities in a decade of confusion and change*. In: ROETT, Riordan. **Brazil in the Sixties**. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972. p. 57

CAPÍTULO III – As Relações Brasil-Estados Unidos entre 1964-1969

3.1. Relações entre Estados Unidos e América Latina na década de 1960: dificuldades econômicas, contenção do comunismo e capital privado

As relações interamericanas no século XX, ao contrário de outros sistemas e sociedades internacionais, são caracterizadas pelo acentuado desequilíbrio de poder econômico, político e militar entre seus Estados. Ao contrário do sistema europeu e asiático, nos quais existia uma distribuição de poder menos desigual entre seus Estados, no continente americano prevalece uma concentração de influência e capacidade de intervenção unicamente em uma só soberania: os Estados Unidos.

Sepúlveda, em sua história do sistema interamericano, afirma que é a assimetria de poder, mormente econômico, entre os EUA e os Estados latino-americanos que condicionou o desenvolvimento do sistema interamericano²³⁵. De acordo com Perloff, as relações entre EUA e América Latina são definidas por três pontos principais: dominação e intervenção; vizinhança e reciprocidade; e a “mão que ajuda”. Portanto, as relações entre EUA e países latino-americanos seriam caracterizadas por um pêndulo, que varia entre uma política de poder (intervenção), e uma política de cooperação (ajuda externa). No entanto, se o meio varia, o fim mantém-se, ou seja, o objetivo norte-americano de manter estabilidade no Hemisfério Ocidental é perene, desde as independências dos Estados latino-americanos no século XIX²³⁶.

Após a segunda grande guerra do século XX, pode-se afirmar que o pêndulo direcionou-se para a política de poder. Esse movimento pendular deu-se, sobretudo, em função da entrada, no continente americano, de ideologias estranhas aos interesses de segurança dos Estados Unidos, como o fascismo de Mussolini, o nazismo de Hitler e o comunismo²³⁷ da tríade Lenin, Trotsky e Stalin.

²³⁵ SEPÚLVEDA, César. **El Sistema Interamericano**. México; Buenos Aires: Porrúa, 1974, p. 13-121;

²³⁶ PERLOFF, Harvey S. **Alliance for Progress: a social invention in the making**. Baltimore: John Hopkins. p. 1;

²³⁷ *Id. Ibid.*, p. 5-6.

Além disso, havia um componente de barganha para o governo norte-americano, que residia então na arena econômica, sobretudo no balanço de pagamentos. A pequena taxa de poupança interna dos países latino-americanos dificultava as políticas de crédito e subvenção aos projetos de desenvolvimento nacional, o que tornava o capital externo, e particularmente aquele disponível nos Estados Unidos, um bem necessário.

Em 1961, a administração Kennedy voltou o pêndulo para a política de cooperação, ao lançar em Punta del Este a Aliança para o Progresso. Com o objetivo de arregimentar os Estados latino-americanos à política estadunidense, e evitar a expansão da revolução cubana e das ideologias chinesas e soviéticas, o programa da Aliança para o Progresso pretendia o crescimento econômico e a reforma social na América Latina.

Segundo Lincoln Gordon, ex-embaixador dos Estados Unidos no Brasil, durante a administração Castello Branco e em parte da administração de Costa e Silva, a Aliança para o Progresso seguiu a mesma lógica do Ponto IV de Truman, anunciado em 1948, e que previa assistência econômica para afastar a influência comunista, promovendo instituições livres. Como afirma:

With John Kennedy's election as President that November came the proposal for an Alliance for Progress. The Alliance combined two compatible motivations: (1) to accelerate economic development in Latin America under free institutions and (2) to reduce the attractiveness of Soviet-connected communist revolutions. In the former aspect, it was in line with President Truman's "Point Four" initiative of 1948 for aid to developing countries. It also drew in part on Kubitschek's earlier proposal for Operation Pan-American, but came to late for whole-hearted cooperation by Brazil²³⁸.

Embora a defesa de instituições democráticas seja um componente importante na política externa norte-americana para a América Latina, o objetivo principal dos Estados Unidos era afastar a ameaça comunista de seu

²³⁸ GORDON, Lincoln. *The Evolution of Nationalism: a half century of brazilian-american relations*. In: ALMEIDA, Paulo Roberto; BARBOSA, Rubens Antônio (eds.) **Brazil and the United States in a Changing World**: political, economic and diplomatic relations in the regional and international contexts. Washington: Embaixada do Brasil, 2003. p. 17;

espaço continental, não importando sob quais regimes o capitalismo seria administrado e promovido.

Dessa forma, entre apoiar a democracia e o liberalismo econômico, os Estados Unidos privilegiaram o apoio a governos liberais. Essa definição de posicionamento ocorre, segundo Cervo, na disputa interburocrática, isto é, na competição entre a visão de mundo defendida pelo Pentágono e aquela defendida pelo Departamento de Estado. O primeiro advoga em favor do pragmatismo, defendendo a ação insurrecional dos grupos de direita, sejam civis ou militares; sejam, portanto, democracias ou ditaduras. O segundo procura o reforço das democracias por meio de uma ação diplomática de persuasão.

Nesse embate prevaleceu a visão pragmática do Pentágono que, por meio da Aliança para o Progresso e da Central de Inteligência Americana, deu início ao apoio a grupos de direita, instalando regimes favoráveis aos Estados Unidos, afastando a distinção entre democracia e ditadura, e privilegiando a distinção entre regimes pró-norte-americanos e regimes anti-norte-americanos.

Como será visto nas relações entre Brasil e Estados Unidos no período de 1964 a 1969, não obstante o impacto negativo no âmbito da Aliança para o Progresso do regime militar e seus subseqüentes atos institucionais, as inversões econômicas norte-americanas no Brasil mantiveram-se sob a intenção de apoiar um regime capitalista.

A década de 1960 foi marcada por essa nova lógica norte-americana para a América Latina, no momento que surgiu regimes ditatoriais na região, como no Chile, Argentina e Brasil, no contexto sul-americano. Como corolário, a existência de ditaduras acabou por eliminar as possibilidades de projetos de interesses coletivos entre os Estados latino-americanos, prevalecendo as divergências políticas, facilitando a ação de persuasão dos EUA²³⁹.

Nessa mesma década, têm-se, na conjuntura internacional, três grandes desdobramentos: o cenário de coexistência pacífica²⁴⁰ entre EUA e

²³⁹ CERVO, Amado L. **Relações Internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001, p. 112-44.

²⁴⁰ Segundo Saraiva, a coexistência pacífica entre EUA e URSS vigeu de 1955 a 1968, e foi marcada pela gradual flexibilização da ordem bipolar, sendo resultado de dois movimentos internacionais, um de caráter endógeno, e o outro de caráter exógeno aos blocos de poder. Como fatores de ordem endógena, no bloco capitalista, a flexibilização deu-se pelo *aggiornamento* econômico e político da Europa Ocidental, pelo fim da “Cruzada Redentora” e

União Soviética, a flexibilização intra-imperial nos dois blocos de poder, e o processo de descolonização dos povos afro-asiáticos.

A chamada era da coexistência pacífica, que vigeu, segundo a historiografia das relações internacionais, entre 1955 e 1968, é caracterizada pela percepção dos dois pólos de poder mundiais da capacidade destrutiva da força nuclear, inserindo a necessidade de coabitação pacífica no espaço internacional.

Por conseqüência, os conflitos entre capitalismo e comunismo transferiram-se do confronto direto para o indireto, na disputa por zonas políticas e territoriais de influência.

Esse movimento nas relações internacionais foi incentivado pelos conflitos em torno do bloqueio de Berlim entre 1948 e 1949, a Guerra das Coreias entre 1950-1953, aprofundando-se a partir de 1962, após os eventos desgastantes na ocasião da Crise dos Mísseis em Cuba no ano anterior. Como corolário, deu-se início aos entendimentos entre Estados Unidos e União Soviética, institucionalizados na forma de tratados²⁴¹.

A década de 1960 expõe, portanto, uma mudança na *práxis* geopolítica, ou seja, o declínio do confronto bipolar direto e ascensão do confronto bipolar indireto. Os Estados afro-asiáticos ganharam importância para os dois pólos de poder, principalmente aqueles que ocupavam posicionamento geoestratégico relevante, e nos quais havia instabilidade política.

Nesse arranjo, a América Latina decrescia em importância econômica para a política externa norte-americana. A Aliança para o Progresso

pela transição de visão de política externa dos países latino-americanos. No bloco comunista tem-se a saída de Stalin no poder soviético, o cisma sino-soviético, e o renascimento de nacionalismos na Europa Oriental. Como fator exógeno aos pólos de poder da Guerra Fria, tem-se o processo de descolonização na Ásia e na África Cf. SARAIVA, José Flávio Sombra. **Relações Internacionais: Dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo** (de 1947 a nossos dias). Vol. 2. Brasília: IBRI, 2001. p. 31-67;

²⁴¹ Essa nova fase das relações Leste-Oeste pode ser simbolizada, segundo Hobsbawn, pela instalação da “linha quente” telefônica em 1963, que ligava a Casa Branca ao Kremlin. Têm-se, entre as medidas institucionalizadas pelos líderes dos dois blocos, os tratados de proibição de testes nucleares, o Tratado de Não Proliferação de Armas Nucleares –TNP, concluído em julho de 1968, os Tratados de Limitação de Armas Estratégica, conhecido como Plano SALT - Strategic Arms Limitation Talks, lançado em junho de 1968, e os acordos sobre mísseis antibalísticos. Cf. SARAIVA, op. cit. p.65-71; HOBBSAWN, Eric J. **Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991**. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. p. 240.

foi menos considerada pela Administração Johnson, sendo extinta pelo governo Nixon em 1970.

Um novo assistente da Secretaria de Estado ficou responsável pela política latino-americana, Thomas C. Mann. Para esse texano, as prioridades na América Latina eram estabilização política, proteção dos investimentos privados norte-americanos, e luta contra o radicalismo político²⁴².

Apesar da intenção do Presidente Johnson em repassar verbas para empreendimentos sociais na América Latina, tais como saúde e educação, os desequilíbrios no balanço comercial e de pagamentos internacionais dos EUA limitaram investimentos para Aliança para o Progresso.

O Secretário do Departamento do Tesouro dos EUA, Henry Fowler, urgiu o presidente Lindoln Johnson a relevar na política econômica mais o constante *déficit* do dólar no comércio internacional que o desenvolvimento latino-americano, uma vez que os gastos externos dos EUA cresceram mais que os lucros externos desde 1950. Destarte, o desequilíbrio no orçamento dos EUA tornou secundária a Aliança para o Progresso²⁴³.

Conforme Swygard, os problemas econômicos domésticos inseriram um novo viés para a política econômica externa dos Estados Unidos.

The pattern of United States economic foreign policy forthe 1960's may well have been established by the new Administration whose proposals fall under the following seven headings: (1) greater sharing by other industrial nations of the development programs , and the assignment of greater responsibility to the recipients of aid. (2) Longer range planning and appropriations. (3) Separation of military and economic aid with emphasis on the latter. (4) Administrative reorganization and reform of United Stated agencies and by receiving nations. (5) Predication of aid on carefully tailored country and regional plans. (6) Control of inflation at home in order to make American exports more competitive abroad. (7) Establishment of more dramatic programs such as the "Peace Corps" and "Food for Peace Plan"²⁴⁴.

Segundo a literatura em história das relações internacionais, o cenário de coexistência pacífica tendia a conferir mais dinâmica à estrutura de bipolaridade, ao oferecer maior margem de manobra política para as potências

²⁴²HOBBSAWN, op. cit., p. 243;

²⁴³Id. p. 244;

²⁴⁴SWYGARD, Kline R. **The Economic Struggle**: U.S. Economic Foreign Policy during the 1960's. in: The Western Political Quartely, vol. 14, n. 3. University of Utah, p. 34, set. 1961.

médias. No entanto, a conjuntura econômica internacional na década de 1960 revelou que essa regra não se aplicou ao cenário econômico.

Na década de 1960, ainda segundo Hobsbawm, a saída de dólares dos EUA superou a entrada dos mesmos. Isso se devia à tendência norte-americana de financiar o déficit gerado pelos enormes custos militares – impulsionados com a questão no Vietnã em 1965, e pelo gasto com o programa de bem-estar social.

Com isso o dólar enfraqueceu, comprometendo a estabilidade monetária e a liquidez internacional. A Europa Ocidental, percebendo o enfraquecimento do dólar, e considerando o padrão dólar-ouro vigente pelo sistema de Bretton Woods, resolveu trocar papel-moeda pelo ouro do Fort Knox²⁴⁵, evidenciando também sua vulnerabilidade e exposição aos riscos de liquidez internacional.

Enquanto os Estados Unidos se preocuparam com seu orçamento, a recuperação econômica da Europa Ocidental reanimou o nível de liquidez internacional, o que facilitou a oferta de capital externo para Estados em desenvolvimento²⁴⁶. Diante desse contexto de capitalismo expansionista, planejamento estatal e ampliação da política de bem-estar social, o comércio com o Sul não foi economicamente importante para o Norte, e no que tange a investimentos, tinha significado menor²⁴⁷.

Nessa conjuntura, os Estados Unidos trabalharam a Guerra Fria em termos de segurança, inclusive na arena econômica. O Plano Marshall

²⁴⁵ Com a saída de ouro, o preço aumenta com o crescimento dessa demanda. Portanto, tem-se a mudança do pólo estabilizador do sistema de pagamentos internacionais na década de 1960, saindo dos EUA e migrando para os bancos centrais europeus. Era então o “Pool do Ouro”, como ficou conhecida a ação conjunta dos EUA com os bancos centrais europeus, aqueles pressionando para que estes não trocassem os dólares. O *pool* dissolveu-se em 1968, e a conversibilidade do dólar-ouro acabou em agosto de 1971. Cf. HOBBSAWN, *op. cit.*, p.238-9;

²⁴⁶ Velloso, em seu estudo sobre a economia brasileira, afirma que a liquidez internacional foi responsável, em grande medida, pelo aumento de oferta de investimento estrangeiro ao Brasil. Cf. VELLOSO, Raul Wagner dos Reis. **Growth, Debt, and Import Substitution: the recent experience of Brazil.** New Haven: Yale University, 1981. f. 15. Sobre a recuperação da Europa, veja SARAIVA, *op. cit.*, p. 41-8;

²⁴⁷ Segundo Spero “*Em 1960 as exportações das economias de mercado desenvolvidas para países subdesenvolvidos contava por 13.8 por cento do total do comércio mundial, enquanto em 1969 contava por 11.0 por cento. Similarmente, exportações dos menos desenvolvidos para países desenvolvidos contavam por 15.5 por cento do comércio mundial em 1960 versus 13.3 por cento em 1969. De acordo com um estudo as vendas reais de mercado para países subdesenvolvidos não excedia 3.0-3.5 por cento do lucro da indústria Americana*”. Cf. SPERO, Joan Edelman. **The Politics of International Economic Relations.** Londres: George Allen & Unwin Ltd., 1980. p. 127;

direcionado para a Europa Ocidental deu-se em detrimento da cooperação financeira com a América Latina. Segundo o estudo do economista Rômulo Almeida, apresentado na 4ª Reunião do Conselho Internacional Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos, os Estados Unidos gastaram apenas 0,1% de seu PIB com a Aliança para o Progresso, enquanto com o Plano Marshall foram gastos 2% do PIB²⁴⁸.

O governo dos Estados Unidos procurou encorajar seu setor privado a participar das políticas de ajuda e investimento externo, a fim de diminuir os gastos públicos nessa área²⁴⁹. Com o engajamento internacional e com a Guerra no Vietnã, os Estados Unidos pressionaram seus gastos e procuraram, quando possível, aliviar as pressões no orçamento, evitando a perda de apoio do Congresso, e este de seu eleitorado.

O Comitê de Relações Exteriores do Senado norte-americano solicitou um relatório em 1959 para avaliar a função do setor privado na política de ajuda externa. De acordo com este relatório, o setor privado norte-americano era extremamente seletivo no momento de encaminhar investimentos a outros países. A preferência pelos países desenvolvidos era maciça, em função da estabilidade institucional e das possibilidades de rentabilidade²⁵⁰.

O problema central quanto aos investimentos externos era quanto à sua capacidade de gerar desenvolvimento nos países receptores, uma vez que parte do investimento era remetida para o país ou órgão concedente. Esse mecanismo ocorreu sob duas formas. Quanto aos empréstimos públicos, originários de Estados, agências ou bancos internacionais de desenvolvimento, os juros e a amortização diminuíram o potencial da ajuda financeira de gerar desenvolvimento. Como visto no capítulo 2, ao analisar os investimentos

²⁴⁸ BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. **Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente: 1950-1988**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 153-4;

²⁴⁹ O relatório da Harvard Faculty Club – que teve como um de seus autores o embaixador Lincoln Gordon –, encaminhado ao presidente Kennedy, afirmava que “*As with public investments, these objectives will not be achieved unless private investment is accorded a major and expanding role. [...] A major effort must, therefore, be directed toward the creation of a better understanding of the capacity of private investment for crucial contributions on virtually all fronts of the new Alliance for Progress.*” Cf. BEAULAC, Witllard Leon. **A Diplomat Looks at Aid to Latin America**. London: Southern Illinois University Press, 1970. p. 47;

²⁵⁰ THE CORPORATION FOR ECONOMIC AND INDUSTRIAL RESEARCH, INC.. *Private Investment and United States Foreign Policy*. in: BERNSTEIN, Marvin D. **Foreign Investment in Latin America: cases and attitudes**. New York: Alfred A. Knopf Inc., 1966. p. 229-233.

estrangeiros no balanço de pagamento do Brasil, boa parte do montante retornou aos investidores na forma de amortização e juros. No que tange aos investimentos estrangeiros privados, a remessa de lucros da filial no país receptor para a matriz localizada no país concesso, e o baixo nível de reinvestimentos substituem a lógica dos juros e amortização.

Além disso, enquanto os investimentos externos públicos podem ser negociados em uma lógica política, como o Plano Marshall, o capital externo privado segue um comportamento econômico, visando os lucros e a acumulação de capital. Gordon esclarece que *“Without the prospect of earning profits and ultimately bring them back to the investor’s base, foreign direct investments will not take place”*²⁵¹.

Portanto, no que tange as relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos, três fatores são relevantes para verificar a dinâmica da política externa brasileira do período em pauta, em sua busca por recursos externos para o projeto de desenvolvimento. Primeiramente, os Estados Unidos condicionaram ajuda externa pela manutenção e defesa da democracia e do capitalismo, na lógica de contenção e afastamento do comunismo. Segundo, em razão das dificuldades econômicas domésticas no sistema norte-americano, o governo privilegiou o papel do capital privado em sua política econômica externa. Terceiro, o capital privado comporta-se por uma lógica econômica e não política, ou seja, privilegia mercados em que exista estabilidade e segurança econômica, além de potencial de lucros sobre gastos com investimentos.

Considerado assim, a fase de saneamento econômico da administração Castelo Branco e sua contenção da demanda, não obstante o discurso de aproximação com os Estados Unidos, contém a tendência de não atrair o capital externo privado. A fase de crescimento econômico iniciado em 1968, na administração Costa e Silva tende a atrair os recursos externos privados, embora ensaie um distanciamento dos Estados Unidos em determinadas questões na arena internacional. Tal asserção será analisada em seguida.

²⁵¹ GORDON, Lincoln. op.cit., p. 18;

3.2. Relações Brasil-Estados Unidos na Política Externa de Castello Branco: alinhamento condicionado e escassez de recursos externos

Como visto no primeiro capítulo deste estudo, a política externa de Castello Branco busca a construção do poder nacional e a formação do Brasil como potência no sistema internacional. O interesse nacional é traduzido, assim, no projeto de desenvolvimento nacional econômico e social.

Os meios eleitos para materializar esse fim são as reformas econômicas e institucionais no ambiente doméstico e conquista de investimentos. No entanto, como descrito no capítulo anterior, o plano econômico do governo identificou a falta de poupança interna como um dos obstáculos aos investimentos para crescimento econômico e posterior desenvolvimento nacional.

Destarte, coube à política externa a negociação de recursos externos e promoção do comércio exterior como meios para alavancar o projeto de desenvolvimento.

É compreendida, assim, a política externa como instrumento de subsídio ao objetivo sumo de desenvolvimento nacional. Esse objetivo é perene na história da política externa brasileira, com maior ênfase após a década de 1840. Antes desse período o Brasil preocupa-se mais com seu reconhecimento internacional como Estado independente e com sua posição diante dos espaços sul-americanos, com destaque para a região platina.

Se por um lado o desenvolvimento é necessidade unânime, por outro as formas de realizá-lo são divergentes. Como visto ao longo dessa análise, os dois governos em pauta ambicionavam o mesmo, mais utilizaram estratégias diferentes.

A literatura de relações internacionais do Brasil descreve tal cenário marcado por dois paradigmas: o liberal-associado e o liberal-nacionalista. Deve-se notar que os dois são liberais, no sentido de que a economia brasileira era capitalista, e pelo menos no regime militar brasileiro não houve tentativas ou práticas de transformar o Brasil em uma economia planificada, embora tenha sido constatado o crescimento do papel do Estado nos fluxos econômicos domésticos.

Cervo identifica o conjunto liberal-associado como aquele que promove a abertura das importações; entrada de empresas estrangeiras, ganhando concessões para exploração de minérios de ferro ou comprando empresas brasileiras; inversão do capital e da tecnologia; flexibilidade para a remessa de lucros ao exterior, e o reconhecimento da interdependência econômica, militar e política com a matriz da ordem liberal, ou seja, Estados Unidos.

O grupo liberal-nacionalista, por sua vez, é aquele que promove:

as forças da nação, robustecer a sua base econômica e alcançar a autonomia, (requerendo) um desenvolvimento induzido de dentro, autônomo e auto-sustentado, com o reforço da empresa nacional, pública ou privada, o desenvolvimento de tecnologias, a reserva de mercado, o controle da remessa de lucros e suas variáveis políticas (neutralismo, a autonomia face aos blocos, a nacionalização da segurança, o pragmatismo e a desideologização da conduta)²⁵².

