

Aliança contra ou a favor do progresso? Os acordos financeiros de maio de 1961 entre Brasil e Estados Unidos

Felipe Pereira Loureiro
Doutorando em História Econômica (FFLCH-USP)
Bolsista CNPq
Área: História Econômica e Social Brasileira

Este artigo analisa o processo de formulação e de implementação dos acordos financeiros de maio de 1961 entre Brasil e Estados Unidos. Argumenta-se que a Aliança para o Progresso, o programa de ajuda econômica do governo Kennedy para a América Latina, teve um papel importante na garantia de substanciais recursos à administração Jânio Quadros. A implementação desses acordos, no entanto, evoluiu de modo bastante diferente após a subida de João Goulart ao poder, resultando em um contingenciamento de recursos ao governo brasileiro. Sugere-se que a principal razão para essa mudança não foi econômica, mas, sim, política, especialmente no que se refere aos contatos de Goulart com grupos identificados como comunistas por Washington.

Palavras-chave: Acordos de Maio de 1961, Aliança para o Progresso, Jânio Quadros, João Goulart

Alliance For or Against Progress? The May 1961 Agreements between Brazil and United States

This article analyses the formulation and implementation of the May 1961 Agreements between the U.S. and Brazilian governments. It is argued that the Alliance for Progress, the Kennedy's economic aid programme for Latin America, played an important role in providing substantial resources for the Quadros administration. The implementation of these agreements, however, differed considerably after João Goulart came into power, resulting in fund constraints for the Brazilian government. It is suggested that the main reason for this change was not economic, but political, particularly in regarding to Goulart's links with what was seen as communist groups by Washington.

Keywords: May 1961 Agreements, Alliance for Progress, Jânio Quadros, João Goulart

Classificação JEL: N16, N26, N46

No dia 13 de março de 1961, em uma recepção dada aos embaixadores latino-americanos no salão Leste da Casa Branca, o Presidente dos Estados Unidos, John F. Kennedy, anunciou a formação de uma “Aliança para o Progresso” entre os Estados Unidos e a América Latina. O governo norte-americano estaria disposto a fornecer “assistência econômica de longo prazo” aos países do hemisfério que se comprometessem a promover uma “revolução” em suas sociedades. Essa revolução consistiria no fomento ao desenvolvimento econômico e a “reformas sociais de caráter vital”, por meio de planejamento e com respeito à democracia. A partir de então, a ajuda financeira dos Estados Unidos dependeria do desempenho dos países latino-americanos com relação às metas da Aliança para o Progresso. Sem isso, concluiu Kennedy, “nossa revolução e o nosso sonho terão falhado”¹.

Meses após o famoso discurso de Kennedy na Casa Branca, o projeto da Aliança parecia ganhar maior concretude, apesar (ou por causa) do desastre da Baía dos Porcos de abril de 1961². Em agosto de 1961, em uma sessão extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos (CIES-OEA), realizada em Punta del Este (Uruguai), os delegados da OEA aprovaram uma “declaração aos povos da América” contendo os princípios fundamentais da Aliança para a América Latina. Entre esses princípios, destacam-se, na ordem de apresentação: apoio aos regimes democráticos, aceleração do crescimento econômico e do desenvolvimento social, estímulo às reformas estruturais (entre as quais a agrária e tributária), melhoria das condições educacionais e de saúde da população, aplicação de políticas monetária e fiscal que impedissem “os desastrosos efeitos da inflação” para os trabalhadores, e incentivo às empresas privadas³. Nenhuma menção foi feita à necessidade de criação de um “clima propício” para os investimentos externos, o que desagradou a comunidade empresarial norte-americana⁴. Além disso, pela primeira vez, os Estados Unidos comprometiam-se com um projeto de assistência econômica de longo prazo para a América Latina. Douglas Dillon, Secretário do Tesouro do governo Kennedy, assegurou em Punta del Este que os Estados

¹ “Discurso pronunciado pelo Presidente John Kennedy numa recepção dada na Casa Branca aos embaixadores das repúblicas latino-americanas”, 13.03.1961, CPDOC-FGV, Arquivo Clemente Mariani (a seguir CMA), mfd 1956.11.28, Pasta 1, pgs 3-8.

² Para maiores informações sobre a invasão feita por exilados anti-castristas em Cuba sob patrocínio do governo norte-americano ver SCHLESINGER (1992: 214-278).

³ “Official Documents Emanating from the Special Meeting of the Inter-American Economic and Social Council at the Ministerial Level (Punta del Este, Uruguay)”, 05.08 to 17.08.1961, John Fitzgerald Kennedy Library (a seguir JFKL), Papers of Teodoro Moscoso (a seguir PTM), Box 2, Folder 8/61, pgs 3-4.