Segundo Lessa, as relações internacionais do Brasil pós-1945 são divididas e coordenadas por essas duas formas de pensamento:

Dessa forma, depois de 1945, tanto os governos que se inscrevem no rol dos "liberais radicais" (Eurico Gaspar Dutra, Juscelino Kubitschek e Castelo Branco) quanto os que perfilam entre os "liberais nacionalistas" (Getúlio Vargas, Jânio Quadros, João Goulart, Costa e Silva, Médici, Geisel, Figueiredo e José Sarney) convergem para aquela síntese, mas buscam, cada um a seu modo, traduzir de modos diversos as alternativas que se oferecem para realizá-lo e os constrangimentos internacionais que se apresentam²⁵³.

Como visto, o liberalismo castelista tinha como objetivo primário o saneamento econômico, e como ulterior o crescimento nacional, ao passo, que na era de Costa e Silva, dadas melhores condições de inflação e crédito, foi possível transitar para o modelo nacionalista, em que o crescimento nacional é o objetivo primário.

As relações entre Brasil e Estados Unidos, entre os anos de 1964 a 1969, são caracterizadas pela manutenção da grande participação norte-americana na balança comercial brasileira, e no capital externo norte-americano como principal inversão externa disponível ao Brasil.

²⁵² CERVO, Amado Luis (org.). **Desafio internacional**: A política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. P. 9-42

²⁵³ LESSA, Antônio Carlos Lessa. *O pretérito mais que perfeito: a evolução da ordem e da inserção internacional do Brasil (1945-2000)*. Brasília: mimeo, 2001. p. 26-27

O principal constrangimento brasileiro dá-se em duas arenas específicas. Quanto ao capital externo público, originário de organismos internacionais e governos, o principal problema para o Brasil é o déficit no balanço de pagamentos dos Estados Unidos, que diminui a disponibilidade de capital público. Quanto ao capital externo privado, os problemas referem-se à demanda brasileira contida nos anos 1964 a 1968, o que obstava cenários de lucro, objetivo que determina as inversões externas do setor privado, além do risco contido nas estratégias de investimentos. Vale ressaltar que o risco é percebido como menor quando as garantias e estabilidade oferecidas por um sistema econômico aos investimentos são maiores.

O período de Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães no comando do Ministério das Relações Exteriores correspondeu à vigência do citado liberalismo associado. Historiadores da política externa como Cervo²⁵⁴, Vizontini²⁵⁵ e Moniz Bandeira²⁵⁶ afirmavam a submissão da ação política externa brasileira aos desígnios dos Estados Unidos, conformando uma estratégia de alinhamento automático.

Mônica Hirst, não obstante utilize um vocábulo diverso, também não diverge dos autores citados, defendendo que no período em pauta a política externa para os Estados Unidos era caracterizada por um alinhamento irrestrito:

A partir de 1964, ambos os países entraram na terceira etapa do alinhamento, marcada pelo abandono das premissas da PEI e retomada do alinhamento irrestrito aos Estados Unidos. Os conceitos de fronteiras ideológicas, soberania limitada e círculos concêntricos estiveram muito presentes nesse primeiro momento enquanto a percepção dos Estados Unidos como líder do mundo livre justificava a aliança para o fortalecimento do ocidente²⁵⁷.

²⁵⁴ CERVO, Amado L. BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 526 p. (Coleção O Brasil e o Mundo);

²⁵⁵ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998. 409 p.;

²⁵⁶ BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. **Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente: 1950-1988**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 328 p.;

²⁵⁷ HIRST, Mônica. Os Cinco “As” das Relações Brasil-Estados Unidos: aliança, alinhamento, autonomia, ajustamento e afirmação. In: OLIVEIRA, Henrique Altemani de; LESSA, Antônio Carlos (org.). **Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas**. vol. 1. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 96;

Primeiramente, foi exposto que na matriz doutrinária, a política externa interdependente estabeleceu diferenças entre o interesse nacional de uma potência média, como o Brasil, e as vontades e desejos de grandes potências, como os Estados Unidos. As relações do Brasil para os Estados Unidos deveriam ser instrumentalizadas em torno da necessidade de recursos externos para manutenção e desenvolvimento da economia interna.

Após os eventos de abril de 1964, que levaram Castelo Branco à presidência da República, foi dado início em junho aos primeiros diálogos de aproximação entre Brasil e Estados Unidos. Em 09 de junho de 1964, o presidente se encontrou com o embaixador dos Estados Unidos no Brasil Lincoln Gordon. No encontro, o presidente esclareceu sua posição de aproximação e necessidade de apoio da potência norte-americana, prometendo aparar as arestas nas relações Brasil-Estados Unidos, com o intuito de retirar obstáculos ao desenvolvimento desse eixo bilateral. Em sua carta enviada ao Departamento de Estado, Gordon descreveu a posição de Castelo Branco:

President asked if I had seen Juracy Magalhaes recently (I had done so late Tuesday morning) and then showed me staff report on areas of friction abroad, including chapters on AMFORP, Hanna, CTB, French contentious cases, and remittance of profits, saying that work on resolution of all was going forward rapidly. Then showed me separate mimeographed bill on profits remittance revision, which would receive final cabinet consideration Thursday and go to Congress promptly thereafter²⁵⁸.

²⁵⁸ Telegrama nº 2790 da Embaixada no Brasil ao Departamento de Estado, 9 de junho de 1964. In: Relações Exteriores, 1964-1968, vol. XXXI, América Central e do Sul; México; documento 214. Liberado pela Secretaria de Documentos Históricos: documentos 214 a 244. Fonte: National Archives and Records Administration, RG 59, Central Files 1964-66, POL 17 US-BRAZ. Confidential; Priority; Limdis. Disponível em: <<http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xxxi/36291.htm>> Acesso em: fev. de 2007. Todas as fontes documentais primárias oficiais norte-americanas citadas neste trabalho, relacionadas às relações dos Estados Unidos com o Brasil, foram colhidas em meio eletrônico. Cf. KEEFER, Edward C. (ed.). Foreign Relations: 1964-1968 South and Central America; Mexico. Washington: United States Government Printing Office; Department of State Publication 11152, 2004. Disponível em <<http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xxxi/index.htm>>. Acesso em: fev. 2007. Da mesma forma foi colhida a documentação oficial norte-americana aqui citada, relacionada à política de ajuda externa dos Estados Unidos. Cf. PATTERSON, David S. Foreign Relations of the United States (1964-1968): international development and economic defense policy; commodities. vol. IX. Washington: United States Government Printing Office; Department of State Publication 10943, 1997. Disponível em: <<http://www.state.gov/www/about_state/history/Vol_IX/index.html>>. Acesso em: fev. 2007. A Secretaria de História do Departamento de Estado digitalizou toda documentação referente às relações exteriores dos Estados Unidos de 1945 a 1972. Segundo a Secretaria, a digitalização

O presidente defendeu o papel e importância da Aliança para o Progresso - ALPRO, lançada pela administração Kennedy. A necessidade de investimentos na área social deveria ser considerada no âmbito da ALPRO, uma vez que a industrialização não geraria no curto prazo desenvolvimento humano.

Um tema levantado por Gordon no encontro e aventado por Thomas C. Mann – responsável pelos assuntos interamericanos no Departamento de Estado – em uma conversa telefônica com Castelo Branco, referia-se a direitos políticos e defesa do regime democrático. Como reportou Gordon:

I then turned conversation to political side, saying that cancellation Kubitschek political rights would raise serious questions abroad and asking how he would explain it if in my place. President first traced formal steps in procedure, stating that charges and requests for cancellation came from three ministers, that evidence was carefully collected, National Security Council considered and recommended, and he then acted. As to reasons, he said they were both past and future. In past, despite Kubitschek's substantial contributions to development of country, these had been made without regard to financial responsibility and with large scale corruption, including personal enrichment Kubitschek and his friends. In addition, Kubitschek had wooed Communist support, and had paid price of letting them get into the governmental machine, where as previously they had been working on students and trade unions and others outside. [...] As to future, cancellation of mandate and therefore candidacy was essential to safeguard country against rebuilding of same phenomena of corruption and Communist infiltration from which country had suffered in last decade²⁵⁹.

Mann procurou vincular a ajuda econômica norte-americana à manutenção do regime democrático, defendendo o principal legado de seu país, ou seja, democracia e liberalismo econômico. A cassação dos direitos políticos poderia afastar investimentos externos no Brasil.

No telegrama nº 1716 ao Rio de Janeiro, de 09 de junho, Mann também recomendou que Gordon expressasse a Castelo Branco que:

da documentação sobre as relações exteriores dos Estados Unidos na administração Nixon e Ford (1969-1976) está em desenvolvimento.

²⁵⁹ Id. Em 5 de junho de 1964, o Departamento de Estado sugeriu, em seu telegrama 1697 para o Rio de Janeiro, que Gordon leve ao Castelo Branco a seriedade da reação internacional à suspensão dos direitos políticos de Kubitschek. Cf. Relações Exteriores, 1964-1968, vol. XXXI, América Central e do Sul; México; documento 214. Liberado pela Secretaria de Documentos Históricos: documentos 214 a 244. Fonte: National Archives and Records Administration, RG 59, Central Files 1964-66, POL 29 BRAZ.

the mounting concern which we feel here regarding actions taken under the Institutional Act: the failure on the part of the Brazilian Government to follow due processes of law and to proceed in a democratic manner will increase our difficulties in responding to Brazilian requests for economic assistance²⁶⁰.

Nota-se que o capital público dos Estados Unidos era administrado sob parâmetros políticos, inserido na lógica de defesa contra contaminação comunista.

Castelo Branco expôs, ainda nesse encontro, as dificuldades políticas com relação às medidas ortodoxas de contenção da inflação. Segundo descreve Gordon: “*We discussed in this connection length of necessarily unpopular austerity phase of anti-inflation effort, which he said might be much longer than six months but he hoped would be over by first anniversary of revolution next April*”²⁶¹.

A impressão final de Gordon foi positiva quanto às intenções de Castelo Branco e a provável harmonização das relações bilaterais²⁶². A ajuda financeira dos Estados Unidos surgiu dez dias depois, quando a Agência para Desenvolvimento Internacional dos Estados Unidos – USAID (United States Agency for International Development) aprovou um empréstimo de US\$50 milhões para saneamento do balanço de pagamento. O desembolso foi adiado

²⁶⁰ Telegrama nº 1716 do Departamento do Estado à embaixada dos Estados Unidos no Brasil, 09 de junho de 1964. In: Relações Exteriores, 1964-1968, vol. XXXI, América Central e do Sul; México; documento 214. Liberado pela Secretaria de Documentos Históricos: documentos 214 a 244. Fonte: National Archives and Records Administration, RG 59, Central Files 1964-66, POL 29 US-BRAZ. Confidential; Priority; Limdis. Vale frisar que Castelo Branco, segundo a percepção do embaixador norte-americano, teria se espantando com as posições de Mann e do Departamento de Estado com relação à cassação de direitos políticos. Cf. Telegrama nº 2790 da Embaixada no Brasil ao Departamento de Estado, 9 de junho de 1964. In: Relações Exteriores, 1964-1968, vol. XXXI, América Central e do Sul; México; documento 214. Liberado pela Secretaria de Documentos Históricos: documentos 214 a 244. Fonte: National Archives and Records Administration, RG 59, Central Files 1964-66, POL 17 US-BRAZ. Confidential; Priority; Limdis.

²⁶¹ Telegrama nº 2790, op. cit.

²⁶² Segundo o comentário do embaixador: “*My general impression was extremely favorable. I did not encounter any nervousness or anxiety on Castello’s part, despite fact that Kubitschek action obviously tough decision. On contrary, impression was rather one of calm resolve to get on with problems of clean-up, administrative rebuilding, and positive program. I also noted feeling of greater confidence on economic subjects, together with full backing policy lines recommended by Campos.* Cf. Telegrama nº 2790, op. cit.

em razão das complicações em torno da disputa envolvendo a AMFORP. No dia 23 de junho, Brasil e Estados Unidos assinaram o acordo²⁶³.

Deve-se esclarecer que o interesse político a guiar o capital público – provido pelo governo norte-americano – aos países receptores se consubstanciava na defesa da segurança regional, ou seja, a política de ajuda externa dos Estados Unidos atendia o interesse destes de eliminar a ameaça comunista no continente.

Além disso, a economia norte-americana experimentou uma fase de baixo desempenho, altos gastos governamentais (com a guerra no Vietnã e assistência social), crescente carga tributária, déficit comercial e déficit no balanço de pagamentos. Além disso, o nível geral de preços na economia doméstica indicava um cenário de retração. Os economistas Hunt e Sherman afirmam que:

Durante o período de 1945 a 1950, os preços por atacado subiram 52,6% e os preços ao consumidor 33,7%. Não obstante, a inflação dos Estados Unidos enquadrou-se na categoria gradual, de 1 ou 2% ao ano, na maioria dos anos entre 1951 e 1965. Depois da escalada da guerra no Vietnã, em 1965, a inflação se tornou progressiva. Esse foi um dos principais pontos de debate nas eleições presidenciais de 1968 a 1972. Desde 1969 temos suportado uma inflação forte e persistente, combinada com taxas de desemprego acima de 5%²⁶⁴.

Em janeiro de 1964 a embaixada do Brasil em Washington alertava sobre a evolução constante do déficit no balanço de pagamentos dos Estados Unidos²⁶⁵.

Esse cenário implicou na reação do Congresso norte-americano, que em 1963 realizou cortes no orçamento dos programas de ajuda financeira e militar do governo dos Estados Unidos.

Dessa forma, a política de assistência externa norte-americana, a partir de 1964, realoca os recursos disponibilizados e autorizados para manter,

²⁶³ Telegrama nº 1776 e 1778 do Departamento de Estado à embaixada no Rio de Janeiro, 19 de junho de 1964. In: Relações Exteriores, 1964-1968, vol. XXXI, América Central e do Sul: National Archives and Records Administration, RG 59, Central Files 1964-66, AID(US) 9 BRAZ;

²⁶⁴ HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. **Macroeconomia**. Trad. Luiza Maria Lacroix. Rev. José Fernandes Dias. Petrópolis: Editora Vozes, 1977. p.10.

²⁶⁵ Ofício nº 24/822.1(22)(00) “O desequilíbrio do balanço de pagamentos dos Estados Unidos da América. Comentários do economista Edward M. Berstein” da Embaixada dos Estados Unidos do Brasil para a Secretaria de Estado de Relações Exteriores, 6 de janeiro de 1964, Washington. Fonte: Arquivo Histórico do Itamaraty. Microfilmado.

minimamente, a influência no espaço latino-americano. Vale citar que houve cortes nos programas de assistência externa em todas as regiões.

No memorando da Agência de Desenvolvimento Internacional para o assistente especial do presidente para assuntos de segurança nacional, McGeorge ou William P. Bundy, David E. Bell, administrador da US-AID propõe como deve ser realocado os recursos aprovados pelo Congresso.

Segundo o memorando, o Presidente Johnson solicitou ao Congresso um orçamento de US\$4,863 bilhões para programas de ajuda externa, mas os congressistas aprovaram somente US\$3,684 bilhões, correspondendo, assim, a um corte de 24%. Segundo consta no documento da USAID:

The President requested \$4.5 billion in new appropriations and anticipated carryovers of \$300 million more. \$3 billion was appropriated and carryovers of \$684 million are now estimated (including reappropriation of \$127 million of last year's Contingency Funds, which we had not requested, and \$37 million of uncommitted funds of the Social Progress Trust Fund which are with the Inter-American Development Bank). The total now available therefore is \$3.7 billion, 24 percent less than was requested²⁶⁶.

Segundo o referido memorando, os cortes em assistência para desenvolvimento à região latino-americana foram de 18%, considerando que o Presidente havia solicitado US\$907 milhões, sendo aprovado pelo Congresso o montante de US\$743 milhões. Vale ressaltar que o corte para a América Latina foi menor que o corte de orçamento para ajuda ao desenvolvimento do resto do mundo, que foi da ordem de 28%.

Todavia, deve-se esclarecer que um corte menor para a América Latina não significa que essa região seja estrategicamente mais importante que o resto do mundo, mas porque seu montante reservado é menor que aquele alocado para o resto do mundo.

Lindoln Johnson solicitou um orçamento de US\$1,433 bilhão para assistência ao desenvolvimento do resto do mundo, sendo aprovado pelo

²⁶⁶ Memorando do Administrador da Agência para Desenvolvimento Internacional (Bell) ao Assistente Especial do Presidente para Assuntos de Segurança Nacional (Bundy), Washington, 7 de janeiro de 1964. Assunto: Impacto dos cortes nas apropriações para ajuda externa. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, National Security Action Memorando - NSAM 276, Tema: Distribuição dos cortes da Ajuda Externa, Caixa 2, Confidencial.

Congresso US\$1,036 bilhão. Destarte, considerando que a quantia de ajuda ao espaço latino-americano é pequena em relação ao reservado para o resto do mundo, o impacto do corte é menor. O total de recursos para assistência militar sofreu um corte de 25%, aprovando-se US\$1, 173 bilhão pelo poder legislativo de US\$1,556 bilhão pedido pelo poder executivo.

O memorando informa também quais critérios foram utilizados para revisar a quantia a ser concedida em assistência econômica e militar. Para a arena econômica, foram considerados a importância do país e da sua ajuda aos desígnios da política norte-americana, a eficácia da ajuda mediante a capacidade do Estado beneficiário de se equilibrar economicamente, e a disposição de recursos em outras fontes, além do capital norte-americano. Segundo Bell:

In the last few weeks a country by country review has been conducted of the economic aid program with the purpose of allocating available funds to achieve maximum progress toward U.S. objectives. In each case we have applied the basic criteria we use for determining priorities: the importance to the U.S. of the results to be sought through aid; the extent to which the country is applying self-help measures and can use aid effectively; the availability of assistance from sources other than the U.S.²⁶⁷.

Assim, os cortes foram divididos em duas categorias: pequenos cortes e grandes cortes. Na primeira categoria, o corte para países considerados estratégicos (Coréia, Vietnã, Laos, Tailândia, Jordânia, Congo e Bolívia) foi de 12% e para países prioritários (Índia, Paquistão, Turquia, Tunísia, Nigéria, Colômbia, Chile e Peru) foi de 19%.

Na segunda categoria, o corte foi de 65% para países concluindo programas bem sucedidos de desenvolvimento (Taiwan, Filipinas, Israel, Grécia, México, Venezuela, Jamaica); de 41% para países cuja ajuda é condicionada, objetivando saneamento econômico, compondo o grupo Argentina, Brasil, Equador, América Central, Libéria, Sudão e Irã. Nesse grupo, o orçamento solicitado foi de US\$437 milhões, sendo aprovados US\$256 milhões.

²⁶⁷ Id.

Ainda nessa categoria consta um corte de 36% no orçamento de programas com objetivos limitados, envolvendo em sua maioria países africanos.

Para a arena da assistência militar, o Departamento de Defesa propôs à USAID, como determinantes da concessão de ajuda, os seguintes critérios:

On the basis of country by country reviews to date, the Defense Department has proposed figures which would: honor all explicit commitments; meet the increased needs in Vietnam and Laos; defer a large amount of implied commitments for modernization of forces, and radically reduce small programs of little military importance, including termination in Cambodia and very heavy cuts in Indonesia and Burma²⁶⁸.

Nessa lógica, os cortes foram: de 27% para a Ásia; de 18% para a América Latina; de 27% para a África; e de 15% para Europa e outros países. No total, de US\$1,555 bilhão solicitado, foi autorizado US\$1,173 bilhão, consubstanciando uma queda de 25% nos programas de assistência militar.

Por fim, é importante ressaltar quanto a esse documento, que a USAID apresenta ressalvas em relação à política de assistência para a América Latina. Segundo asseverou Bell:

The State Department and Department of Defense are currently reviewing the allocation to Latin America, which is below the Congressional ceiling for equipment of \$55 million and also somewhat reduces the \$17-20 million originally planned for training. Assistant Secretary Mann is urgently considering this issue and the Department of Defense is prepared to consider restoring the program to approximately a total level of \$70 million if it is State's judgment that this money can be effectively spent and that the priority is deserved in relation to other areas. [...] Our present assessment is that the reduced economic assistance funds are: relatively plentiful for Latin America, where some carryover of unobligated funds into next year seems likely; tightly budgeted elsewhere in the world, but sufficient to meet all firm commitments and high priority purposes. The Military Assistance Program on the other hand is not adequate to cover priority requirements in several countries²⁶⁹.

²⁶⁸ Id.

²⁶⁹ Id.

Em 19 de março de 1964, o presidente Johnson apresentou ao Congresso norte-americano as propostas de alocação de recursos autorizados nos programas de ajuda externa. Bell, em memorando ao Secretário de Estado Dean Rusk, explicou que a ajuda externa deve ser pautada pelo apoio à capacidade dos Estados de implementar desenvolvimento em bases próprias. Bell expôs que:

Israel and Greece are today the most prosperous and economically progressive nations still receiving economic aid. If we do not stop new aid commitments to them, we would have no logical basis for stopping commitments to any other country²⁷⁰.

Bell, quatro dias depois, explicou ao presidente Johnson porque é necessário um cuidado específico para a América Latina, com relação aos recursos autorizados para assistência financeira e militar. A ressalva foi direcionada para Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Costa Rica, República Dominicana, Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, Panamá, Paraguai, Peru e Uruguai. Bell justificou:

In sum, my recommendation for the required determinations, supported by data in Attachment #1, is based upon the facts that: (1) all countries are associated with the United States in the Alliance for Progress; (2) they have requested our help to meet the pressures of the Castro-Communist threat which is now a reality, and with which they cannot cope without our assistance, to defend their coastal waters, to engage in civic action, and to participate in collective defense missions; and (3) maintaining the internal security of these countries and the freedom of the Hemisphere from aggression is necessary to achieve our objectives in the Alliance for Progress²⁷¹.

O memorando continha um documento em anexo, classificado como secreto, que apresentava a quantia de ajuda externa para cada país citado. De um saldo total de US\$87 milhões a ser direcionado à região, o Brasil era o país que mais receberia fundos, especificamente, uma soma de US\$15,2 milhões;

²⁷⁰ Memorando do Administrador da Agência para Desenvolvimento Internacional (Bell) para o Secretário de Estado Rusk, Washington, 21 de janeiro de 1964. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Tema: Ajuda Externa, caixa 16. Secreto.

²⁷¹ Id.;

mais de 17% do fundo latino-americano. Em seguida vinham Colômbia, Peru e Argentina, nessa ordem.

O anexo informa que a necessidade de recursos para a região explica-se pela ameaça de contágio comunista e da desigualdade social, além de ajudar governos a combater focos de guerrilhas comunistas.

This recommendation for the necessary findings and determinations by the President permitting the furnishing of Defense Articles in General and for Internal Security is based on the following considerations: Latin America has long been considered a target for Castro-communist subversion. Because of the unstable political institutions, enormous social differences, and retarded economic growth in these countries, many groups in their societies feel isolated from the main currents of national development, and are easy prey to Castro-communist propaganda and organizers. The Castro regime has announced its intention to promote the overthrow of Latin American governments and replace them with totalitarian regimes patterned on the Castro model. [...]The prevention of any further expansion of communist influence and power within the Western Hemisphere is a major requirement of United States security. Any such expansion would not only greatly undermine the physical security of the United States, but would place the United States position in all other areas of Latin America in jeopardy and would adversely affect our power and influence in other areas of the world which are vital to U.S. security²⁷².

Em abril de 1964, após os eventos do golpe militar no Brasil, Bundy, concordando com Bell, ressaltou que *“He (Bell) also sticks to the formula that we will come in for more money if and when we need it (and we well may in Brazil, for example)”*²⁷³.

Em junho de 1964 o governo dos Estados Unidos, em apoio ao regime liberal comandado por Castelo Branco, enviou US\$50 milhões ao Brasil em auxílio ao programa de estabilização econômica da administração Campos-Bulhões²⁷⁴.

²⁷² Anexo “Statutory Requiriments”.

²⁷³ Memorando do Assistente Especial do Presidente para Assuntos de Segurança Nacional (Bundy) ao Presidente Johnson, Washington, 2 de abril de 1964. Assunto: O argumento da Administração sobre a apresnetação da AID. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Memorandos de Bundy ao Presidente, Vol. 1-4, 11/23/63-5/27/64, Caixa 1. Sem classificação.

²⁷⁴ Memorando do Administrador da Agência para Desenvolvimento Internacional (Bell) para Presidente Johnson, Washington, 07 de maio de 1964. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Memorandos de Bundy ao Presidente, Vol. 1-4, 11/23/63-5/27/64, Caixa

Tem-se, assim, que o capital público norte-americano, alocado para a política de ajuda externa, era determinado pela política de segurança regional, constringido pelos cortes em seu orçamento realizados pelo Congresso, e, portanto, atenderia somente o saneamento econômico e o suficiente para manter a influência norte-americana na América Latina.

Por conseqüência, e como visto acima, os recursos para desenvolvimento estavam contingenciados, e por isso o governo dos Estados Unidos urgia os países latino-americanos a equilibrarem suas contas para criarem condições próprias de financiar desenvolvimento.

Daí a importância do capital privado na política econômica externa dos Estados Unidos. Se por um lado esse capital pode suprir a insuficiência dos recursos públicos em influenciar o cenário político latino-americano, por outro a defesa dos Estados Unidos para políticas econômicas de saneamento pretende incentivar a criação de ambientes macroeconômicos estáveis e mais seguros na América Latina, de modo a atrair investimentos privados estrangeiros .

Em 1964, a embaixada do Brasil em Washington já alertava o governo brasileiro acerca da importância do setor privado na política de ajuda externa dos Estados Unidos.

Segundo a embaixada noticia, baseada no editorial do jornal *The Washington Post*, um projeto de lei de estímulo ao investimento privado em países em desenvolvimento estava em tramitação no Congresso norte-americano.

Segundo o editorial, o investidor norte-americano não estaria muito inclinado a arriscar seu capital num investimento em país sub-desenvolvido para obter um lucro de apenas 10%, já deduzidos os impostos. No entanto, prossegue o editorial, uma redução de impostos de 30% poderia estimular o investidor, caso resultasse numa elevação do lucro para aproximadamente 14%²⁷⁵.

1. Confidencial; Memorando do Secretário de Estado Rusk ao Presidente Johnson no Texas, Washington, 03 de dezembro de 1965. Fonte: National Archives and Records Administration, RG 59, Arquivos Centrais 1964-66, AID(US) 9 BRAZ. Confidencial.

²⁷⁵ Ofício nº 158/651.30(22)(00) “Estímulo ao investimento privado em países em desenvolvimento mediante redução de impostos” da Embaixada dos Estados Unidos do Brasil para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Washington, 3 de janeiro de 1964. p. 1. Fonte: Arquivo Histórico do Itamaraty. Microfilmado.

O Comitê de Relações Exteriores do Senado norte-americano solicitou um relatório em 1959 para avaliar a função do setor privado na política de ajuda externa. De acordo com este relatório, o setor privado norte-americano é extremamente seletivo no momento de encaminhar investimentos a outros países. A preferência pelos países desenvolvidos é maciça, em função das possibilidades de rentabilidade e das garantias à propriedade privada²⁷⁶.

Considerando que o programa ortodoxo de estabilização comprimia a demanda, o incentivo para investir no Brasil ficava menor. Desse modo, o governo brasileiro iniciou a construção de uma credibilidade internacional ao pagar, ao preço demandado pelos norte-americanos, pelos acervos da American Foreign Power Company - AMFORP, que atuava no setor elétrico brasileiro, e da ITT, indústria de tecnologias, procurando, assim, resolver a questão da encampação de empresas estrangeiras.

Além disso, o governo Castelo Branco concedeu a exploração das jazidas de ferro para a mineradora norte-americana Hanna, criando antipatia com a indústria nacional, que se via constrangida no alcance de um conhecimento tecnológico auto-suficiente em mineração, o que constituiria item importante no subsídio à produção nacional. Com a Instrução 289, da SUMOC, o governo brasileiro concedia à empresas estrangeiras um regime privilegiado de empréstimos externos²⁷⁷.

Admitindo a hegemonia dos EUA no bloco ocidental, o grupo militar internacionalista objetivava estabelecer uma aliança vertical, na qual, por meio da segurança coletiva, ao Brasil caberia a defesa dos valores ocidentais na região sul-americana. De tal forma a entrada de investimentos aumentaria, uma vez que a segurança coletiva demandaria cooperação militar e econômica, a fim de combater a ameaça comunista no continente.. Segundo Vizentini, esta estratégia em política externa “...objetivava o interesse do capital estrangeiro

²⁷⁶ THE CORPORATION FOR ECONOMIC AND INDUSTRIAL RESEARCH, INC. *Private Investment and United States Foreign Policy*. in: BERNSTEIN, Marvin D. **Foreign Investment in Latin America**: cases and attitudes. New York: Alfred A. Knopf Inc., 1966. p. 229-233.

²⁷⁷ Cf. BANDEIRA, p. 148; CERVO, p. 375; VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. **Política Externa do Regime Militar Brasileiro**: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985). Porto Alegre: Ed. Universidade Federal do Rio Grande Do Sul, 1998. p. 25;

*pelo mercado nacional, ampliado por suas ramificações “subimperialistas” na América do Sul.*²⁷⁸

A política externa castelista, em sua estratégia, possui um ponto relevante. Se com a segurança coletiva demandava apoio militar e econômico dos EUA, este implementava maiores esforços econômicos e militares naqueles países onde a ameaça comunista interna fosse relevante.

Considerando essa ordem, por duas razões o Brasil seria destino de cooperação militar e econômica insuficiente para implementar desenvolvimento. Primeiro, porque o grupo dirigente que deu o golpe aceitou a primazia norte-americana. Segundo, porque esse grupo concentrou o poder das armas.

A ajuda financeira dos EUA ao Brasil se deu, contudo, porque havia no seio do governo dos Estados Unidos receio da influência comunista no Brasil e desconfiança do viés nacionalista da linha-dura.

Ressalta-se, entretanto, que o discurso castelista não foi ineficaz se considerar que o Brasil foi o país que recebeu mais inversões de capital público norte-americano, como exposto anteriormente. A noção de que o Brasil poderia representar uma força anticomunista no continente era crível para a USAID e para os assessores de segurança do governo Johnson.

Sob esse ponto de vista, a política externa liberal-internacionalista não foi de todo um erro. A relação entre segurança, ajuda externa e desenvolvimento gerou apoio do capital público norte-americano. Os principais constrangimentos à estratégia castelista surgia em duas frentes: desempenho da economia estadunidense e cenário brasileiro de saneamento econômico.

Embora fosse clara a opção norte-americana, o Brasil não convergia sempre aos preceitos da superpotência ocidental. Como já visto na matriz doutrinária da política externa castelista, não obstante a presença da interdependência, mantinha-se a atuação brasileira em função de seu interesse nacional. É dessa forma que o governo brasileiro negou o envio de tropas brasileiras para o Vietnã, uma vez que não ameaçava diretamente as metas brasileiras²⁷⁹. Pelo contrário, o caso da República Dominicana e de Cuba

²⁷⁸VIZENTINI, *op. cit.*, p. 35;

²⁷⁹ O secretário de Estado Dean Rusk, acatando com as orientações de Gordon, resolveu guiar as negociações de apoio militar brasileiro no Vietnã de modo informal, em contato entre

estavam diretamente relacionados ao interesse nacional brasileiro, tal como formulado pelo primeiro governo militar e convergindo com sua noção de círculos concêntricos, que privilegiava o espaço americano ao asiático na prática de política externa. Para o primeiro caso, o Brasil enviou à região Dominicana mais de 1.100 soldados, visando e promovendo a formação de uma Força Interamericana de Paz - FIP²⁸⁰, intentando construir um canal de cooperação militar com os Estados Unidos.

No segundo caso, tem-se a ruptura com Cuba em 13 de maio de 1964. No entanto, a idéia do rompimento já havia sido lançada antes dessa data. Esse *intermezzo* deveu-se à resistência do Itamaraty em precipitar-se no encerramento das relações diplomáticas com países socialistas.

Além dos US\$50 milhões providos em 1964 pelos Estados Unidos ao Brasil, um novo empréstimo de US\$150 milhões foi liberado em dezembro desse ano. Em 1965 as inversões de capital público norte-americano seguiram para o Brasil, com uma linha nova de empréstimo de US\$53,6 milhões concedidos pelo Tesouro do Estados Unidos e um acordo *standby* do Fundo Monetário Internacional de US\$125 milhões.

A principal preocupação do governo norte-americano a partir de 1965 estava relacionada à pressão que a linha-dura exercia sobre os desígnios do liberal-internacionalismo de Castelo Branco, embora a hipótese de contágio comunista não fosse descartada. Em dezembro de 1965, Rusk avisa Johnson que:

The risks to U.S. political and security interests if our policy should fail in Brazil are enormous and the costs of failure would be very large in relation to the sums under discussion. Such failure might take the form of an anti-American nationalist military dictatorship or of a Communist-controlled regime. Both are plausible hypotheses. Continued full support for Castello Branco and his policies is the best insurance available against these contingencies²⁸¹.

Johnson e Castelo Branco, não estabelecendo relações com ajuda externa econômica ou militar norte-americana. Dessa forma, o governo brasileiro não teve como barganhar apoio no Vietnã em troca de investimentos. Cf. Telegrama nº 1018 para o Rio de Janeiro, Washington, 15 de dezembro. Arquivo de Segurança Nacional, Arquivo de País, Brasil, Vol. VI, 12/65-3/67.

²⁸⁰ MONIZ BANDEIRA, *op. cit.*, p. 147.

²⁸¹ Memorando do Secretário de Estado Rusk ao Presidente Johnson no Texas, Washington, 3 de dezembro de 1965. Fonte: National Archives and Records Administration, RG 59, Arquivos Centrais Files 1964-66, AID(US) 9 BRAZ. Confidencial. De acordo com o diário do Presidente, Johnson estava em seu rancho no Texas entre os meses de dezembro e janeiro, Biblioteca Johnson.

Sob o aspecto econômico, Rusk indicava que os efeitos ortodoxos do programa econômico de Campos e Bulhões refletiam a tendência ao equilíbrio macroeconômico, o que, por consequência, representava menor ajuda externa para esse fim.

Both Ambassador Gordon and Administrator Bell agree that if Brazil continues its present strongly favorable economic progress it should be possible to reduce the level of the program loan for 1967 and to reduce AID assistance to Brazil progressively thereafter²⁸².

Em 1966, o governo norte-americano liberou uma linha de empréstimo de US\$150 milhões. Em agosto desse ano os Estados Unidos procuraram analisar o futuro das relações com o Brasil sob o governo de linhadura de Costa e Silva. A percepção do Departamento de Estado era de que o novo governo brasileiro exerceria maior controle sobre a oposição e sobre os setores sociais, mas mudaria a gestão econômica, e ao intensificar o viés nacionalista do regime, poderia inserir conflitos nas relações bilaterais.

Costa e Silva's administration is likely to be a marked departure from Castello Branco's, not in its broad goals, but in style of governing, in choice of key advisors, and in certain lines of policy. In some ways he will probably perform better; for example, he will give higher priority to public relations and may reduce popular opposition to some extent. He is likely to try for better relations with students and labor organizations, but will take whatever measures seem necessary to prevent a resurgence of the extreme left. In other matters, however, Costa e Silva will probably not do as well. In his efforts to "humanize" the economic program, he may weaken present checks on inflation. Because he is less judicious and more a man of action than Castello Branco, we see more chance that he might resort to harsh, authoritarian methods. Finally, we think that he will put more emphasis on Brazilian nationalism and that in time this could cause friction in US-Brazilian relations²⁸³.

Na administração Castelo Branco, como já aventado no capítulo anterior, a balança comercial do Brasil manteve-se superavitária. Os principais parceiros comerciais do Brasil entre 1964 e 1967, tanto nas exportações como no lado das importações eram: Estados Unidos, Alemanha Ocidental, Antilhas Holandesas, Argentina, Bélgica, Canadá, França, Grã-Bretanha, Holanda, Itália, Japão, Suécia, Venezuela. Entre todos citados, durante o período em

²⁸² Id.

²⁸³ Estimativa da Inteligência Nacional (National Intelligence Estimate) NIE 93-66, Washington, 18 de agosto de 1966. Fonte: Agência de Inteligência Central, Serviço 79R-01012A, O/DDI Registrado. Secreto; Disseminação Controlada. De acordo com nota na capa do documento, a estimativa foi preparada na CIA com a participação de organizações de inteligência dos Departamentos de Estado e de Defesa e da Agência de Segurança Nacional.

análise, os Estados Unidos mantêm-se líderes tanto no lado das exportações como no das importações brasileiras. Destarte, o mercado norte-americano era o que mais demandava produtos brasileiros, ao mesmo tempo em que os produtos norte-americanos tinham maior participação no mercado brasileiro.

Em 1964, do saldo de US\$1,43 bilhão de exportações, US\$474,3 milhões foram enviadas para os Estados Unidos, representando 33,17% nesse saldo. De US\$1,086 bilhão em importações realizadas pelo Brasil no mesmo ano, 40,13% ou US\$435,8 milhões tiveram como origem os portos norte-americanos. Nos anos de 1965, 1966 e 1967, a participação dos Estados Unidos nas exportações brasileiras manteve-se estável, com índices de, respectivamente, 32,59%, 33,39%, 33,11%. Para as importações, a participação norte-americana é maior que no cenário das exportações, nos mesmos anos, com índices de 34,57%, 45,28% e 39,71%.

Se por um lado esse cenário expõe a concentração do comércio exterior brasileiro no mercado norte-americano, justificando as medidas de diversificação da pauta de exportação e de parceiros comerciais, por outro evidencia que as relações comerciais com os Estados Unidos e as políticas comerciais dessa potência são mais relevantes que aquelas com outros Estados, uma vez que seu impacto na balança comercial do Brasil é considerável.

As relações econômicas entre Estados Unidos e Brasil, no período do liberal-internacionalismo de Castelo Branco, evidenciam duas políticas externas afins em valores e contraditórias em práticas.

Como visto nos capítulos anteriores, a política externa castelista volta-se para suas relações com os Estados Unidos, priorizando-as por sua importância econômica e política. Também a política externa norte-americana percebe no Brasil um parceiro ocidental importante no combate ao comunismo no continente americano. No entanto, quanto à prática, as estratégias divergiam.

O governo norte-americano atuava num cenário de cortes orçamentais na política de ajuda externa. Em razão disso, o capital público deveria ser utilizado para manter a influência dos Estados Unidos nos regimes latino-americanos, e não financiar crescimento de atividades econômicas. Daí a ênfase da USAID pela ortodoxia e pressão para que os países receptores

construam bases próprias para desenvolvimento nacional. Além da escassez de capital público, sua liberação atendia preceitos predominantemente políticos, sendo menos preocupada com desenvolvimento econômico.

Considerando a escassez de capital para política de ajuda externa, o governo Johnson concentrou ênfase na participação do setor privado nos financiamentos e investimentos na região observada pela Aliança para o Progresso. Esse é outro fundamento que justifica a pressão do FMI e dos Estados Unidos para que os países receptores assumam políticas de estabilização e equilíbrio financeiros, além de instituições liberais, para atração do capital externo privado.

Esse arcabouço estratégico revela-se como um constrangimento para a política executada por Vasco Leitão da Cunha e Juracy Magalhães. Sua ênfase estava em barganhar as posições políticas e militares brasileiras na cena internacional pela ajuda econômica norte-americana, conformando uma espécie de alinhamento condicionado.

Considerando que o cenário interno era regido por programa de estabilização e saneamento econômico, e combate da inflação pela contração da demanda e das políticas de crédito e financiamento, a capacidade de gerar lucros e retornos sobre gastos era pequena. As falências de empresas brasileiras eram reflexo desse mecanismo. Destarte, não havia incentivos suficientes para atrair capital privado externo, onde residia a ênfase do governo dos Estados Unidos.

Como exposto, o governo castelista aprovou reformas para conceder garantias aos investimentos estrangeiros, o que, entretanto, não foi suficiente, pois a credibilidade das novas instituições depende de sua estabilidade ao longo do tempo. A pressão da linha-dura em torno do endurecimento do regime e de seus nacionalismos exacerbados inseriam um grau de incerteza no cálculo do setor público e privado norte-americano quanto aos rumos da economia brasileira.

Têm-se, assim, os constrangimentos nos dois eixos. Embora as opções políticas fossem similares, a escassez de recursos determinou as relações bilaterais entre Estados Unidos e Brasil no período da administração Castelo Branco.

3.3. As Relações Econômicas Brasil-Estados Unidos na Política Externa de Costa e Silva: a escassez de recursos no entendimento bilateral

A política externa de Costa e Silva, como analisado no primeiro capítulo, caracteriza-se por continuidades e rupturas em relação à política anterior.

As rupturas se concentraram no plano ideológico da política externa: deixando o pan-americanismo de lado e atuando pelo latino-americanismo no contexto das relações interamericanas e na Organização dos Estados Americanos; abandonando a idéia de uma Força Interamericana de Paz – FIP da doutrina de segurança coletiva de Castelo Branco, e afirmar a primazia da segurança nacional como meio para segurança internacional; ênfase na ação universalista em detrimento da ocidentalista; inflexão na visão de mundo, abandonando a clivagem Leste-Oeste, dado o clima de *détente* entre os pólos de poder, e afirmando o eixo Norte-Sul, enfatizando a desigualdade de riqueza entre as nações; e a construção do desenvolvimento nacional por meios autônomos.

Essa construção foi obra da dinâmica marcada por constrangimentos nas relações com os Estados Unidos. A percepção da linha-dura nacionalista era de que o desenvolvimento associado gerou apenas associação e não desenvolvimento. Como visto neste capítulo, de fato os recursos econômicos e militares norte-americanos não foram suficientes para cobrir a lacuna deixada pela poupança nacional, esta sendo insuficiente para financiar o projeto de desenvolvimento nacional.

Dessa insatisfação surge a idéia de atualizar a leitura de desenvolvimento autônomo, financiado por meios próprios. Essa construção insere-se no que a literatura de relações internacionais identifica como retorno gradual aos princípios que regiram a Política Externa Interdependente. Cerco afirma coerentemente que a política externa da era do regime militar brasileiro não pode ser descrita com total organicidade, dado suas inflexões e idiosincrasias. Em suma, afirma que:

Havendo inicialmente regredido às concepções da nova ordem internacional engendrada pelos Estados Unidos no imediato pós-guerra, consoante os parâmetros do liberalismo econômico e das

fronteiras ideológicas, o regime militar recuperou em pouco tempo as tendências da política externa brasileira, acopladas ao projeto histórico das últimas décadas, ante a perspectiva de se poder utilizar a avriável externa como instrumento apto a preencher requisitos para o desenvolvimento, na linha dos esforços empreendidos por Vargas e Kubitschek e dos princípios inerentes à Política Externa Independente do início dos anos 1960²⁸⁴.

Se no plano das rupturas a política externa executada por Magalhães Pinto tendia à asserção do pragmatismo, no plano das continuidades ela refletia as necessidades e constrangimentos que o sistema internacional e a grande potência norte-americana lançavam sobre a potência média brasileira.

Nesse âmbito, como identificado na fase inicial do presente estudo, tem-se: a manutenção das relações entre segurança e desenvolvimento, no sentido de que o desenvolvimento gera segurança nacional e, por conseqüência, internacional; o interesse nacional identificado na construção do poder nacional, possível somente com desenvolvimento econômico e tecnológico; a idéia de que a diplomacia é um instrumento à serviço do interesse nacional, e cuja missão é conquistar recursos externos para o desenvolvimento interno; a luta por financiamentos externos sob condições mais flexíveis, com juros menores e prazos longos de amortização; a promoção do comércio exterior, de atuação universalista – ampliando pauta de produtos e parceiros comerciais –, para conquistar divisas a serem utilizadas para o desenvolvimento; defesa da estabilidade dos preços dos produtos brasileiros de exportação; a motivação econômica da política externa; e o reconhecimento do Brasil como pertencente à cultura ocidental, com a ressalva de essa caracterização não constrange a ação universalista da diplomacia brasileira.