⁴ Ver entrevistas realizadas sobre o tema com diretores de empresas multinacionais norte-americanas em LEVINSON & ONIS (1970: 72-3).

Unidos forneceriam U\$S 20 bilhões em 10 anos para o continente, sendo que metade desse valor seria constituído de financiamento público⁵. Entende-se, a partir disso, o porquê de muitos terem interpretado a Aliança como o “Plano Marshall” para a América Latina⁶.

Na realidade, porém, a Aliança para o Progresso ficou muito aquém das promessas. Tomando-se apenas o caso do Brasil, é perceptível que o clima de otimismo demonstrado no início de 1961 pelas autoridades brasileiras e norte-americanas transformara-se, em meados de 1962, em ceticismo ou em total descrença. Roberto Campos, por exemplo, que havia aparentado entusiasmo quando a Aliança fora lançada, escreveria, em carta a um alto oficial do governo norte-americano datada de setembro de 1962, que a administração Kennedy parecia estar convencida “das vantagens da *linha dura*” quanto à assistência financeira ao Brasil. Segundo Campos, os Estados Unidos estariam preocupados apenas com o “primado da estabilização”, e não com o desenvolvimento econômico e social brasileiro⁷. Não é a toa que, em menos de um ano, muitos latino-americanos já se referiam ao programa como a aliança que estaria parando o progresso, ao invés de estimulá-lo⁸.

Diante desse quadro, é de se questionar, em primeiro lugar, até que ponto a Aliança para o Progresso foi de fato implementada no Brasil, mesmo que por pouco tempo; e, se sim, quais teriam sido os motivos responsáveis por essa mudança de percepção e de atitude dos oficiais brasileiros com relação ao programa do governo Kennedy no período 1961-1962. Essas são as duas perguntas centrais deste artigo. Elas serão abordadas tomando como referência as relações financeiras entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos entre 1961 e meados de 1962, especialmente o processo de negociação e de implementação dos chamados “acordos de maio de 1961”⁹. Em razão da fragilidade da posição externa da economia brasileira no início dos anos 1960, considera-se o recorte temático aqui adotado

⁵ “Relatório da Delegação do Brasil à Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social em Nível Ministerial, Punta del Este, 5 a 16 de agosto de 1961”, CPDOC-FGV, Cma mfd 1956.11.28, Pasta IV, pgs 3-4.

⁶ Adolf Berle, chefe da força-tarefa responsável pela formulação da Aliança para o Progresso, afirmou, no início de 1961, que a Aliança seria um “equivalente moral” ao Plano Marshall. SCHLESINGER (1992: 191). Após a Conferência de Punta del Este, em razão do montante de financiamento norte-americano anunciado por Douglas Dillon, as comparações entre os dois programas aumentaram. Ver “Relatório da Delegação do Brasil, 5 a 16 de agosto de 1961”, *op. cit.*

⁷ Carta de Roberto Campos, Embaixador do Brasil nos Estados Unidos, a Herbert K. May, Delegado Assistente do Secretário de Estado para Assuntos Latino-Americanos, 19.09.1962, CPDOC-FGV, Arquivo Hermes Lima (a seguir HL), c 62.09.19/2, pgs 1-2 (grifos no original).

⁸ LEVINSON & ONIS (1970: 101-2). Para referência às limitações e contradições apresentadas pela Aliança em outros países latino-americanos, ver também BRANDS (2010: cap. 2), O'BRIEN (2007: cap.6) e RABE (1999).

⁹ Para outros aspectos relevantes da relação entre o Brasil e a Aliança para o Progresso que não serão abordados neste artigo, tal como os projetos envolvendo o Nordeste brasileiro, ver ROETT (1972).

privilegiado para compreender as características da evolução da Aliança para o Progresso no Brasil¹⁰. Além disso, é de se ressaltar que não há trabalhos sistemáticos sobre o tema, apesar de os acordos de maio terem resultado na concessão de substanciais recursos ao governo Quadros e de terem sido interpretados por oficiais do período como “a melhor negociação financeira que o Brasil já fez”¹¹.

Para além desta introdução, a primeira parte do artigo analisa o processo de negociação do passivo externo brasileiro durante o governo Quadros, com foco no auxílio norte-americano concedido em maio de 1961 sob a égide da Aliança para o Progresso. A segunda parte apresenta a maneira pela qual o acordo que resultou de tais negociações foi implementado no primeiro ano da administração Goulart. Ao final, apresentam-se algumas conclusões.