Portanto, se as opções políticas mudam e variam, os constrangimentos mantêm-se no cenário de 1964 a 1969. Considerando Duroselle quanto à sua descrição dos movimentos internacionais de longa duração²⁸⁵, as opções variam e rompem com as anteriores porque pertencem

²⁸⁴ CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p. 367(Coleção O Brasil e o Mundo);

²⁸⁵ DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo Imperio Perecerá**. Tradução de Ane Lize Spaltemberg de S. Magalhães. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. 484 p.; Sobre as forças profundas veja a obra conjunta de mestre e discípulo em RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Introdução à História das Relações Internacionais**. São Paulo: Difel-Difusão Européia do Livro, 1967. 542 p.;

ao plano da conjuntura, enquanto os constrangimentos advêm de forças profundas, residentes na esfera da estrutura.

Um ponto relevante deve ser apresentado. A Diplomacia da Prosperidade, ao contrário da política externa castelista, diminui a ênfase nas relações com as grandes potências e lança-se num discurso reivindicatório, em defesa dos países do Terceiro Mundo, com repercussão no cenário multilateral.

A política externa de Costa e Silva buscou intensamente nas relações multilaterais a defesa do acesso a mercados externos, acesso à tecnologia nuclear para fins pacíficos e alteração das regras econômicas e comerciais que obstaculizam o desenvolvimento.

Nas relações hemisféricas, foi dada ênfase na OEA e na Área Latino Americana de Livre Comércio, exaltando os temas econômicos, denunciando as disparidades econômicas entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos, negando a segurança coletiva e defendendo a integração regional por setores da economia, a fim de conter as baixas nos preços dos produtos básicos e quebrar as barreiras européias às exportações latino-americanas.

Na II Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento em 1967, a Diplomacia da Prosperidade repercutiu advogando pelo desenvolvimento como resposta à subversão; defendeu novamente o acesso à tecnologia nuclear; discursou pela valorização de produtos primários, conseguindo com esse engajamento a nomeação de Azeredo da Silveira como presidente do Comitê de Organização do G-77.

Na Organização das Nações Unidas, o Brasil reafirmou o princípio da autodeterminação dos povos, condenou a invasão soviética na Checoslováquia em 1968, continuou sua posição no tema nuclear, defendeu a cooperação na exploração do fundo do mar e enfatizou o desenvolvimento. Vale frisar que a questão nuclear esteve presente no discurso brasileiro em todos os órgãos internacionais políticos e econômicos.

Ressalta-se ainda que, no balanço das relações do Brasil em órgãos internacionais tem-se como resultado o crescimento da influência política brasileira. Todavia, os objetivos materiais não foram cumpridos em sua totalidade. Segundo Vinentini, os resultados limitados devêm-se à confiança exagerada e ao discurso agressivo da política externa de Magalhães Pinto nos órgãos multilaterais.

Isso é válido, uma vez que a cooperação nuclear se deu fora da instância multilateral, em acordos secretos com a Alemanha Federal, e o desenvolvimento das relações comerciais do Brasil foi obra interna, advinda da industrialização brasileira e da promoção comercial juntos a outros Estados²⁸⁶.

No que se refere às relações brasileiras com os Estados Unidos, a historiografia das relações internacionais evidencia convergência entre os analistas, no sentido de que tais relações deixam de ser complementares e pacíficas para serem divergentes e conflituosas na *longue dureé* da política externa brasileira.

As relações Brasil-Estados Unidos que foram caracterizadas como “relações especiais” desde a administração do Barão do Rio Branco de 1902 a 1912 até o final da II Guerra Mundial, passam a transitar da harmonia para a desavença. Essa transição ocorre de forma gradual, na lenta percepção brasileira de que o desenvolvimento nacional dependeria mais de sua capacidade doméstica de se realizar do que da ajuda externa norte-americana, voltada prioritariamente para países de importância estratégica no contexto de Guerra Fria.

É no ano de 1967 que essa percepção migra da cooperação para a contestação, apagando a expressão de “relações especiais” e passando a assumir novos termos, como “rivalidade emergente” de Moniz Bandeira, que afirma que no governo Costa e Silva, em boa medida, a mudança de postura política em relação aos EUA foi resultado da necessidade de corresponder às expectativas de mudança, provenientes do empresariado brasileiro, insatisfeito com a rigidez econômica do PAEG, e do setor jovem do exército brasileiro, de postura radicalmente nacionalista²⁸⁷.

Essa “rivalidade emergente” tem como força social o já citado embate entre nacionalistas – em defesa do desenvolvimento autônomo – e liberais-internacionalistas – ligados ao desenvolvimento associado – também denominados pelo grupo oposto de “entreguistas”. Segundo o ex-embaixador

²⁸⁶ VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998. p. 109-130;

²⁸⁷ BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. **Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente: 1950-1988**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p. 164-5;

Souto Maior, ao dissertar sobre a assimetria de poder entre Brasil e Estados Unidos:

A diferença entre as preocupações básicas – e, conseqüentemente, entre os objetivos centrais de política externa – das duas nações continha, assim, o germe de um conflito de interesses dificilmente contornável. Um conflito que, dado o enorme peso internacional dos Estados Unidos, tendeu a tornar-se, no Brasil, objeto de considerável controvérsia interna²⁸⁸.

Em 1982, escrevendo para a Foreign Affairs, Albert Fishlow caracterizou as relações entre Brasil e Estados Unidos pela assimetria de poder econômico e político, usando o termo “*The Missing Relationship*” tanto para encabeçar o título de seu artigo como para adjetivar essas relações bilaterais.

Portanto, da mesma forma que surgia a corrente dos declinistas na década de 1980, com nomes como Paul Kennedy afirmando o fim da hegemonia norte-americana e a ascensão da japonesa, também os estudos sobre as relações Brasil-Estados Unidos defendiam o distanciamento entre tais Estados.

Peter Hakim, estudando esse contexto analítico, afirma que as relações entre Brasília e Washington são mais complexas do que parecem ser, e apesar da assimetria, os dois Estados não deixam de comungar valores e necessidades.

US commentators on bilateral US-Brazilian ties commonly lament the fact that Brazil and the US do not enjoy closer relations, and do not cooperate more intensely on more issues. Their enormous asymmetries in wealth and power aside, the sense is that these are the two major countries in the hemisphere; that they share many common interests, particularly on economic matters; that Brazil needs US support to solve many of its internal problems; that Washington and Brasilia need each others support to address an array of hemispheric and international challenges; and, at least since democracy was restored to Brazil in 1985, that the US and Brazil share the same values. These are among the reasons most regularly cited for both countries to reshape and strengthen their collaboration, regionally and world wide²⁸⁹.

²⁸⁸ SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Brasil-Estados Unidos: desafios de um relacionamento assimétrico. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 44, nº 1, 2001.

²⁸⁹ HAKIM, Peter. U.S.-Brazil relations today and tomorrow. In: ALMEIDA, Paulo Roberto; BARBOSA, Rubens Antônio (eds.) *Brazil and the United States in a Changing World: political, economic and diplomatic relations in the regional and international contexts*. Washington: Embaixada do Brasil, 2003. p. 177;

Essa cooperação entre Estados Unidos e Brasil é alimentada, por um lado, da importância política do Brasil no contexto das relações interamericanas, e por outro, da importância do capital norte-americano para financiar o desenvolvimento brasileiro.

Se essa lógica não é perene, pelo menos se encaixa para o período ora analisado neste trabalho. Embora a Diplomacia da Prosperidade percebesse o descongelamento de poder nas relações internacionais, verificando a ascensão de outros pólos de poder, e não obstante assumisse um discurso reivindicatório no cenário econômico e comercial internacional, essa diplomacia estava ciente dos constrangimentos internos e externos que obstavam o desenvolvimento nacional.

Seu próprio discurso pautado na clivagem Norte-Sul reflete a desigualdade na distribuição de recursos para o projeto de desenvolvimento dos países. Cervo, ao descrever a política externa de Magalhães Pinto como um retorno ao pragmatismo da política de Araújo Castro, Afonso Arinos e San Tiago Dantas, afirma também que:

No mundo subdesenvolvido, contudo, o progresso depende de uma ação internacional solidária, vertical e horizontal: “Na cooperação para o desenvolvimento vê o Governo brasileiro um caminho para a superação dessa dramática divisão do mundo no sentido norte-sul, entre povos ricos e pobres”, afirma o Chanceler (Magalhães Pinto)[...] Após observar o arrefecimento da Guerra Fria entre os países desenvolvidos, portanto da tensão militar e ideológica em âmbito global, bem como o aparecimento de novos centros de poder como fruto do desenvolvimento econômico, o Governo reivindica como parte da soberania nacional e responsabilidade das forças armadas sobre a segurança do país, por modo a desvinculá-la da dependência externa de hegemonias ou sistemas de aliança. Mas, sem os meios fornecidos pelo desenvolvimento econômico, essa responsabilidade não pode ser exercida²⁹⁰.

Dessa forma, se por um lado a orientação política do governo Costa e Silva era guiada pelo nacionalismo da linha-dura, por outro havia a percepção de que o projeto de desenvolvimento nacional ainda demandava o subsídio de recursos externos.

Embora visse o mundo dividido entre países ricos e pobres, a “*Diplomacia da Prosperidade*” não se nega a importância do apoio econômico

²⁹⁰ CERVO, Amado Luiz. Eixos Conceituais da Política Exterior do Brasil. In: *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, N^o Especial, p. 73, 1998.

dos EUA. Costa e Silva, discursava que “*O bom entendimento entre EUA e Brasil muito contribuirá para realização de tais objetivos. Nesta oportunidade, desejo reafirmar os nossos propósitos de cooperar intensamente com a nação norte-americana*”²⁹¹.

Em 26 de janeiro de 1967, o presidente Costa e Silva, acompanhado de Vasco Leitão da Cunha, embaixador brasileiro em Washington, e Edmundo Macedo Soares e Silva, presidente da Conferência Nacional das Indústrias, foi à Washington encontrar-se com o presidente Johnson. Na reunião ainda estavam presentes Gordon, então secretário-assistente do Departamento de Estado para assuntos interamericanos, e John W. Tuthill, embaixador norte-americano no Brasil.

Esse primeiro encontro foi marcado por posturas reservadas, sendo mais um marco inicial das relações da nova administração brasileira com a administração Johnson. Enquanto Johnson reafirmou seu apoio ao Brasil, Costa e Silva expôs sua expectativa de continuidade da cooperação norte-americana para o cenário brasileiro.

President Johnson said that he was well aware of the traditional friendship between the two countries, and was glad that the President-elect had been able to come to the United States before assuming his many important responsibilities. It is the intention of the United States to continue to cooperate with Brazil in all possible efforts towards achieving ever greater progress in that country. Costa e Silva said that he hoped that the United States will continue to be favorably disposed toward Brazil while he endeavors to re-establish a totally democratic and legitimate regime in his country²⁹².

Visto que o capital público visava objetivos políticos, foi verificado que as inversões governamentais norte-americanas tinham como meta estabilizar o regime liberal-internacionalista de Castelo Branco. Considerando que Costa e Silva era uma resposta nacionalista aos reveses da política econômica do PAEG, o capital público dos Estados Unidos tende a diminuir, no movimento de condicionamento político. Seria premiado ou incentivado o

²⁹¹ BRASIL/PRESIDENTE, 1967-1969 (COSTA E SILVA). **Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo presidente da república na abertura da sessão legislativa de 1968**. Brasília: Imprensa Nacional, 1968. p. 89-91;

²⁹² Memorando do Diálogo, Washington, 26 de janeiro de 1967, horário de 12:31-12:55 p.m. Assunto: Relações Brasil-Estados Unidos. Fonte: National Archives and Records Administration, RG 59, Arquivos Centrais 1967-69, POL 7 BRAZ.

regime que se aproximasse de Washington, e penalizado o regime que desse eixo se afastasse.

Embora o programa de política externa instalado a partir de 1967 se motivasse por fins econômicos e defendesse relações profícuas com os Estados Unidos, a concepção de desenvolvimento autônomo continha um viés ideológico nacionalista, que se afirmava na intensificação do universalismo. Assim, a chamada “Diplomacia da Prosperidade” tendeu a causar conflitos em relação aos desígnios norte-americanos para o Brasil.

Peter D. Bell afirmou, quanto à inserção do nacionalismo nas relações Brasil-Estados Unidos a partir de 1967, que:

And for Brazilians nationalists, Who were re-emerging as a legitimate force, especially among the younger officer corps, after being purged of “Communist” influence by the Revolution, identification with the United States connoted “dependence”. In counterpoint to Juracy Magalhães’s “General Motors speech”, General Albuquerque Lima was now insisting that what was good for Brazilians was good for Brazil²⁹³.

A ascensão do discurso latino-americanista em detrimento da tese panamericanista, a eliminação da segurança coletiva e a nova equipe econômica refletiam pontos de divergência em relação aos objetivos norte-americanos. Vizontini descreve que em 1967 nascia uma rivalidade emergente:

A ênfase brasileira no desenvolvimento e não na segurança, a alteração da política e da equipe econômica doméstica, o afastamento em relação ao conflito vietnamita e a mudança de ênfase nas relações hemisféricas, evidenciaram uma agenda repleta de rivalidades nas relações bilaterais para o novo governo²⁹⁴.

Se por um lado a composição política do governo brasileiro advogava em torno de uma política externa menos atrelada aos Estados Unidos, por outro a troca de Gordon por Tuthill inseria uma visão mais desconfiada do cenário político e econômico brasileiro. Segundo Bell, “*Tuthill did not share Gordon’s keen interest and “feel” for Brazil, but He brought to his post in June 1966 a greater sense of diplomatic detachment*²⁹⁵”.

²⁹³ BELL, Peter D. Brazilian-American Relations. In: ROETT, Riordan (ed.). Brazil in the Sixties. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972. p. 96-7;

²⁹⁴ VIZENTINI, op. cit., p. 94;

²⁹⁵ BELL, op. cit., p. 96.

Não obstante o fato de que as concepções nacionalistas da linha-dura e a visão realista de Tuthill inserissem distanciamento político nas relações Brasil-Estados Unidos, a motivação econômica – tornando a política externa uma ferramenta a serviço do desenvolvimento nacional – e a escassez de recursos internos forçavam Costa e Silva e Magalhães Pinto a manter produtivas essas relações bilaterais.

No dia 4 de agosto de 1967, Tuthill encontrou-se com o presidente brasileiro e seu chanceler para tratar de questões relacionadas à compra de caças supersônicos pelo Brasil e outros países. Na reunião o embaixador norte-americano tinha como objetivo sondar as razões pelas quais o Brasil procurava modernizar seus equipamentos bélicos. No entanto, Tuthill conheceu a nova retórica da política externa brasileira:

It was quite clear that he recognized the seriousness of the political issue in the United States and he was anxious to avoid complicating problems for President Johnson. The seriousness with which he considers the question, however, and his determination to resolve it via modernization of the Brazilian forces was evident throughout. He wants to stick with the United States as his source of supply and training but he will go elsewhere if this cannot be done²⁹⁶.

Duas observações devem ser feitas sobre a posição brasileira pós-1967 com relação aos Estados Unidos. Primeiramente, não obstante afirmasse seu posicionamento universalista, e se declarasse menos comprometida com os Estados Unidos, a política externa de Costa e Silva via nesse Estado a primeira opção política e econômica para alcançar o interesse nacional.

Como observado em sua matriz doutrinária, a política externa da administração Costa e Silva, tal como na de Castelo Branco, identificava no desenvolvimento nacional a resultante do interesse nacional. O projeto de desenvolvimento demandava recursos externos, uma vez que os internos são insuficientes para sua consecução.

O país que mais apresentava condições de financiar esse projeto eram os Estados Unidos. No período de 1961 a 1970, o Brasil recebeu um saldo total de US\$2,127 bilhões em investimentos e reinvestimentos

²⁹⁶ Telegrama da Embaixada no Brasil ao Departamento de Estado, Rio de Janeiro, 4 de agosto de 1967. Assunto: Conversa com o Presidente Costa e Silva sobre Caças Supersônicos. Fonte: National Archives and Records Administration, RG 59, Arquivos Centrais 1967-69, AID(US) BRAZ. Confidencial; Imediato.

estrangeiros. Dessa soma, 32,46% tinham origem norte-americana, ou seja, uma quantia de US\$690,8 milhões. O segundo maior investidor estrangeiro no período foi a Alemanha Ocidental, cujos US\$331,9 milhões significavam 15,60% do total em investimentos estrangeiros e menos da metade do montante norte-americano²⁹⁷.

Uma segunda observação que deve ser feita refere-se ao poder econômico. Havia uma latente assimetria econômica entre Estados Unidos e Brasil; o primeiro na posição de credor e grande importador de produtos brasileiros, enquanto o segundo ocupa a posição de receptor de capitais e devedor, exportando e importando dos Estados Unidos a maior parte de sua pauta comercial.

Em 1967, as exportações brasileiras totalizaram US\$1,654 bilhão, dos quais US\$547,5 milhões ou 33,11% foram comprados pelos Estados Unidos. No lado das importações, de um saldo total de US\$1,441 bilhão, a economia brasileira comprou da norte-americana US\$572,2 milhões, o correspondente a 39,71% das importações brasileiras.

Tem-se, assim, que o principal parceiro econômico do Brasil à época em que Costa e Silva assumiu a Presidência da República é os Estados Unidos. Essa pretensa barganha de Costa e Silva não correspondia aos dados da análise quantitativa.

Destarte, à mudança de posicionamento político não correspondia uma mudança de posicionamento econômico. Maior que a opção política era o constrangimento causado pela diferença das estruturas econômicas entre Brasil e Estado Unidos. Em resposta a Lincoln Gordon – então Subsecretário de Estado para a América Latina, Costa e Silva expõe a importância dos recursos externos, não obstante a assertividade do governo brasileiro:

(...) Mister, vamos com muita calma. Com sua opinião ou sem ela, o desenvolvimento será a chave de meu governo. Precisamos da ajuda e cooperação de seu país, para colaborar com o nosso desenvolvimento e, muito justamente, auferir os lucros proporcionais aos seus investimentos. Mas em nenhum momento eu tolerarei

²⁹⁷ Investimentos e Reinvestimentos Estrangeiros no Brasil: distribuição por país da empresa e ano de ingresso ou Capitalização, dezembro de 1985. Fonte: Fonte: BACEN / FIRCE / DIVAP.

ingerências. Até porque vai ser muito difícil concretizá-las. E passe bem²⁹⁸.

Ressalta-se que Costa e Silva adjetiva de justos os lucros percebidos pelo setor privado norte-americano em relação aos seus investimentos no Brasil, considerando uma proporcionalidade não delimitada. Além disso, em seus discursos analisados neste estudo, Costa e Silva informava que o Brasil pertencia à cultura ocidental, e optava claramente pelo sistema capitalista. O próprio endurecimento do regime defendido pela linha-dura baseava-se no argumento do combate ao inimigo interno, ou seja, guerrilhas subversivas de cunho socialista.

Restou à Costa e Silva e Magalhães Pinto, portanto, apresentar um discurso político autonomista, que perdia eficiência quando posto frente ao teste da assimetria econômica entre os dois Estados. Tem-se, assim, porque a chamada “Diplomacia da Prosperidade” optava primeiramente por recorrer à cooperação norte-americana, embora defendesse atuação universalista e um discurso independentista.

Cervo, ao analisar as relações entre Brasil e Argentina entre 1967 a 1969, afirma o nacionalismo das políticas externas dos dois Estados como óbices ao projeto de desenvolvimento:

As oposições a essa política sensata de integração e desenvolvimento provinham, em ambos os países, do nacionalismo autárquico do setor público e do nacionalismo protecionista do setor privado. Daí a necessidade de empreender longo e metódico esforço de remoção desses obstáculos à integração pelas diplomacias, em negociações de alto nível, de preferência longe do debate público que sempre acaba por influir e enrijecer as posições²⁹⁹.

Esse traço das relações entre Brasil e Argentina é o mesmo que se observa nas relações bilaterais Brasil-Estados Unidos. Segundo Cervo e Vizontini, tal característica está inserida no progressivo amadurecimento da política exterior do Brasil na longa duração do tempo histórico.

²⁹⁸ CHAGAS, Carlos. 113 dias de Angústia: Impedimento e morte de um presidente. Rio de Janeiro: Agência Jornalística Image. p. 210. *apud* BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. Brasil – **Estados Unidos: a rivalidade emergente**: 1950-1988. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. p.163;

²⁹⁹ CERVO, Amado Luiz. **Relações Internacionais da América Latina**: velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001. p. 226.

A gradual transformação do discurso e da ação externa brasileira é construída pela experiência dos agentes com o sistema, utilizando aqui a abordagem teórica das relações internacionais e seu método dos níveis de análise³⁰⁰.

Essa experiência está na interpretação dos resultados advindos de determinadas estratégias de política externa. A Política Externa Independente é compreendida como uma ruptura com as estratégias anteriores, uma vez que seus executores percebiam os resultados do alinhamento automático da administração Dutra, de 1945 a 1950, como pífios.

A história da política exterior do Brasil cita essa gradativa construção de uma posição pragmática como um processo que sofreu retrocessos, principalmente no período de Castelo Branco³⁰¹. No entanto, esse período não interrompe a percepção de que é necessário diversificar e instrumentalizar os contatos internacionais. A diplomacia implementada por Juracy Magalhães e Vasco Leitão da Cunha defendia regras comerciais mais justas e

³⁰⁰ A Teoria das Relações Internacionais consagrou, por meio dos trabalhos de Allison, Waltz e Singer, o método dos níveis de análise dos fenômenos internacionais. Nessa abordagem, o analista deve conjugar três níveis de análise para explicar a complexidade do objeto de estudo: interação dos Estados nacionais no sistema internacional; interação das agências burocráticas dentro do Estado e entre Estados; interação de indivíduos no contexto das agências burocráticas que atuam. Para compreender o debate acerca desse método, veja ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. **Relações Internacionais: Teorias e Agendas**. Brasília: IBRI, 2002, p. 224 a 232. As obras de referência acerca do método são ALLISON, G. **Essence of Decision: explaining the Cuban missile crisis**. 2 ed. Boston: Little Brown; SINGER, J. D. **International Conflit: three level of analysis**. World Politics, vol. 12 (3) p. 453-61. WALTZ, Kenneth. **Man, The State and War**. Nova Iorque: Columbia University Press, 1959. Duroselle, em sua obra *Tout Empire Péria*, utiliza uma linguagem ecumênica entre teoria e história, defendendo a análise da relação entre agentes e entre grupos políticos e sociais. Cf. DUROSELLE, Jean-Baptiste. **Todo Império Perecerá: teoria das relações internacionais**. Tradução de Ane Lize Spaltemberg de Siqueira Magalhães. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. p. 81-116.

³⁰¹ Cerro, embora defenda que não existe unidade na política externa do regime militar, afirma que o pragmatismo é construído continuamente, advindo da percepção de erros de determinadas estratégias de inserção externa. Cf. CERVO, Amado Luiz; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. p.380-7; Vizontini afirma que o pragmatismo desenvolve-se de fato a partir da administração Médici, quando a política externa executada por Gibson Barboza assumia a permissividade do sistema bipolar, com a multipolarização dos centros capitalistas, desejando a construção do Brasil como potência intermediária, por meio do pragmatismo, o que significou a despolitização da diplomacia brasileira, o abandono da retórica terceiro-mundista, e o enfoque nas relações bilaterais. No governo Geisel (1974-1979), a diplomacia do *Pragmatismo Responsável e Ecumênico*, executada por Azeredo da Silveira exaltava a posição pragmática, vista como a busca despolitizada de vantagens na cena externa, desatrelando-se de ideologias externas e ampliando as parcerias internacionais em seu chamado ecumenismo. Cf. VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. **A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)**. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998 p. 131-270;

universalização do comércio exterior brasileiro, embora mantivesse uma relação menos conflituosa com a hegemonia norte-americana.

Dessa forma, o discurso da PEI inicia um processo contínuo de construção do pragmatismo e da desideologização do discurso em política externa, uma vez que a experiência internacional do Brasil lhe informa, de acordo com a percepção dos agentes brasileiros, as falhas e as soluções, todas indicando um amadurecimento de uma inserção despolitizada.

O pragmatismo na política exterior brasileira, construído na sociedade de indivíduos e Estados³⁰², é percebido por seus agentes como uma ferramenta eficaz para acionar os contatos internacionais, e transformá-los em instrumentos de cooperação a serviço do projeto de desenvolvimento nacional, entendido no crescimento econômico e na evolução tecnológica e militar.

Costa e Silva, não obstante configure como precursor ou reanimador de uma posição pragmática na historiografia brasileira, apresenta-se como um agente politizador da política externa, uma vez que utiliza o universalismo como fator de barganha nas relações com os Estados Unidos. Por conseqüência, Costa e Silva reconhece que as relações do Brasil com esse Estado é ainda prioritária no que se refere aos temas econômicos e comerciais. Gelson Fonseca Jr. afirma, acerca da suposta ruptura de 1967, que embora não seja absoluta, existe uma continuidade da construção do pragmatismo entre 1960 e 1974:

Com a noção de pragmatismo responsável (PR), desenha-se um afastamento em relação à proposta doutrinária vigente e faz-se a crítica implícita do “ideologismo”, que teria orientado os momentos imediatamente anteriores da formulação diplomática³⁰³.

Dessa forma, a política externa de Costa e Silva não deixa de politizar as relações internacionais do Brasil, ao reconhecer a necessidade de

³⁰² Utiliza-se aqui a noção construtivista de Wendt, que defende que a formação do sistema internacional é resultado da interação social entre Estados: “...I argue that states are real actors to which we can legitimately attribute anthropomorphic qualities like desires, beliefs, and intentionality”. Cf. WENDT, Alexander. *The State and The Problem of Corporate Agency*. In: **Social Theory of International Politics**. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. p. 194.

³⁰³ FONSECA Jr., Gelson. *Mundos Diversos, Argumentos Afins: notas sobre aspectos doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável*. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEINTEFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (coord.) **Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)**. 2 ed. 2 vol. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006. p. 382;

uma estratégia específica para instrumentalizar o diálogo com os Estados Unidos. É possível afirmar, no entanto, que o universalismo da “Diplomacia da Prosperidade” é intensificado nos esforços e intenso engajamento multilateral, em defesa do desenvolvimento nos organismos e concertos internacionais, como ALALC, OEA, UNCTAD, G-77, ONU³⁰⁴.

Visto que os Estados Unidos são os principais parceiros econômicos e comerciais do Brasil na década de 1960, considerando a assimetria de poder e observando o viés nacionalista do grupo que cercava Costa e Silva, as relações bilaterais assumem um novo escopo. Enquanto a dinâmica da política de ajuda externa norte-americana no período de Castelo Branco era premiar as medidas de estabilização macroeconômica, no período da administração Costa e Silva essa política passa a penalizar as medidas que se afastam da ortodoxia econômica.

No capítulo anterior foi exposto que a equipe econômica do governo Costa e Silva assumiu uma estratégia de manter a inflação no nível de 20%, evitando diminuí-la, e direcionando os esforços para expansão do crédito ao setor industrial brasileiro.

Delfim Neto e Hélio Beltrão não se afastaram excessivamente das políticas preconizadas no PAEG. O controle direto do nível geral de preços, o controle gradualista dos salários, e o crescimento da carga tributária visavam evitar desequilíbrios na economia nacional. Houve continuidade com respeito ao setor externo da economia brasileira, seguindo a política de minidesvalorizações cambiais, promoção do comércio exterior, negociação de linhas de crédito estrangeiras e atração de investimentos estrangeiros diretos.

O que ocorre de novo na política econômica de Costa e Silva é a flexibilização da política de crédito. A administração Neto-Beltrão expandiu o crédito e o investimento na economia, cujos insumos advinham do nível de poupança doméstica, do capital externo e do saneamento das contas nacionais no período 1964-67, que proporcionou maior espaço para gastos governamentais.

É nesse aspecto que as relações do Brasil com a USAID e FMI tornam-se conflituosas, uma vez que essas defendiam um enfoque

³⁰⁴ VIZENTINI, op. cit., p. 109-116.

monetarista, e não objetivavam abordagens desenvolvimentistas, que era o cerne das políticas públicas da administração da linha-dura. Explica assim essa dinâmica:

In IMF-like fashion, the reviews concentrated on monetary and fiscal instruments rather than on economic targets. In early 1967, for example, AID suspended payments on its program loan when, in the face of its advice to the contrary, Finance Minister Antonio Delfim Neto eased credit and wage restrictions to combat incipient recession. Only after Delfim revived measures for stabilization, once the rate of inflation (and the rate of growth) appeared to be increasing, did AID resume its disbursements. Such “pushing and pulling” grated both the United States and Brazil³⁰⁵.

Se por um lado as relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos entram em desentendimento por causa da gestão econômica desenvolvimentista de Costa e Silva, por outro lado seguem os cortes no orçamento do governo Johnson para assistência externa.

No ano de 1967 as relações entre o presidente Johnson e o Congresso norte-americano tornaram-se mais conflituosas que no ano de 1964. Os principais motivos eram os gastos no Vietnã e os custos da política de ajuda externa. Da mesma forma que os cortes no orçamento da AID em 1963 dificultaram a ação da política externa norte-americana, os novos cortes aprovados pelo poder legislativo, em setembro de 1966, intensificaram esse cenário.

Na ocasião da aprovação do Ato de Assistência Externa de 1966, que inseria cortes orçamentários, o Presidente Johnson dirigiu mensagem aos parlamentares:

I strongly urge the Congress next year to recognize the need for greater flexibility in the administration of a complex program that must be responsive to the rapidly changing circumstances of our world. Undue restrictions on the form and timing of our actions can significantly diminish the benefits we seek from the program³⁰⁶.

³⁰⁵ BELL, op. cit., P. 97.

³⁰⁶ Memorando de Edward K. Hamilton da Equipe do Conselho de Segurança Nacional ao Assistente Especial do Presidente Deputado Bator e ao Assistente Especial do Presidente Rostow, Washington, 6 de fev. 1967. Assunto: Como lidar com as limitações no “número de países” na Lei de Ajuda Externa. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Arquivo Ajuda Externa, Caixa 16. Confidencial.

Deve-se esclarecer, contudo, que a oposição do legislativo não era um bloco homogêneo, e entre os parlamentares havia divergências. As limitações no número de países passíveis de receber capital público norte-americano e os cortes no orçamento foram sugeridos pelo Senado. A Câmara dos Deputados - House of Representatives – opôs-se ao projeto de lei, que, no entanto, foi aprovado.

Em 15 de fevereiro de 1967, Johnson se dirigiu ao senador John W. Fulbright, então presidente do Comitê de Relações Exteriores do Senado. Em sua mensagem, o presidente relacionou a política de ajuda externa ao interesse nacional dos Estados Unidos, cujo resultado foi manter a influência norte-americana nos destinos das nações menos desenvolvidas.

I know that you have differences with the Administration with respect to the aid program, and particularly with respect to Development Loans. But there is no disagreement between us as to the importance of foreign aid. During the past few months we have made important policy changes in the foreign aid programs, and which will increase its multilateral and regional aspects. I would hope very much that you would be able to support the Administration's efforts to move in that direction. If arbitrary restrictions are imposed the victims will be a number of African countries where the programs are small, the needs great, and the consequences to our foreign policy important. I believe it is in the national interest for this Government to support--even though the dollar amounts are relatively modest--these new nations in their struggle to achieve equality and economic development³⁰⁷.

Apesar dos esforços do Executivo, a Lei de Ajuda Externa de 1966 encerrou por condicionar a ação da política externa norte-americana no sistema internacional, tanto no que se refere à ajuda econômica como militar.

A proposta orçamentária inicial do presidente para o programa de ajuda externa foi de US\$3,126 bilhões. Na Conferência Latino-Americana em Punta del Este, ocorrida entre os dias 11 e 14 de abril de 1967, o presidente Johnson prometeu aos chefes de Estado latino-americanos aumentar para US\$1,5 bilhão o programa de ajuda da Aliança para o Progresso, ou inserir aumentos de US\$300 milhões nos próximos 5 anos.

³⁰⁷ Carta do Presidente Johnson ao Presidente do Comitê de Relações Exteriores do Senado Sr. J. W. Fulbright, Washington, 5 de fev. 1967. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Arquivo Determinações Presidenciais, vol. IV, Caixa 40. Sem classificação.

Em razão dessa promessa, a proposta orçamentária do Executivo foi revisada para mais US\$100 milhões, e considerando o financiamento de US\$84 milhões para a infra-estrutura da Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN, o orçamento sugerido totalizou US\$3,310 bilhões³⁰⁸.

O corte imposto pelo Senado à proposta orçamentária do presidente foi de 25% do saldo analisado, ou seja, uma diminuição de US\$810 milhões, restando à política de ajuda externa norte-americana uma quantia de US\$2,5 bilhões. O corte para o ano de 1967 foi maior que aquele de 13% (US\$451 milhões) feito à proposta de Johnson para 1966³⁰⁹.

Restou, portanto, à USAID realocar os recursos de seus programas de assistência externa, tal como segue abaixo.

Programa	Realocação dos Recursos da USAID - 1967 (US\$ milhões)			
	Orçamento proposto	Corte estimado	Apropriação final	Varição no Orçamento (%)
Aliança para o Progresso	643	103	540	-16,02
Empréstimos para o Desenvolvimento	774	344	430	-44,44
Assistência ao Vietnã	550	60	490	-10,91
Assistência em Outras Regiões	170	40	130	-23,53
Assistência Técnica	243	43	200	-17,70
Assistência Militar	680	220	460	-32,35

Quadro 08. Fonte: Memorando do Administrador da Agência para Desenvolvimento Internacional William Gaud ao Presidente Johnson, Washington, 29 de jul. 1967. Assunto: Conseqüências da Apropriação da Ajuda Externa de US\$2,5 bilhões. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Arquivo da Ajuda Externa, Caixa 16. Secreto.

É possível verificar, de acordo com a tabela acima, que o maior corte foi para o programa da USAID voltado para o desenvolvimento. O programa de assistência para a Aliança para o Progresso recebeu o segundo menor recuo em seu saldo disponível. No que tange aos cortes em assistência militar, Gaud afirma que *“And there would be serious political problems created by cuts in such smaller programs as the Philippines and Latin America”*³¹⁰.

A decisão da USAID evidencia os objetivos já comentados anteriormente acerca da política de ajuda externa norte-americana. Os programas de assistência externa visaram manter e aumentar a influência dos

³⁰⁸ Memorando do Administrador da Agência para Desenvolvimento Internacional William Gaud ao Presidente Johnson, Washington, 29 de jul. 1967. Assunto: Conseqüências da Apropriação da Ajuda Externa de US\$2,5 bilhões. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Arquivo da Ajuda Externa, Caixa 16. Secreto.

³⁰⁹ Id.

³¹⁰ Id.

Estados Unidos na política internacional; foram voltados para os países com condições de erigir bases próprias de desenvolvimento e para atrair outras fontes de recursos externos, e cita-se, entre estes, o capital privado estrangeiro. O parecer do administrador da USAID conclui quanto às restrições impostas pelo Senado que:

This analysis shows that: an appropriation of \$2.5 billion is clearly not enough to do the job; it would have severe political and economic consequences and substantially weaken U.S. influence in the less developed world; it would cause others to do less as well and thus have a cumulative effect on the development business; it would make it impossible for us to reward good self-help performance and to sustain the momentum generated by past investment in foreign assistance; it would gut our War on Hunger effort³¹¹.

Em 1967 os repasses de capital público norte-americano diminuíram em relação ao ano anterior. Os financiamentos oficiais para desenvolvimento reduziram-se em 27%, recuando de US\$329 milhões em 1966 para US\$240 milhões em 1967. Esse capital compreendia recursos do *Social Progress Trust Fund*, da USAID e dos programas *Food for Peace* e *Peace Corps*.

A assistência econômica dos Estados Unidos ao Brasil reduziu no ano em que Costa e Silva assumiu o poder. Em 1966 foram concedidos à economia brasileira US\$346 milhões, quantia essa que diminuiu para US\$270 milhões em 1967, representando uma queda de 22%.

Seguindo uma trajetória diversa, estiveram os empréstimos de longo prazo do Export-Import Bank e a assistência militar. Quanto às concessões do EximBank, em 1966 foram emprestados ao governo brasileiro US\$16,9 milhões, soma que cresceu para US\$30 milhões no ano seguinte. A assistência militar aumentou em 11% entre 1966 e 1967, avançando de US\$28,9 milhões para US\$31,2 milhões³¹².

No final de 1967, o governo norte-americano encomendou um relatório sobre a política de ajuda externa. Segundo conclusão desse relatório, as linhas de crédito do EximBank possuem um efeito danoso à economia de outros Estados, ao drenar mais capital por meio de juros e amortizações do que conceder financiamentos.

³¹¹ Id.

³¹² Office of Statistics and Report of the Bureau for Program and Policy Coordination. U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organization: obligations and loans authorizations, July 1, 1945 – June 30, 1971. AID, 24 de maio de 1972. p. 38;

For the last several years, the Export-Import Bank has been taking more money out of the developing countries than it has been lending to them for development. It is important to reverse this trend. In order to keep the AID budget request at \$2.6 billion, the Export-Import Bank will have to provide more funds next year to key countries that meet the Bank's lending criteria, such as Korea, Turkey, Pakistan and Brazil³¹³.

O relatório também argumenta que a participação do capital privado é importante para atender as necessidades de desenvolvimento dos países listados no programa de ajuda externa.

We should request limited authority--on an experimental basis--to provide a U.S. guarantee on public and private borrowing in the U.S. capital market for countries and projects approved by AID. If successful, this technique could be used in future years on a more substantial scale as an alternative to AID funds for selected countries³¹⁴.

Deve-se ressaltar que, tal como consta no relatório, essa possível política de garantias para o capital privado estava descartada para o ano de 1968: *“Several other possibilities have been rejected for the next fiscal year, including interest subsidies on LDC borrowings in the U.S. market and further tax incentives to U.S. private investment”*³¹⁵.

³¹³ Relatório da Força Tarefa de Ajuda Externa, Washington, sem data. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo Central, FT 600/Task Force on Foreign Aid, Caixa 36. Confidencial. O relatório foi transmitido a Joseph Califano por Nicholas Katzenbach disfarçado em memorando de 11 de dezembro que advertia que o relatório, que representava o consenso dos membros da Força Tarefa, não considerava o programa de assistência militar. As agências representadas na Força Tarefa são: Departamento de Estado, do Tesouro, de Defesa, de Agricultura, de Saúde, de Educação e de Bem-Estar; AID; Conselho de Assessores Econômicos; Secretaria de Orçamento e Casa Branca.

³¹⁴ Id. Em nota de rodapé do relatório consta uma observação do Tesouro norte-americano, opondo-se a essa política de garantias e incentivos ao capital privado, *“unless and until a study can show the benefits outweigh the very considerable risks”*. Essa posição do Tesouro é razoável, uma vez que incentivos implicam menor tributação para investimentos externos, e garantias implicam fundos para ressarcir os investimentos não remunerados. Isso significa gastos num cenário em que o Legislativo e o Tesouro atuam de modo a solucionar o balanço de pagamentos norte-americano deficitário;

³¹⁵ O relatório adverte que a estratégia de incentivos ao capital privado só deveria ser implementado para o ano de 1970: *“The principal merits of the proposal are (1) Such borrowing would not be a charge on the U.S. Government budget. The budget would be affected only if the borrower(s) defaulted. (2) We may want to move in the direction of using private rather than public U.S. funds in a much more substantial way in FY 1970 and beyond--with an interest rate subsidy where needed. The FY 1969 proposal would be presented as a trial run. It would introduce Congress to the idea, as well as LDCs to Wall Street. (3) It is a new initiative, modest but sensible and forward-looking”*. In: Id.

Como verificado no capítulo segundo da presente pesquisa, o capital privado estrangeiro intensifica suas inversões no Brasil somente a partir de 1969, quando o crescimento da economia brasileira é evidenciado, e quando a percepção de estabilidade do regime político é generalizada entre os investidores. Uma das causas relevantes para essa dinâmica está no fato de que o programa econômico de Delfim Neto expandia a demanda agregada, o que implica numa maior perspectiva de lucros para os empresários.

Os investimentos estrangeiros diretos somaram em 1966 US\$159 milhões, conforme quadro abaixo. No primeiro ano de Costa e Silva no comando do país, esses investimentos reduziram-se para US\$115 milhões, em razão do discurso nacionalista do governo, que inseria um fator de risco, tal como considerado pelo Tesouro norte-americano.

Investimento estrangeiro direto no Brasil	
Ano	U\$ Milhões
1964	86
1965	154
1966	159
1967	115
1968	137
1969	219

Quadro 09. Fonte: Balanço de Pagamentos. Banco Central do Brasil

Em 1968 essa quantia praticamente mantém-se estável, em US\$137 milhões. Somente em 1969 houve crescimento considerável de 60%, fechando o ano em US\$219 milhões.

Dessa forma, têm-se dois constrangimentos nas relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos. De um lado, a flexibilização fiscal e salarial de Costa e Silva que dificultava entrada de capitais públicos externos, e seu discurso nacionalista, em cujos atos institucionais preconizavam a construção de uma ditadura, afastando capital privado estrangeiro.

No outro lado, a USAID sofre novos cortes em seu orçamento, e as dificuldades com o balanço de pagamento impedem o Executivo de propor e aprovar leis de incentivo ao investimento privado norte-americano em países menos desenvolvidos.

Considerando a assimetria de poder, que os Estados Unidos eram o principal credor do Brasil, e que a este faltavam recursos internos para implementar o projeto de desenvolvimento, a pressão que as agências norte-americanas exerciam sobre o governo brasileiro eram consideráveis, e apresentam um cenário diferente daquele desenhado pela literatura, de uma rivalidade emergente.

Havia uma interdependência entre os dois países, mas, evidentemente, o Brasil precisava mais dos Estados Unidos do que este daquele, uma vez que o custo de distanciamento entre os dois para o Brasil era maior, pois o que estava em jogo era o desenvolvimento nacional.

Em 5 de dezembro de 1967, o assistente especial do Presidente, Rostow Walt, informou Johnson que o diálogo realizado com Delfim Neto foi positivo. O Ministro da Fazenda, após ser pressionado pela USAID e pelo embaixador Tuthill, conseguiu concessão de capital norte-americano sob a condição de manter as políticas de estabilização, concordando com as exigências norte-americanas.

Segundo consta na mensagem de Rostow a Johnson, o embaixador Tuthill propôs liberação de US\$25 milhões ao Brasil para criar bom ambiente político, crendo que Costa e Silva estava comprometido com as medidas de estabilização. Gaud, administrador da USAID, assumiu posição menos idealista:

Bill Gaud and Covey Oliver recommend tying the disbursement to prior satisfactory devaluation, credit tightening and budget trimming, leaving the timing up to the Brazilians. They would be willing to increase the tranche to \$50 million if this would help the Minister take action now³¹⁶.

Rostow recomenda a Johnson a solução dada por Gaud:

Given the importance of Brazil and your good relations with President Costa e Silva, I favor being as forthcoming as we can consistent with our overriding objectives of: keeping Brazil's momentum toward stabilization; maintaining a record on Brazil which will win continued Congressional support. The Gaud-Oliver formula comes closest to satisfying all points. I recommend you approve it.

³¹⁶ Memorando Assistente Especial do Presidente (Rostow) ao Presidente Johnson, Washington, 5 dez. de 1967. Assunto: Programa de Empréstimo assistencial ao Brasil. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Arquivo de País, Brasil, vol. VII-a, 8/64-11/68. Confidencial;

No dia 13 de dezembro, após acordo realizado com Delfim Neto, Rostow anuncia a liberação de US\$25 milhões para janeiro de 1968, logo que as medidas de estabilização fossem implementadas, e a liberação de mais US\$50 milhões para o restante desse ano³¹⁷.

Em 1968, as relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos mantém-se harmoniosas, somente abaladas ao final desse ano, quando em dezembro foi decretado o Ato Institucional nº5.

Se no período entre 1964 a 1966 a participação dos Estados Unidos cresce na balança comercial brasileira, no período compreendido entre 1967 a 1969 essa participação diminui, sem, contudo, abalar a liderança de demanda e dos produtos norte-americanos na pauta de comércio exterior do Brasil.

Em 1967 a participação dos Estados Unidos nas importações brasileiras foi de 33,11%, avançando em 1968 para 33,33%, e recuando consideravelmente para 26,38% em 1969.

A demanda norte-americana, em 1967, foi responsável por quase 40% das compras de produtos brasileiros, caindo no seguinte para 36,90%, encerrando o último ano de Costa e Silva no comando do Brasil em 34,22%. A tabela abaixo sumariza esse cenário.

Relações Comerciais entre Brasil e Estados Unidos de 1964 a 1969 (US\$Milhões)						
Balança Comercial do Brasil			Participação dos Estados Unidos			
Ano	Exportações	Importações	Exportações	Importações	Exportações	Importações
1964	1.43	1.086	474.3	435.8	33.17%	40.13%
1965	1.596	941	520.2	325.3	32.59%	34.57%
1966	1.741	1.303	581.4	590.0	33.39%	45.28%
1967	1.654	1.441	547.6	572.3	33.11%	39.71%
1968	1.881	1.855	627.0	684.5	33.33%	36.90%
1969	2.311	1.993	609.8	682.0	26.38%	34.22%

Quadro 10. Fonte: Banco Central do Brasil. Balanço de Pagamentos: 1963-2006. Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Estatísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1985. In: Séries Estatísticas Retrospectivas. vol. 3. Rio de Janeiro: IBGE, 1986.

Dessa forma, embora a balança comercial do Brasil evidenciasse crescimento de suas relações com outras regiões, a predominância norte-

³¹⁷ Memorando Assistente Especial do Presidente (Rostow) ao Presidente Johnson, Washington, 13 dez. de 1967. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Arquivo de País, Brasil, vol. VII-a, 8/64-11/68.

americana ainda se fazia presente. O segundo país com a maior participação na balança comercial do Brasil era a Alemanha Ocidental, que em 1969 comprava 9,52% das exportações brasileiras, enquanto concentrava 14,3% das importações brasileiras. Os investimentos estrangeiros diretos, no período de 1967 a 1969, cresceram 190,26%, caindo no início do governo Costa e Silva e recuperando-se ao longo de sua administração, como já exposto.

Isso evidencia a confiança crescente do setor privado estrangeiro na economia brasileira, uma vez que esses investimentos são preponderantes em bens de capital e infra-estrutura.

Além desse tipo de investimento, foi registrado relevante crescimento na entrada de capital externo privado e público na forma de crédito comercial, crédito de empresas e financiamento de organismos e agências internacionais. Esse capital constitui a rubrica Outros Investimentos Estrangeiros no Balanço de Pagamentos. No período de Costa e Silva na presidência da república, os investimentos estrangeiros líquidos (entrada de capital menos amortização) registraram um crescimento de 1.722%. Em 1967 entraram sob forma de capital financeiro US\$41 milhões, subindo para US\$614 milhões em 1968, encerrando 1969 em US\$698 milhões³¹⁸.

A esse cenário de crescente confiança do setor externo na economia brasileira e de manutenção da relevante participação norte-americana no comércio exterior brasileiro opõe-se a deterioração da assistência financeira e militar da administração Johnson ao Brasil.

A luta entre o Congresso norte-americano e a Casa Branca acerca do orçamento para a política de ajuda externa indicava a vitória do primeiro. Em maio de 1968, a USAID e o poder executivo dos Estados Unidos ensaiavam negociar com os líderes parlamentares um corte de US\$1,056 bilhão nos gastos em assistência externa³¹⁹.

O Comitê de Conselho Geral para Programas de Assistência Externa, órgão diretamente ligado ao presidente Johnson, emitiu um relatório em outubro de 1968, no qual urgia: a necessidade de incentivar a participação de capital privado nas políticas de desenvolvimento dos países menos

³¹⁸ Fonte: Banco Central do Brasil. Balanço de Pagamentos: 1963-2006.

³¹⁹ Draft do Memorando para o Presidente Johnson, Washington, 21 mai.1968. Assunto: Negociando pacote para ajuda externa. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Ajuda Externa, Caixa 16. Secreto.

desenvolvidos, especialmente aquele voltado para gerar manufaturas e industrialização; utilizar os Direitos Especiais de Saque do FMI para financiar projetos de desenvolvimento; e levantar nos fundos próprios e de organismos internacionais para subsidiar assistência internacional³²⁰.

Enquanto Johnson articulava por defender seu espaço de manobra para política de ajuda externa, essa aumentava em 1968 para o Brasil. Os empréstimos de longo prazo do Export-Import Bank que foram de US\$30 milhões em 1967 cresceram para US\$50,8 milhões em 1968. A ajuda militar norte-americana para o Brasil também cresceu no período, saindo de US\$32,1 milhões para US\$36,6 milhões. A ajuda econômica que foi de US\$270 milhões em 1967 expandiu para US\$331,5 milhões no ano seguinte, registrando um aumento de 22,7%³²¹.

Esses números evidenciam a importância que o Brasil exercia nos desígnios dos Departamentos de Estado e de Segurança, considerando os cortes aprovados pelo Congresso norte-americano nos gastos em assistência externa. Além disso, revela que o universalismo da “Diplomacia da Prosperidade” não arriscava a política brasileira de estabilidade de preços, nem as relações econômicas e comerciais entre Brasil e Estados Unidos.

Em novembro de 1968, Gaud urge Charlie Zwick, Diretor da Agência de Orçamento, sobre a importância da política de ajuda externa:

Throughout his Administration the President--despite Congressional hostility and cuts--has consistently emphasized the importance of an adequate aid program. For FY 1967 through FY 1969 he requested economic aid appropriations of \$2.469 billion, \$2.630 billion and \$2.499 billion respectively. [...] The President should continue to hold the high ground on which he has stood throughout his term of office. He should do so: to reaffirm to the American people, as he has for the last five years, that foreign aid is important to our security and to international cooperation in building a better world; to make it clear to the developing countries that he means it when he says the United States will do its best to help them modernize their societies and give their people a better life; and to convince other advanced countries, who are disturbed at our slipping to seventh place among aid donors, that he is not

³²⁰ Relatório do Comitê de Conselho Geral para Programas de Assistência Externa do Presidente, Washington, 15 out.1968. Fonte: Centro de Documentação Nacional de Washington, RG 286, Perkins Committee--President's General Advisory Committee on Foreign Assistance Programs--C. Tyler Wood Files--CY 66 thru CY 70. Sem classificação. O presidente do Comitê era James A. Perkins, e o relatório contém 43 páginas.

³²¹ Office of Statistics and Report of the Bureau for Program and Policy Coordination. U.S. Overseas Loans and Grants and Assistance from International Organization: obligations and loans authorizations, July 1, 1945 – June 30, 1971. AID, 24 de maio de 1972. p. 38;

recommending to his successor that the United States turn its back on its responsibilities toward the developing world³²².

Em 11 de dezembro de 1968, a USAID conclui que o Brasil manteve os principais eixos da política de controle inflacionário e estabilização macroeconômica, decidindo liberar os US\$50 milhões prometidos em janeiro desse ano a Delfim Neto. Entretanto, o desembolso não foi realizado por causa do Ato Institucional nº 5.

Embora Cervo, ao tratar das relações interamericanas na década de 1960, tenha revelado que um regime capitalista e pró-norte-americano era mais importante para os Estados Unidos que um regime democrático, e não obstante a documentação consultada evidencie a importância política do Brasil capitalista, mesmo em regime militar, para a hegemonia do Norte, essa concepção ruiu após o AI-5.

Como já exposto, esse decreto presidencial foi o golpe final para o endurecimento do regime militar, afastando qualquer possibilidade legal de exercer oposição aos desígnios do Poder Executivo no Brasil.

Por conseqüência, e alterando suas concepções acerca dos reais objetivos da linha-dura nacionalista, o governo norte-americano suspende novas concessões de apoio econômico e militar ao Brasil. Segundo Bell: *“Three days later, after the Fifth Institutional Act, Washington placed “under review” (AID’s euphemism for “under suspension”) \$188 million in loans already authorized and all negotiations for new loans³²³.”*

A ajuda econômica dos Estados Unidos para o Brasil reduziu-se em 82,7% em 1969, caindo de US\$331,5 milhões em 1968 para US\$57,3 milhões no ano seguinte. A ajuda militar recuou de US\$36,6 milhões em 1968 para US\$800 mil em 1969. Os empréstimos do EximBank foram os que tiveram a menor queda, caindo entre 1968 e 1969, de US\$50,8 milhões para US\$27,9 milhões³²⁴.

³²² Carta do Administrador da Agência para Desenvolvimento Internacional (Gaud) para o Diretor da Agência de Orçamento (Zwick), Washington, 25 nov.1968. Fonte: Centro de Documentação Nacional de Washington, RG 286, Arquivos do Administrador da USAID: FRC 73 A 518, Ano Financeiro 67e Ano Financeiro 69, BUD Budget (outubro-dezembro) Ano Financeiro de 1969. Confidencial.

³²³ BELL, op. cit., p. 98;

³²⁴ Office of Statistics and Report of the Bureau for Program and Policy Coordination, op.cit., p. 38;

O AI-5 introduziu, portanto, um fator de divergência entre o Brasil e os Estados Unidos. Para estes o futuro das relações era incerto:

Meanwhile, within the embassy and in Washington, debate and division continued on the future of aid to Brazil in the face of increased repressiveness of the regime, the rise of the urban guerrilla activity, the widespread use of torture by the military, the impressive growth of the Brazilian economy, the swelling dollar reserves of the government, the increasing reluctance in the United States Congress to support aid generally, and the interest of embassy coalitions and Washington agencies in their own survival and prosperity³²⁵.

O endurecimento do regime militar no Brasil exerceu, portanto, dois efeitos em 1969 nas relações com os Estados Unidos. A entrada de capital público norte-americano diminuiu em consequência do AI-5. O presidente Johnson não tinha mais argumentos políticos para justificar diante do Congresso a ajuda financeira ao Brasil em fase de ditadura. Por outro lado, o setor privado externo aumentou seus investimentos no Brasil, dado o crescimento da demanda e da produção interna brasileira. O ex-embaixador Gordon observou esse cenário:

Nixon's ascent to the presidency coincided with I-A 5 in Brazil. Resistance to the regime there from students, trade unionists, and others was growing, with sporadic incursions of rural and urban guerrilla groups, generating increasingly severe repression. American public attention was abruptly drawn to these developments by the kidnapping of ambassador Burke Elbrick in September 1969 and his release, after several agitated days, in exchange for the freeing to Cuba of fifteen named political prisoners, mostly students. For the next six years, until the accession of President Ernesto Geisel and the trend toward distensão and abertura ("relaxation" and "opening"), American public opinion viewed Brazil with mixture of dismay about authoritarian repression and admiration of economic "miracle". Governmental economic assistance was no longer of crucial importance and private sector participated actively in the "miracle"³²⁶.

No dia 19 de dezembro, o embaixador Tuthill encontrou-se com Magalhães Pinto e Gibson Barbosa, este como Secretário-Geral do Itamaraty. Na conversa, Tuthill expôs a decisão de seu governo em suspender novas

³²⁵ BELL, op. cit., p. 99.

³²⁶ GORDON, Lincoln. The Evolution of Nationalism: a half century of brazilian-american relations. In: ALMEIDA, Paulo Roberto; BARBOSA, Rubens Antônio (eds.) Brazil and the United States in a Changing World: political, economic and diplomatic relations in the regional and international contexts. Washington: Embaixada do Brasil, 2003. p. 23.

inversões em ajuda externa para o Brasil, esperando verificar até que ponto era possível sua redemocratização.

Magalhães Pinto informou a Tuthill que o presidente Costa e Silva resistiu à idéia do AI-5, mas cedeu a fim de evitar medidas mais drásticas. Segundo o Ministro, o AI-5 era reflexo do medo dos militares acerca da formação de guerrilhas opositoras ao regime instalado em 1964, o que prejudicava o desenvolvimento econômico do país. O diálogo, tal como informado por Tuthill ao Departamento do Estado, evidencia uma posição de conciliação do governo brasileiro com Washington, sem discurso nacionalista ou autonomista.

Foreign Minister (Magalhães Pinto) stressed that "President has taken situation in his hands." Asked that I tell Secretary (Rusk) Costa e Silva "will proceed on democratic road soonest but needs comprehension of US Government." Specifically, Foreign Minister said it would be useful if US Government acts "with greatest prudence." Any condemnatory attitude in present excited atmosphere could permanently damage US-Brazil relations. Minister did not find it "useful to stop matters presently under consideration." Freezing them at this moment, he claimed, could lead to nationalistic reaction in army against US³²⁷. (grifo nosso)

Outro ponto relevante nesse encontro foi o pronunciamento de Delfim Neto em 18 de dezembro, solicitando ao governo dos Estados Unidos que não restringisse assistência econômica ao Brasil em razão do AI-5. Magalhães Pinto esclareceu que Delfim não consultou o Itamaraty, e garantiu que o governo não agiria sem antes consultar Washington.

At this point I told Foreign Minister yesterday's statement by Finance Minister Delfim Neto had been made without any consultation with us and was distinctly unhelpful. Government of Brazil was now pressing us for early action on AID programs on which it had previously dragged its feet. Attempts to use aid for political purposes could force a decision on US Government which would not be in interest of either our countries. Foreign Minister claimed Delfim had spoken without consulting him. Said he believed Delfim had talked by telephone directly to Washington with "official of Inter-American Development Bank or State Department official in charge of economic affairs." Foreign Minister assured me he

³²⁷ Telegrama da Embaixada no Brasil para o Departamento de Estado, Rio de Janeiro, 19 dez. 1968, 0220Z. Assunto: Conversa com o Ministro das Relações Exteriores Magalhães Pinto. Fonte: Administração Nacional de Arquivos e Documentos, RG 59, Arquivos Centrais 1967-69, AID(US) BRAZ. Confidencial.

would speak to Delfim and other economic ministers tomorrow and urge them not to take precipitous action which could create political difficulties³²⁸.

No início de janeiro, Costa e Silva encontrou-se com Tuthill, a fim de mostrar que a situação política no Brasil se normalizará, e que não deve prejudicar as relações com os Estados Unidos. Segundo o embaixador norte-americano: “*President closed conversation by asking me to assure my government that Brazil is now a true friend of the United States. This might not be the case under "the others" (presumably he was referring to the pre-1964 Goulart group)*³²⁹”.

A posição de espera do governo norte-americano e as conseqüências do AI-5 encerraram por inserir divergências nas relações entre Brasil e Estados Unidos. É possível que a “rivalidade emergente” defendida por Moniz Bandeira tenha sua origem no início de 1969. Segundo Vizentini, o Brasil abriu duas frentes de conflito e contestação contra a hegemonia americana. A primeira deu-se em razão das exportações brasileiras de café para os Estados Unidos.

O governo norte-americano acusava o Brasil de subsidiar as vendas de café solúvel em 1966. Embora o laudo arbitral da Organização Internacional do Café tenha absolvido o Brasil, os Estados Unidos pressionaram Costa e Silva e Magalhães Pinto, conseguindo a aquiescência destes em torno do estabelecimento do Acordo Arbitral do Café Solúvel de 1969, no qual se criava o imposto de 13 centavos de dólares sobre a importação norte-americana de café solúvel brasileiro.

A segunda frente ocorreu a partir de abril de 1969, quando o Brasil começou a conformar um movimento latino-americano na UNCTAD e na ONU para pressionar os Estados Unidos para liberalização comercial.

Visto que as demandas brasileiras não eram atendidas pelos Estados Unidos, ou eram apenas parcialmente, Magalhães Pinto, em agosto de 1969, afirmou que:

³²⁸ Id.

³²⁹ Telegrama da Embaixada no Brasil para o Departamento de Estado, Rio de Janeiro, 9 jan. 1969, 2340Z. Assunto: Encontro com o Presidente Costa e Silva. Fonte: Administração Nacional de Arquivos e Documentos, RG 59, Arquivos Centrais 1967-69, POL 17 US-BRAZ. Confidencial; Prioridade.

Nosso desenvolvimento não pode depender , tampouco, do simples apoio financeiro externo. Os países ricos em capital não estão obrigados a prover nossas necessidades. O volume de recursos externos que possamos obter é sempre aleatório, e o preço que por ele temos de pagar tende geralmente a ser elevado. A médio e longo prazo, o financiamento externo provoca situações de endividamento em que pode acarretar antes uma saída do que uma entrada líquida de capitais. O capital externo é contribuição útil, mas não será nunca substituto da determinação de resolvermos nossos problemas com nossos próprios meios³³⁰.

Dessa forma, observa-se que as relações entre Brasil e Estados Unidos tendem às divergências, uma vez que Washington diminuiu a ajuda financeira à economia brasileira.

No lado dos constrangimentos, a escassez de recursos internos no Brasil manteve-se constante durante o período estudado. Verificou-se que a insuficiência de insumos domésticos para implementar o projeto de desenvolvimento nacional, quando não influenciou as decisões dos governos brasileiros acerca das relações econômicas com os Estados Unidos, determinou os resultados e o comportamento da política externa brasileira.

Além disso, outros dois constrangimentos condicionaram as relações Brasil-Estados Unidos. O primeiro foi o contínuo corte, efetuado pelo Congresso norte-americano, no orçamento do programa de ajuda externa do governo dos Estados Unidos. O segundo foi a relutância do setor privado norte-americano em realizar investimentos no Brasil, dado o risco e a instabilidade do regime militar.

Considerando que o interesse nacional, nos discursos de política externa dos dois governos em análise, é o desenvolvimento econômico, e considerando que a poupança nacional não suportava suficientemente esse interesse, os recursos necessários seriam buscados no setor externo. Visto que os Estados Unidos eram os maiores credores do período, a posição do Brasil diante da hegemonia americana foi determinada por essa assimetria de poder econômico.

³³⁰ Palestra pronunciada pelo Ministro Magalhães Pinto na Escola de Comando e Estado Maior da Aeronáutica (ECEMAR), Rio de Janeiro, 1º ago. 1969. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **A Política Exterior da Revolução Brasileira**: discursos. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1968. p.117.

Entre 1964 e 1969, a intensidade das relações econômicas e comerciais entre Brasil e Estados Unidos mantêm-se, de tal forma que o parceiro norte-americano destaca-se na economia brasileira por sua liderança nos investimentos, exportações e importações. No que tange as relações políticas, a aproximação e concertação brasileira com Washington permanece. Embora Costa e Silva defendesse o universalismo, e não obstante fosse pressionado pela linha-dura para assumir um viés nacionalista, a chamada “Diplomacia da Prosperidade” dependia do capital norte-americano, e atuava para conquistá-lo.

CONCLUSÃO

As relações com os Estados Unidos constituem-se um dos principais eixos da inserção internacional do Brasil. Desde a gestão do Barão do Rio Branco, essa linha bilateral torna-se estratégica para o Brasil em sua busca pelo desenvolvimento e industrialização. Essa importância, na esfera econômica, emana da relação entre credor e devedor mantida por esses Estados, ou seja, a capacidade de investimento por parte dos Estados Unidos e a necessidade de recursos externos no lado brasileiro.

Nesse contexto, a presente pesquisa procurou analisar os processos de ruptura e continuidade na evolução histórica das relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos, no período entre 1964 e 1969. Houve uma mudança ideológica no plano da política externa no que se refere ao modo de inserção internacional do Brasil. O governo liberal-internacionalista de Castelo Branco destacou-se por uma aproximação e cooperação com o governo norte-americano, enquanto o governo Costa e Silva, de linha-dura nacionalista, defendeu uma inserção universalizante. Entretanto, no âmbito dos fluxos financeiros e comerciais verificou-se continuidade da posição de liderança da participação norte-americana na economia brasileira.

A coexistência entre ruptura ideológica política no governo brasileiro e continuidade das relações econômicas entre Brasil e Estados Unidos residiu, dessa forma, no plano da estrutura em que essas relações bilaterais se desenvolveram. Essa estrutura, conforme analisado, foi caracterizada, no corte temporal verificado, pela escassez de recursos brasileiros e pela assimetria política, militar e econômica entre Estados Unidos e Brasil.

As matrizes doutrinárias da política externa dos dois governos militares evidenciaram o constrangimento que essa estrutura impõe sobre as escolhas internacionais do Brasil. Nesse aspecto, a ruptura causada pela saída do grupo liberal e entrada do nacionalista deu-se na interpretação do estado do cenário internacional. Enquanto na administração Castelo Branco houve entendimento de que o mundo estava diretamente constrangido pela disputa de poder entre Estados Unidos e União Soviética, na administração Costa e Silva a compreensão era de que a clivagem Leste-Oeste cedia à clivagem Norte-Sul,

havendo espaço de manobra para potências menores e flexibilidade nas alianças internacionais.

As continuidades nas matrizes doutrinárias de política externa indicaram que a necessidade de recursos externos e a importância econômica dos Estados Unidos restringiram as estratégias de inserção internacional. Ambas as políticas externas identificaram o interesse nacional como desenvolvimento econômico e social; defenderam a universalização do comércio exterior brasileiro, diversificando a pauta de parceiros e de exportação; afirmaram a motivação econômica da política externa, cujo objetivo era captar no sistema internacional subsídios para o desenvolvimento nacional; e reconheceram o papel especial das relações com os Estados Unidos.

Além do contexto doutrinário, o plano real da conjuntura política e econômica evidenciou a necessidade que Brasília tinha, no período em pauta, em manter em bom entendimento as relações com Washington. Na administração Castelo Branco foi executado um programa de saneamento econômico, que implicou na queda de gastos públicos, do salário e recuo da indústria brasileira. Isso minou a base de apoio do governo militar, e as vendas de empresas brasileiras para as estrangeiras inseriu um fator negativo na imagem do regime militar, cujo resultado foi a queda da equipe liberal e ascensão da nacionalista, sob comando de Costa e Silva.

O segundo governo militar chegou a ensaiar uma flexibilização do regime, mas retomou o controle político, e intensificou as medidas ortodoxas do período liberal. A ruptura foi o crescimento do papel do Estado como agente econômico, com expansão dos investimentos e gastos públicos, utilizando o nível de poupança nacional conquistado na administração castelista, e impulsionando a indústria nacional. Nesse contexto, a manutenção dos Estados Unidos como o maior parceiro comercial e maior investidor do Brasil manteve-se entre 1964 e 1967.

A análise do sistema nacional brasileiro revelou que, durante os dois primeiros governos militares, o Brasil não apresentou condições autônomas de implementar seu projeto de desenvolvimento nacional. O comércio exterior e os investimentos estrangeiros receberam um tratamento especial pelas equipes econômicas de Castelo Branco e Costa e Silva, em função da contribuição que

esses dois fatores oferecem para resolver o problema do nível insuficiente de poupança interna.

Dessa forma, a percepção da política externa brasileira, de 1964 a 1969, acerca do interesse e das necessidades nacionais foi coerente com a realidade da década de 1960. Uma segunda consequência verificada é que o sistema de causalidades determinou o sistema de finalidades, ou seja, as forças profundas da economia e da sociedade conformaram a formulação ideológica das políticas externas de Castelo Branco e de Costa e Silva.

Essa relação entre política externa e política e economia interna refletiu-se no âmbito das relações entre Brasil e Estados Unidos.

Verificou-se que no período da administração de Castello Branco, as relações entre Brasil e Estados Unidos caracterizaram-se pelo evidente vínculo ideológico, em torno da construção de um Estado capitalista. No plano do diálogo foi identificado o entendimento e a intenção de aproximação por parte do governo brasileiro, em sua busca de credibilidade externa junto aos centros financeiros internacionais. Quanto ao alinhamento, não se pode afirmar categoricamente que tenha sido na forma automática ou irrestrita, visto dois fatores. Primeiramente, em sua matriz doutrinária a Política Externa Interdependente estabelece a percepção de que os interesses de uma potência média, como o Brasil, são específicos e devem diferenciar daqueles de uma grande potência, como os Estados Unidos, *vis-à-vis* sua agenda mais complexa e seu estágio de desenvolvimento industrial e capitalista mais avançado.

Destarte, a aproximação estratégica do Brasil com os Estados Unidos deu-se no plano da busca pelo desenvolvimento, instrumentalizando temas da agenda internacional que possam facilitar esse anseio nacional, evitando vínculos em arenas que significam mais custos que retornos.

É dessa forma, por exemplo, que é possível compreender o envio de tropas brasileiras para a República Dominicana, desejando a cooperação econômica e militar com os Estados Unidos; e também o não envio de contingente armado nacional para os conflitos no Vietnã, indeferindo o pedido de Washington.

A própria noção de círculos concêntricos foi reflexo dessa percepção, pois significa que a agenda brasileira é regional, mais simples, e voltada para o

tema específico do desenvolvimento, utilizando segurança apenas para legitimar suas demandas econômicas nos foros dos grandes Estados. A partir disso, a política externa evitou compromissos políticos e privilegiou a inserção no espaço asiático ou socialista, visando apenas manter e desenvolver relações comerciais com essa região.

Portanto, é possível afirmar, mediante restritamente aos fatos e à empiria, que houve uma aproximação brasileira com Washington condicionada à busca de insumos para o desenvolvimento.

Se a aproximação de Castelo Branco com Washington era percebida no cálculo estratégico como importante e na ideologia como conveniente, na administração Costa e Silva a aproximação é vista mais como uma necessidade do que como uma opção política. Verificou-se que no discurso manteve-se o entendimento, com assertivas brasileiras daquilo que Castelo Branco identificara no plano doutrinário, ou seja, de que os interesses de ambos os Estados não convergem em todo seu universo.

Todavia, as relações foram de um diálogo de alto nível, visto o importante fluxo comercial, que os Estados Unidos eram hegemonia no espaço americano, e que eram também o país que, no meio internacional, mais poderia contribuir para subsidiar o projeto de desenvolvimento nacional.

Quando Costa e Silva ensaiou uma flexibilização de sua política monetária e fiscal, viu-se freado pela pressão norte-americana em torno da manutenção dos eixos macroeconômicos de Roberto Campos e Octavio Bulhões. Além disso, não obstante sua caracterização como universalista, abandonando a noção de círculos concêntricos, a política externa de Costa e Silva atuou de modo semelhante à sua precedente, inserindo-se primordialmente nas relações com Washington, América Latina e Europa, buscando os países socialistas, africanos e asiáticos somente para abrir mercado e explorar fluxos comerciais. Exceção a isso se tem apenas a inserção brasileira em foros multilaterais, voltados para países menos desenvolvidos, rompendo com a política castelista de esvaziamento da representação brasileira na UNCTAD. Nesse período, de universalista tinha-se, no fato, apenas o comércio exterior brasileiro, em razão da missão de buscar recursos externos para o desenvolvimento nacional.

No que tange as relações bilaterais econômicas entre 1964 e 1969, o cenário foi de continuidade do entendimento e manutenção do nível dos fluxos comerciais e financeiros. Nesse aspecto, é importante destacar que a assimetria econômica entre Brasil e Estados Unidos determinou o comportamento econômico brasileiro e sua capacidade de atração de capital externo, informando que a estrutura prevaleceu sobre a preferência política, segundo Moravcsik; ou na ótica de Duroselle e Renouvin, a força profunda da economia constrangeu a ação do Estado brasileiro.

No lado do Estado norte-americano, estrangimentos estruturais dificultaram a capacidade do Departamento de Estado de arregimentar Estados latino-americanos em torno de sua esfera de influência. Os déficits no balanço de pagamentos, os gastos com previdência e a guerra do Vietnã, além dos déficits comerciais, diminuíram consideravelmente o orçamento do governo para sua política de ajuda externa, verificando-se a tentativa do poder Executivo de convencer o Congresso Nacional estadunidense a não realizar mais cortes nos programas da USAID. Em conseqüência disso, Lindoln Johnson urgiu os países receptores de capital público norte-americano a buscarem o capital privado estrangeiro. É assim que a embaixada dos Estados Unidos no Brasil pressiona os dois governos militares para seguirem políticas econômicas ortodoxas, de modo a erigir uma estrutura doméstica capitalista, liberal, aberta ao capital externo e concedendo-lhe garantias e perspectivas de lucros.

Nesse ponto, cabe ressaltar o crescimento da demanda brasileira em 1968, permitida pela flexibilização monetária e do crédito, mantendo o controle da inflação em nível aceitável, o que atraiu investimentos estrangeiros norte-americanos. A inversão externa não ocorreu na mesma intensidade no período castelista, em razão da contenção de demanda e queda do lucro, não obstante a construção de instituições econômicas ortodoxas.

No lado brasileiro, as dificuldades residiram na necessidade, já descrita, de saneamento econômico e equilíbrio macroeconômico, para então buscar o desenvolvimento nacional por meio de investimentos públicos e privados. A escassez de recursos internos levou o Brasil à aproximação com Washington. Como verificado na documentação diplomática norte-americana, o Brasil era percebido pelo Departamento de Estado como o maior ator e

parceiro nas relações interamericanas, devendo receber tratamento singular. Entretanto, os cortes no orçamento na política de ajuda externa dos Estados Unidos dificultaram a ação brasileira pela busca de capital público norte-americano. Embora não comprovado documentalmente, é possível inferir que a oposição nacionalista ao governo de Castelo Branco, e a noção de construir o desenvolvimento por meios domésticos advêm da constatação de que a aproximação com Washington não gerou o retorno esperado.

Entretanto, das opções disponíveis, os Estados Unidos permaneceu sendo o Estado que mais pôde contribuir para a consecução do interesse nacional. Foi o país que mais investiu no Brasil com capital público e privado em toda a década de 1960, e nas relações comerciais, foi o Estado que mais importou produtos brasileiros e exportou bens de capital para o Brasil. Tem-se que, malgrado as dificuldades em conquistar capital público e privado norte-americano, era necessário, dada a assimetria econômica e a necessidade de recursos, o Brasil manter em alto nível as relações com Washington, não verificando rupturas no período de 1964 a 1969.

Uma pequena oscilação nas relações Brasil-Estados Unidos ocorreu no início de 1969, após o decreto do 5º Ato Institucional. No entanto, o governo brasileiro procurou justificar-se, evitando minar seu capital político mediante Washington. Como reflexo, houve uma queda temporária nas inversões públicas norte-americanas, que se recuperaram em 1970, após restauração do entendimento.

Destarte, tem-se que no período de 1964 a 1967, as relações com os Estados Unidos mantiveram-se primordiais na busca brasileira pelo desenvolvimento, refletindo no fato histórico a percepção do Barão do Rio Branco e Joaquim Nabuco no final da década de 1880, de que dada a hegemonia norte-americana, a consecução do interesse nacional inevitavelmente deveria passar pelo contato com Washington, enquanto o Brasil não fosse uma grande potência.

FONTES E BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

Livros e Artigos

ABREU, Marcelo Paiva de; VERNER, D. Long-Term Brazilian Economic Growth 1930-1994. Paris: OECD, 1997. (Development Centre Studies. Long-term growth series/OCDE).

ACKERMAN, Frank. Hazardous to Our Wealth: Economic Policy in the 1980s. Boston: South End Press, 1984. 195 p.

ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org). Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990). 2 vol. São Paulo. Cultura, 1996. 380 p.

_____; SEINTEFUS, Ricardo; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de. (coord). Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): crescimento, modernização e política externa. vol. 1. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006. 559 p.

ALLISON, G. Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis. 2 ed. Boston: Little Brown; SINGER, J. D. International Conflit: three level of analysis. World Politics, vol. 12 (3) p. 453-61.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. Formação da Diplomacia Econômica no Brasil: As relações econômicas internacionais no Império. SÃO Paulo: Senac, 2001. 675 p.

_____. Relações Internacionais e Política Externa do Brasil: dos descobrimentos à globalização. Porto Alegre: Editora UFRGS, 1998. 359 p.

_____; BARBOSA, Rubens Antônio (eds.) Brazil and the United States in a Changing World: political, economic and diplomatic relations in the regional and international contexts. Washington: Embaixada do Brasil, 2003. 226 p.

BAER, Werner. A Economia Brasileira. Tradução de Edite Sciulli. 2 ed. rev. São Paulo: Nobel, 2002. 509 p.

BANDEIRA, Luis Alberto Moniz. Brasil – Estados Unidos: a rivalidade emergente: 1950-1988. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira. 328 p.

BARBOSA, Antônio José. Parlamento e a Política Externa Brasileira (1961 a 1967). Brasília, 2000. 340 f.

BEAULAC, Willard Leon. A Diplomat Looks at Aid to Latin America. London: Southern Illinois University Press, 1970. 148 p.

BERNSTEIN, Marvin D. Foreign Investment in Latin America: cases and attitudes. New York: Alfred A. Knopf Inc., 1966. 306 p.

BOSCHI, Renato Raul. National Industrial Elites and the State in Post-1964 Brazil: *Institutional mediations and political change*. Ann arbor: Univ. Microfilms Int., 1978. 489 f.

BRASIL/PRESIDENTE, 1967-1969 (COSTA E SILVA). Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo presidente da república na abertura da sessão legislativa de 1968. Brasília: Imprensa Nacional, 1968. 178 p.

BRUM, Leila Maria; SILVEIRA, Ana Maria Medeiro Simas de Azevedo (coord.) A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1946 – 1995. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1995. 596 p.

BUCCO, Jack A. The Economic Policy of the Brazilian Military Regime: 1964-1985. Bowling Green State University, 2002. 257 f.

CAMPOS, Roberto de Oliveira. A Lanterna na Popa: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. 1417 p.

CARVALHO, Maria Auxiliadora de; SILVA, César Roberto Leite da. Economia Internacional. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 300

CASO, Antônio. A Esquerda Armada no Brasil: 1967-1971. Lisboa: Moraes Editora, 1976. 327p.

CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar. Discursos: 1964-1967. Brasília: Secretaria de Imprensa, 251 p.

CERVO, Amado L. (org.). O Desafio Internacional: a política exterior do Brasil de 1930 a nossos dias. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1994. 359p.

_____. Política Exterior e Relações Internacionais do Brasil: enfoque paradigmático. Revista Brasileira de Política Internacional. v. 46, n. 2, p. 5-25, 2003.

_____. Relações Internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas. Brasília: IBRI, 2001, 316 p.

_____; BERVIAN, Pedro Alcino. Metodologia Científica. 4 ed. São Paulo: Makron Books, 1996. 209p.

_____; BUENO, Clodoaldo. História da Política Exterior do Brasil. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002. 526 p. (Coleção O Brasil e o Mundo);

_____. Eixos conceituais da política exterior do Brasil. In: Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, v. 41, N° Especial, p. 66-84, 1998.

CONTADOR, C. R.; HADDAD, C. Produto Real, Moeda e Preços: a experiência brasileira no período 1861-1970. Rio de Janeiro: IPEA, 1975.

CUNHA, Vasco Leitão da. Diplomacia em Alto-Mar: depoimento ao CPDOC. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1994. 327 p.

CYSNE, Rubens Penha. A Economia Brasileira no Período Militar. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; ARAUJO, Maria Celina Soares D'. (org.) 21 Anos de Regime Militar: Balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 232-270.

D'ARAÚJO, Maria Celina (org.) Os Anos de Chumbo: a memória militar sobre a repressão. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994. 326p.

D'ARAÚJO, Maria Celina; FARIAS, Ignez Cordeiro de; HIPPOLITO, Lúcia. (orgs.) IPEA: 40 anos apontando caminhos. Depoimentos ao CPDOC. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005. 469 p.

DANESE, Sergio Franca. Diplomacia Presidencial: História e crítica. Rio de Janeiro: Topbooks, 1999. 516 p.

DINIZ, Eli. Empresariado, regime autoritário e modernização capitalista: 1964-85. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; ARAUJO, Maria Celina Soares D'. (org.) 21 Anos de Regime Militar: balanços e perspectivas. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 198-231.

DOCKHORN, Gilvan Veiga. Quando a Ordem é Segurança e o Progresso é Desenvolvimento: 1964-1974. Porto Alegre: Edipucrs, 2002. 293 p.

DORATIOTO, Francisco. Maldita Guerra: nova história da Guerra do Paraguai. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 617p.

DORNBUSH, R.; HELMERS, F. Leslie C. H. (orgs.) Economia Aberta: instrumentos de política econômica nos países em vias de desenvolvimento. Tradução de Teresa Correia. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1988. 265 p.

DUROSELLE, Jean-Baptiste. Todo Imperio Perecerá. Tradução de Ane Lize Spaltemberg de S. Magalhães. Brasília: Editora Universidade de Brasília; São Paulo: Imprensa Oficial do Estado, 2000. 484 p.

FAUSTO, Boris. História Concisa do Brasil. São Paulo: EDUSP/Imprensa Oficial, 2002. 324 p.

FISHLOW, Albert. Some reflections on post-1964 brazilian economic policy. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1971. 58 f.

FONSECA Jr., Gelson. Mundos Diversos, Argumentos Afins: notas sobre aspectos doutrinários da Política Externa Independente e do Pragmatismo Responsável. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon; SEINTEFUS,

Ricardo; CASTRO, Sérgio Henrique Nabuco de (coord.) *Sessenta anos de Política Externa Brasileira (1930-1990)*. 2 ed. 2 vol. Rio de Janeiro: Lumen Juris Editora, 2006. p. 381-432.

FREDERICO, C. (Org.). *A Esquerda e o Movimento Operário - Vol I. A resistência à ditadura (1964-1971)*. 1. ed. São Paulo: Novos Rumos, 1987. 348 p.

FRIEDEN, Jeffry A. *Debt, development and, democracy: Modern political economy and Latin America, 1965-1985*. Princeton: Princeton University Press, 1991. 280 p.

_____, Jeffry A.; ROGOWISK, Ronald. *The Impact of the International Economy on National Policies: an analytical overview*. In: KEOHANE, Robert O.; MILNER, Helen V. (eds.) *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 25-47.

GASPARI, Elio. *A Ditadura Envergonhada*. São Paulo: Companhia das Letras, 2002. 417p.

MIYAMOTO, Shiguenoli ; GONCALVES, W. S. . "Os Militares e A Política Externa Brasileira: 1964-1984". *Estudos Históricos*, Rio de Janeiro, Editora Fundação Getúlio Vargas/CPDOC, vol. 6, nº 12, 1993, p. 211-246.

GORENDER, Jacob. *Combate nas Trevas*. 5 ed. rev., ampl., atual. São Paulo: Ática, 1998. 294p.

GROSS, Bertram Myron. *Friendly Fascism: the new face of power in America*. Boston: South and Press, 1982. 404 p.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andréa Ribeiro. *Organizações Internacionais: história e Práticas*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. 268 p.

HIRST, Mônica. Os Cinco "A's" das Relações Brasil Estados Unidos. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. (org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas.v. 1*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 91-128.

HOBSBAWM, Eric J. *Era dos Extremos: o breve século XX: 1914-1991*. Tradução de Marcos Santarrita. São Paulo: Companhia das Letras, 1995. 598 p.;

HUNT, E. K.; SHERMAN, Howard J. *Macroeconomia*. Trad. Luiza Maria Lacroix. Rev. José Fernandes Dias. Petrópolis: Editora Vozes, 1977. 268 p.

IBGE, Diretoria de Pesquisas, Departamento de Contas Nacionais Completar citação com título; Pereira, L. A.; Pereira, L. V. *O setor público brasileiro 1890/1945*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 845).

JOSÉ, Emiliano. *Carlos Marighella: o inimigo número um da ditadura militar*. São Paulo: Sol e Chuva, 1997. 264p.

KALDOR, Mary. *The Baroque Arsenal*. London: Andre Deutsch, 1982. 240 p.

KATZENSTEIN, Peter J. Conclusion: Domestic Structures and Strategies of Foreign Economic Policy. *International Organization*. Vol. 31, No. 4, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Autumn, 1977), pp. 879-920.

_____. International Relations and Domestic Structures: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States. *International Organization*. Vol. 30, No. 1 (Winter, 1976), pp. 1-45.

_____. Introduction: Domestic and International Forces and Strategies of Foreign Economic Policy. *International Organization*. Vol. 31, No. 4, *Between Power and Plenty: Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States* (Autumn, 1977), pp. 587-606.

KING, Gary; KEOHANE, Robert O.; VERBA, Sidney. *Designing Social Inquiry: scientific inference in qualitative research*. Cambridge: Cambridge University Press, 1994. 245p.

LAFEBER, Walter. *America, Russia, and The Cold war, 1945-1990*. 6 ed. Nova Iorque: Mcgraw-Hill, 1991. 370 p.;

LANZANA, Antonio Evaristo Teixeira. O Setor Externo da Economia Brasileira. In: VASCONCELLOS, Marco Antônio Sandoval de; PINHO, Diva Benevides; (org.). *Manual de Economia*. 5 ed. São Paulo: Saraiva, 2005. 606 p.

LAVILLE, Christian; DIONNE, Jean. *A Construção do Saber: Manual de metodologia da pesquisa em ciências humanas*. Tradução de Heloísa Monteiro e Francisco Settineri. Porto Alegre: Editora Artes Médicas Sul Ltda.; Belo Horizonte: Editora UFMG, 1999. 340 p.;

LEFF, Nathaniel H. *Economic Policy-Making and Development in Brazil: 1947-1964*. New York: J. Wiley 201 p.

LESSA, Antônio Carlos. A diplomacia universalista do Brasil: a construção do sistema contemporâneo de relações bilaterais. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 41, Nº Especial, p.29-41, 1998;

_____. *O Pretérito Mais Que Perfeito: a evolução da ordem e da inserção internacional do Brasil (1945-2000)*. Brasília: Mimeo, 2001. 35p.;

LIVROS E ARTIGOS

MALAN, Pedro Sampaio. *Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil: 1939-1952*. 2. ed. Rio de Janeiro: Ipea/Inpes, 1980. 535 p.

_____. *Relações Econômicas Internacionais do Brasil: 1945-1964*. In: FAUSTO, Boris (org.). *História Geral da Civilização Brasileira*. São Paulo: DIFEL, 1982. p. 53-106.

MEIER, Gerald M; BALDWIN, Robert E. Desarrollo Económico: *teoría, historia, política*. Madrid: Aguillar, 1964. 592 p.

MELLO E SILVA, Alexandra. O Brasil no Continente e no Mundo: atores e imagens na política externa brasileira contemporânea. *Revista Estudos Históricos*, Vol. 8, Nº 15, 1995, p. 95-118.

MELLO, Jayme Portella de. *Revolução e o Governo Costa e Silva*. Rio de Janeiro: Guavira Editores, 1979. 1.032 p.

MENDONÇA, Ariel Macedo de. *A Geopolítica e a Política Externa do Brasil: interseção dos mundos militar e diplomático em um projeto de poder: a ata das cataratas e o equilíbrio de forças do cone sul*. 2004. 217f. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, Instituto de Relações Internacionais.

MILNER, Helen V.; KEOHANE, Robert O. (coord.) *Internationalization and Domestic Politics*. Cambridge; New York: Cambridge University Press, 1996. 308 p.; e KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. *Power and Interdependence*. 3. ed. New york: Longman, 2001. 334 p.

MORAVCSIK, Andrew. *Taking Preferences Seriously: A Liberal Theory of International Politics*. *International Organization*, Vol. 51, No. 4 (Autumn, 1997), p. 513-553.

NAÇÕES UNIDAS. *Studies in Long-Term Economic Projections for the World Economy: Aggregative models*. New York 1964. 90 p.

NETTO, Antônio Delfim. *Só o Político Pode Salvar o Economista*. Rio de Janeiro: Edição do autor, 19.. 146 p.

PEREIRA, L. A.; Pereira, L. V. *O setor público brasileiro 1890-1945*. Rio de Janeiro: IPEA, 2001. (Texto para discussão, n. 845).

PERLOFF, Harvey S. *Alliance for Progress: a social invention in the making*. Baltimore: John Hopkins. 256 p.

PIO, Carlos. *Relações Internacionais: economia política e globalização*. Brasília: IBRI, 2002. p. 162.

RENOUVIN, Pierre; DUROSELLE, Jean-Baptiste. *Introdução à Historia das Relações Internacionais*. São Paulo: Difel-Difusão Européia do Livro, 1967. 542 p.

ROCHA, Antônio Jorge Ramalho da. *Relações Internacionais: Teorias e Agendas*. Brasília: IBRI, 2002. 336 p.;

ROETT, Riordan. *Brazil in the Sixties*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972. 434 p.

- SARAIVA, José Flávio Sombra. *Relações Internacionais: Dois séculos de história: entre a ordem bipolar e o policentrismo (de 1947 a nossos dias)*. Vol. 2. Brasília: IBRI, 2001. 212 p.
- SCHNEIDER, Ronald M. *Brazil, foreign policy of a future world power*. Colorado: Westview Press, 1976. 236 p.
- SEINTEFUS, Ricardo Antônio Silva. *Manual das Organizações Internacionais*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. 352 p.;
- SEPÚLVEDA, César. *Sistema Interamericano*. 2 ed. México: Porrúa, 1974, 205 p.
- SILVA, Heloisa Conceição Machado da. *Da substituição de importações a substituição de exportações: A política de comércio exterior brasileira de 1945-1979*. Brasília, 2003. Tese (Doutorado) 627 f.
- SIMONSEN, Mario Henrique. *Ensaio Sobre Economia e Política Econômica: 1964-1969*. Rio de Janeiro: Associação Promotora de Estudos da Economia - AP, 1971. 128 p.
- SKIDMORE, Thomas E. *Brasil: de Castelo a Tancredo, 1964-1985*. Tradução Mário Salviano da Silva. 6 ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1988. 608 p.
- SKIDMORE, Thomas E. *Politics and Economic Policy Making*. in: STEPAN, Alfred. (ed.). *Authoritarian Brazil: origins, policies and future*. New Haven: Yale University Press, 1973. p. 3-46.
- SOARES, Gláucio Ary Dillon. *O Golpe de 1964*. In: SOARES, Gláucio Ary Dillon; ARAUJO, Maria Celina Soares D'. (org.) *21 Anos de Regime Militar: Balanços e perspectivas*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1994. p. 9-51;
- SOUTO MAIOR, Luiz A. P. *Brasil-Estados Unidos: desafios de um relacionamento assimétrico*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Vol. 44, n. 1, p. 55-68, 2001.
- SOUZA, Rodrigo do Amaral. *Da Política Externa Independente à Política Externa Interdependente: o governo Castello Branco*. in: DANESE, Sérgio França (org.) *Ensaio de História Diplomática do Brasil: (1930-1986)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 1989. p. 89-100.
- SPERO, Joan Edelman. *The Politics of International Economic Relations*. Londres: George Allen & Unwin Ltd., 1980. 362 p.;
- STEPAN, Alfred. (ed.). *Authoritarian Brazil: origins, policies and future*. New Haven: Yale University Press, 1973. 265 p.
- SUZIGAN, W. *A Indústria Brasileira: origem e desenvolvimento*. São Paulo: Brasiliense, 1986. 403 p.

SWYGARD, Kline R. The Economic Struggle: U.S. Economic Foreign Policy during the 1960's. in: *The Western Political Quarterly*, vol. 14, n. 3. University of Utah, p. 33-4, set. 1961.

SYVRUD, Donald E. *Foundations of Brazilian Economic Growth*. Stanford: Hoover Institution Press, 1974. 295p.

VELLOSO, Raul Wagner dos Reis. *Growth, Debt, and Import Substitution: The Recent Experience of Brazil*. New Haven: Yale University, 1981. 148 f.

VENTURA, Zuenir. 1968: O Ano que não Terminou. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1988. 314 p.

VIOTTI, Paul R.; KAUPP, Mark V. *International Relations Theory: realism, pluralism, globalism*. 2. ed. New York: Macmillan, 1993. 606 p.

VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Exteriores do Brasil (1945-1964): o nacionalismo e a política externa independente*. Rio de Janeiro: Editora Vozes, 2004. 278 p.

_____. *A Política Externa do Regime Militar Brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e a construção de uma potência média (1964-1985)*. Porto Alegre: Editora da Universidade/UFRGS, 1998. 409 p.

WALLERSTEIN, Immanuel, (org.). *A construção histórica das ciências sociais: do séc. XVIII até 1945*. In: *Para abrir as Ciências Sociais*. Comissão Gulbenkian para Reestruturação das Ciências Sociais. São Paulo: Cortez Editora e Livraria Ltda., 1996. 151 p.;

WALTZ, Kenneth. *Man, The State and War*. Nova Iorque: Columbia University Press, 1959. 263 p.

WENDT, Alexander. *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003. 429 p.

FONTES

Documentos Impressos

BANCO CENTRAL DO BRASIL. *Boletim do Banco Central do Brasil: Meios de Pagamento, 1946-74, publicação especial*. v. 10, no 5. maio de 1974, p. 8-21.

BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *A Política Exterior da Revolução Brasileira: discursos*. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1968.

BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. *Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final*. Outubro de 1969. p. 3.

BRASIL/PRESIDENTE, 1967-1969 (COSTA E SILVA). Mensagem ao Congresso Nacional, remetida pelo Presidente da República na abertura da Sessão Legislativa de 1968. Brasília: Imprensa Nacional, 1968.

Contribuição do Itamaraty ao Plano de Diretrizes do Governo, Rio de Janeiro, 12 de julho de 1967. in: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final. Outubro de 1969. p..32-33.

Discursos

“A Política Externa do Brasil” – Conferência pronunciada pelo Ministro Magalhães Pinto na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército, em 29 de novembro de 1968. In: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final. Outubro de 1969. p. 86-92.

Conferência pronunciada pelo Ministro Magalhães Pinto na Escola de Aperfeiçoamento de Oficiais do Exército, em 29 de novembro de 1968. In: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final. Outubro de 1969. p. 93.

Conferência Pronunciada pelo Ministro Magalhães Pinto na Escola Superior de Guerra em 3 de julho de 1969. In; In: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final. Outubro de 1969. p. 103.

Conferência pronunciada pelo Ministro Magalhães Pinto na Escola Superior de Guerra do Rio de Janeiro, em 28 de julho de 1967. In: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final. Outubro de 1969. p..36-37.

Discurso de sua Excelência o Senhor Embaixador Manoel Pio Corrêa Júnior, ao tomar posse do cargo de Secretário-Geral de Política Exterior do Ministério das Relações Exteriores, em 26 de janeiro de 1966. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. A Política Exterior da Revolução Brasileira: discursos. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1968. p. 35.

Discurso de sua Excelência o Senhor Ministro de Estado, Chanceler Juracy Magalhães, ao assumir a Pasta de Relações Exteriores, em 17 de janeiro de 1966. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. A Política Exterior da Revolução Brasileira: discursos. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1968. p. 28.

Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco, no Palácio do Itamaraty, por ocasião da entrega de diplomas aos candidatos aprovados por concurso à Carreira de Diplomata, em 31 de julho de 1964. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. A Política Exterior da Revolução Brasileira: discursos. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1968. p. 17.

Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco pelo rádio e TV no Rio de Janeiro, dando um balanço do primeiro trimestre de atividades do governo revolucionário, em 15 de julho de 1964. In: CASTELLO BRANCO, Humberto de Alencar, Presidente do Brasil. Discursos: 1964. Brasília: Secretaria de Imprensa, 1964. p. 66.

Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República Marechal Humberto Alencar de Castello Branco na Escola Superior de Guerra, durante a cerimônia de diplomação dos estagiários de 1964, em 21 de dezembro de 1964. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. A Política Exterior da Revolução Brasileira: discursos. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1968. p. 92.

Discurso de sua Excelência o Senhor Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, na Reunião de Chefes de Estado Americanos em Punta Del Este, em 12 de abril de 1967. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. A Política Exterior da Revolução Brasileira: discursos. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1968. p. 18.

Discurso do Chanceler Juracy Magalhães, Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, na abertura do Debate Geral da XXIª Assembléia Geral das Nações Unidas, em Nova York, em 22 de setembro de 1966. In: BRASIL. MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. A Política Exterior da Revolução Brasileira: discursos. Rio de Janeiro: Seção de Publicações, 1968. p.39-41.

Discurso Pronunciado pelo Ministro Magalhães Pinto na Sessão de Abertura do Debate Geral da XXII Assembléia Geral das Nações Unidas, em 21 de setembro de 1967. In: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final. Outubro de 1969. p. 40.

Discurso Pronunciado pelo ministro Magalhães Pinto perante o Plenário da II Conferencia da ONU sobre Comércio e Desenvolvimento, em Nova Délhi, em 5 de fevereiro de 1968. In: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final. Outubro de 1969. p. 52-55.

Discurso pronunciado pelo Senhor Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, no Palácio do Itamaraty, em Brasília, em 15 de abril de 1967. "Diplomacia da Prosperidade". In: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final. Outubro de 1969. p. 14.

Discurso Pronunciado pelo Senhor Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, na Escola Superior de Guerra, em 12 de Dezembro de 1967. In: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final. Outubro de 1969. p. 45-8.

Entrevista do economista, ex-presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA (1964-1968) e ex-Ministro do Planejamento (1969-1979) João Paulo dos Reis Velloso, IPEA, dezembro de 2002 a julho de 2003. In: D'ARAÚJO, Maria Celina; FARIAS, Iñez Cordeiro de; HIPPOLITO, Lucia (org.). IPEA – 40 Anos: apontando caminhos: depoimentos ao CPDOC. p. 21-40

Excerto da Declaração pronunciada pelo Senhor Presidente da República, Marechal Arthur da Costa e Silva, por ocasião da Primeira Reunião Ministerial, em 16 de março de 1967. “Política Exterior”. In: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final. Outubro de 1969. p. 12.

Exposição do Ministro Magalhães Pinto no Plenário da Câmara dos Deputados, em Brasília, em 10 de maio de 1967. In: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final. Outubro de 1969. p. 20-25.

Palestra pronunciada pelo Ministro Magalhães Pinto na Escola de Comando e Estado Maior da Aeronáutica (ECEMAR), Rio de Janeiro, 1º de agosto de 1969. In: BRASIL/MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Gestão Magalhães Pinto no MRE: Relatório Final. Outubro de 1969. p. 117.

Correspondências Diplomáticas

Carta do Administrador da Agência para Desenvolvimento Internacional (Gaud) para o Diretor da Agência de Orçamento (Zwick), Washington, 25 nov.1968. Fonte: Centro de Documentação Nacional de Washington, RG 286, Arquivos do Administrador da USAID: FRC 73 A 518, Ano Financeiro 1967 e Ano Financeiro 1969, BUD Budget (outubro-dezembro) Ano Financeiro de 1969. Confidencial.

Carta do Presidente Johnson ao Presidente do Comitê de Relações Exteriores do Senado Sr. J. W. Fulbright, Washington, 5 de fev. 1967. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Arquivo Determinações Presidenciais, vol. IV, Caixa 40. Sem classificação.

Estimativa da Inteligência Nacional (National Intelligence Estimate) NIE 93-66, Washington, 18 de agosto de 1966. Fonte: Agência de Inteligência Central, Serviço 79R-01012A, O/DDI Registrado. Secreto; Disseminação Controlada. Memorando Assistente Especial do Presidente (Rostow) ao Presidente Johnson, Washington, 5 dez. de 1967. Assunto: Programa de Empréstimo assistencial ao Brasil. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Arquivo de País, Brasil, vol. VII-a, 8/64-11/68. Confidencial;

Memorando Assistente Especial do Presidente (Rostow) ao Presidente Johnson, Washington, 13 dez. de 1967. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Arquivo de País, Brasil, vol. VII-a, 8/64-11/68.

Memorando de Edward K. Hamilton da Equipe do Conselho de Segurança Nacional ao Assistente Especial do Presidente Deputado Bator e ao Assistente Especial do Presidente Rostow, Washington, 6 de fev. 1967. Assunto: Como lidar com as limitações no “número de países” na Lei de Ajuda Externa. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Arquivo Ajuda Externa, Caixa 16. Confidencial.

Memorando do Administrador da Agência para Desenvolvimento Internacional (Bell) ao Assistente Especial do Presidente para Assuntos de Segurança Nacional (Bundy), Washington, 7 de janeiro de 1964. Assunto: Impacto dos cortes nas apropriações para ajuda externa. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, National Security Action Memoranda - NSAM 276, Tema: Distribuição dos cortes da Ajuda Externa, Caixa 2, Confidencial.

Memorando do Administrador da Agência para Desenvolvimento Internacional (Bell) para o Secretário de Estado Rusk, Washington, 21 de janeiro de 1964. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Tema: Ajuda Externa, caixa 16. Secreto.

Memorando do Administrador da Agência para Desenvolvimento Internacional (Bell) para Presidente Johnson, Washington, 07 de maio de 1964. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Memorandos de Bundy ao Presidente, Vol. 1-4, 11/23/63-5/27/64, Caixa 1. Confidencial; Memorando do Secretário de Estado Rusk ao Presidente Johnson no Texas, Washington, 03 de dezembro de 1965. Fonte: Administração de Arquivos e Documentos Nacionais, RG 59, Arquivos Centrais 1964-66, AID(US) 9 BRAZ. Confidencial.

Memorando do Administrador da Agência para Desenvolvimento Internacional William Gaud ao Presidente Johnson, Washington, 29 de jul. 1967. Assunto: Conseqüências da Apropriação da Ajuda Externa de US\$2,5 bilhões. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Arquivo da Ajuda Externa, Caixa 16. Secreto.

Memorando do Assistente Especial do Presidente para Assuntos de Segurança Nacional (Bundy) ao Presidente Johnson, Washington, 2 de abril de 1964. Assunto: O argumento da Administração sobre a apresentação da AID. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Memorandos de Bundy ao Presidente, Vol. 1-4, 11/23/63-5/27/64, Caixa 1. Sem classificação.

Memorando do Diálogo, Washington, 26 de janeiro de 1967, horário de 12:31-12:55 p.m. Assunto: Relações Brasil-Estados Unidos. Fonte: Administração de Arquivos e Documentos Nacionais, RG 59, Arquivos Centrais 1967-69, POL 7 BRAZ.

Memorando do Secretário de Estado Rusk ao Presidente Johnson no Texas, Washington, 3 de dezembro de 1965. Fonte: Administração de Arquivos e Documentos Nacionais, RG 59, Arquivos Centrais Files 1964-66, AID(US) 9 BRAZ. Confidencial.

Memorando para o Presidente Johnson, Washington, 21 mai.1968. Assunto: Negociando pacote para ajuda externa. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo de Segurança Nacional, Ajuda Externa, Caixa 16. Secreto.

Secretaria de Estatísticas e Relatório do Escritório de Coordenação de Política e Programa. Doações e Empréstimos dos EUA ao setor externo e Assistência de Organização Internacional: obrigações e autorizações de empréstimos, 1º de julho de 1945 – 30 de junho de 1971. AID, 24 de maio de 1972. p. 38;

Ofício nº 158/651.30(22)(00) “Estímulo ao investimento privado em países em desenvolvimento mediante redução de impostos” da Embaixada dos Estados Unidos do Brasil para a Secretaria de Estado das Relações Exteriores, Washington, 3 de janeiro de 1964. p. 1. Microfilme. Fonte: Arquivo Histórico do Itamaraty.

Ofício nº 24/822.1(22)(00) “O desequilíbrio do balanço de pagamentos dos Estados Unidos da América. Comentários do economista Edward M. Bernstein” da Embaixada dos Estados Unidos do Brasil para a Secretaria de Estado de Relações Exteriores, 6 de janeiro de 1964, Washington. Microfilme. Fonte: Arquivo Histórico do Itamaraty.

Relações Exteriores, 1964-1968, vol. XXXI, América Central e do Sul; México; documento 214. Liberado pela Secretaria de Documentos Históricos: documentos 214 a 244. Fonte: Administração de Documentação e Arquivos Nacionais, RG 59, Arquivos Centrais 1964-66, POL 29 BRAZ.

Relatório da Força Tarefa de Ajuda Externa, Washington, sem data. Fonte: Biblioteca Johnson, Arquivo Central, FT 600/Task Force on Foreign Aid, Caixa 36. Confidencial.

Relatório do Comitê de Conselho Geral para Programas de Assistência Externa do Presidente, Washington, 15 out.1968. Fonte: Centro de Documentação Nacional de Washington, RG 286, Perkins Committee--President's General Advisory Committee on Foreign Assistance Programs--C. Tyler Wood Files--CY 66 thru CY 70. Sem classificação.

Telegrama da Embaixada no Brasil ao Departamento de Estado, Rio de Janeiro, 4 de agosto de 1967. Assunto: Conversa com o Presidente Costa e Silva sobre Caças Supersônicos. Fonte: Administração de Arquivos e Documentos Nacionais, RG 59, Arquivos Centrais 1967-69, AID(US) BRAZ. Confidencial.

Telegrama da Embaixada no Brasil para o Departamento de Estado, Rio de Janeiro, 19 dez. 1968, 0220Z. Assunto: Conversa com o Ministro das Relações Exteriores Magalhães Pinto. Fonte: Administração Nacional de Arquivos e Documentos, RG 59, Arquivos Centrais 1967-69, AID(US) BRAZ. Confidencial.

Telegrama da Embaixada no Brasil para o Departamento de Estado, Rio de Janeiro, 9 de janeiro de 1969, 2340Z. Assunto: Encontro com o Presidente

Costa e Silva. Fonte: Administração Nacional de Arquivos e Documentos, RG 59, Arquivos Centrais 1967-69, POL 17 US-BRAZ. Confidencial; Prioridade.

Telegrama nº 1018 para o Rio de Janeiro, Washington, 15 de dezembro. Arquivo de Segurança Nacional, Arquivo de País, Brasil, Vol. VI, 12/65-3/67.

Telegrama nº 1716 do Departamento do Estado à embaixada dos Estados Unidos no Brasil, 09 de junho de 1964. In: Relações Exteriores, 1964-1968, vol. XXXI, América Central e do Sul; México; documento 214. Liberado pela Secretaria de Documentos Históricos: documentos 214 a 244. Fonte: Administração de Arquivos e Documentos Nacionais, RG 59, Central Files 1964-66, POL 29 US-BRAZ. Confidencial.

Telegrama nº 1776 e 1778 do Departamento de Estado à embaixada no Rio de Janeiro, 19 de junho de 1964. In: Relações Exteriores, 1964-1968, vol. XXXI, América Central e do Sul: Administração de Arquivos e Documentos Nacionais , RG 59, Central Files 1964-66, AID(US) 9 BRAZ;

Telegrama nº 2790 da Embaixada no Brasil ao Departamento de Estado, 9 de junho de 1964. In: Relações Exteriores, 1964-1968, vol. XXXI, América Central e do Sul; México; documento 214. Liberado pela Secretaria de Documentos Históricos: documentos 214 a 244. Fonte: Administração de Arquivos e Documentos Nacionais, RG 59, Central Files 1964-66, POL 17 US-BRAZ. Confidencial.

Telegrama nº 2790 da Embaixada no Brasil ao Departamento de Estado, 9 de junho de 1964. In: Relações Exteriores, 1964-1968, vol. XXXI, América Central e do Sul; México; documento 214. Liberado pela Secretaria de Documentos Históricos: documentos 214 a 244. Fonte: Administração de Arquivos e Documentos Nacionais, RG 59, Central Files 1964-66, POL 17 US-BRAZ. Confidencial.

Séries Estatísticas

BANCO CENTRAL DO BRASIL. Balanço de Pagamentos: 1963-2006.

_____. Investimentos e Reinvestimentos Estrangeiros no Brasil: distribuição por país da empresa e ano de ingresso ou Capitalização, dezembro de 1985.

_____.: séries temporais: balança comercial.

BRASIL. Balanços Gerais da União. Ministério da Fazenda, Secretaria Federal de Controle Interno. Brasília, DF, v. 1, 1972.

Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas: séries temporais.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Estatísticas Históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a

1988. 2. ed. rev. e atual. In: IBGE. Séries Estatísticas Retrospectivas. v. 3. Rio de Janeiro: IBGE, 1990.

_____. Balanços gerais da união. Brasília, DF, v. 1, p. 217-220, 1966; v. 1, p. 26, 1968.

_____. Séries Estatísticas retrospectivas. V. 3. Estatísticas históricas do Brasil: séries econômicas, demográficas e sociais de 1550 a 1985. Rio de Janeiro, 1986. 596 p.

Documentos Eletrônicos

COSTA, Fernando Nogueira da. Bancarrota da Banca Nacional. Folha de São Paulo, São Paulo, 01 fev. 2002, Economia Monetária e Financeira. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/fsp/opiniao/fz0102200209.htm>> Acesso em: 18 abr. 2007;

PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL. Informações Históricas: galeria dos presidentes. Disponível em <http://www.presidencia.gov.br/info_historicas/galeria_pres/galcostsilv/index_html_interna>. Acesso em: 11 abr. 2007;

KEEFER, Edward C. (ed.). Foreign Relations: 1964-1968 South and Central America; Mexico. vol. XXXI. Washington: United States Government Printing Office; Department of State Publication 11152, 2004. Disponível em <<http://www.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xxxi/index.htm>>. Acesso em: fev. 2007;

PATTERSON, David S. Foreign Relations of the United States (1964-1968): international development and economic defense policy; commodities. vol. IX. Washington: United States Government Printing Office; Department of State Publication 10943, 1997. Disponível em: <<http://www.state.gov/www/about_state/history/Vol_IX/index.html>>. Acesso em: fev. 2007.

This document was created with Win2PDF available at <http://www.win2pdf.com>.
The unregistered version of Win2PDF is for evaluation or non-commercial use only.
This page will not be added after purchasing Win2PDF.