1. As negociações financeiras de maio de 1961

Em inúmeras ocasiões, John Kennedy demonstrou consciência de que o sucesso de seu programa para a América Latina dependia do desempenho do Brasil. E não poderia ser diferente: um país de dimensões continentais, com abundância de recursos físicos, e que compartilha fronteiras com outras dez nações sul-americanas, precisaria receber um atenção especial por parte dos Estados Unidos, especialmente devido ao aguçamento das tensões da Guerra Fria no continente após a Revolução Cubana. “Se o Brasil virar comunista, teremos uma segunda China no mundo, e não uma segunda Cuba”, afirmava Lyndon B. Johnson, então vice-presidente norte-americano¹².

Kennedy pareceu ter compreendido o adágio de Lyndon Johnson como ninguém. Dias após as eleições presidenciais nos Estados Unidos, Kennedy ordenou a um dos seus assessores, Hickman Price Jr., um relatório sobre Jânio Quadros, com ênfase nos problemas que este teria que enfrentar¹³. Da mesma maneira, após assumir o poder na Casa Branca, em

¹⁰ Para as frágeis condições financeiras apresentadas pela economia brasileira em 1961, ver ABREU (1990: 198-200), BAER (1979: 200-8) e VICTOR (1965: 110-37).

¹¹ Entrevista Casimiro Ribeiro I (depoimento 1975-1979), CPDOC-FGV, 1981, p. 82. Os trabalhos sobre economia brasileira nos governos Quadros e Goulart, inclusive aqueles voltados para o estudo da política econômica, deram pouca atenção ao processo de negociação e de implementação dos acordos de maio de 1961. Ver, por exemplo, MESQUITA (1992), FIGUEIREDO (1993), SOLA (1998), MONTEIRO (1999) e FONSECA (2004).

¹² SMITH (200: 157).

¹³ Letter from Margaret Price to the President-Elected John F. Kennedy, 16.11.1960; e Memorandum for the Elected President, 16.11.1960, JFKL, President Office's Files (a seguir POF), Box 112A, Folder 1.

20 de janeiro de 1961, Kennedy fez questão de acompanhar a situação brasileira de perto, recebendo frequentes memorandos do Departamento de Estado sobre o Brasil¹⁴. Todos esses relatórios enfatizavam a frágil posição financeira brasileira em 1961, bem como a urgente necessidade de o país renegociar seu passivo externo. Para John Moors Cabot, então embaixador norte-americano no Brasil, essa renegociação das dívidas seria imprescindível para impedir um “caos econômico”, isto é, declaração de moratória seguida de fechamento de relações comerciais e financeiras do Brasil com as nações credoras¹⁵.

Diante desse contexto, Kennedy enviou ao Brasil, no final de fevereiro de 1961, o chefe da força-tarefa da Aliança para o Progresso, Adolf Berle. Berle recebeu a rara autoridade de oferecer a Quadros um empréstimo de U\$S 100 milhões do Eximbank sem qualquer contrapartida econômica, como símbolo de confiança da administração norte-americana no novo presidente do Brasil. É evidente que essa oferta possuía motivação política. Berle foi enviado à América Latina com o intuito de recrutar aliados contra Cuba¹⁶. Isso não impediu, todavia, que a comunidade financeira internacional reclamasse da postura do novo presidente dos Estados Unidos. Per Jacobsson, Diretor-Executivo do FMI, por exemplo, ficou “furioso” quando soube que um empréstimo norte-americano seria oferecido a Quadros sem que antes o Brasil tivesse reatado relações com o Fundo¹⁷. Jacobsson queria que o Brasil, primeiramente, se comprometesse a aplicar uma política macroeconômica aprovada pelo FMI para, depois, ser elegível a receber empréstimos da comunidade internacional. A Embaixada britânica no Rio, que relatou o episódio, concluiu que “razões políticas parecem ter ditado uma *linha branda* para Jânio, ordenada pelo próprio Kennedy”¹⁸. O próprio adido do Tesouro da embaixada norte-americana no Brasil, Herbert May, “não ficou contente” com a atitude da

¹⁴ Ver Memorandum for the President (a seguir MemPres), “Financial Assistance for Brazil”, 02.1961, JFKL, Box 112, POF, Folder 15; e “Establishing Relations with the New Brazilian Administration”, 01.02.1961, JFKL, National Security Files (a seguir NSF), Box 12, Folder Brazil, General 1/26-2/24/61, pgs 1-2.

¹⁵ Letter, John M. Cabot to Leverett Saltonstall, U.S. Senator, 17.01.1961, JFKL, The Diplomatic Papers of John Moors Cabot (a seguir DPJMC), Part 1, Reel 5, p. 2; e Telegram of the British Embassy in Rio to the Foreign Office (a seguir Embtel UK) 100, 14.04.1961, National Archives of the United Kingdom (a seguir NAUK), Treasury Papers (a seguir T), 312 / 22, p. 1.

¹⁶ John Cabot referiu-se ao empréstimo oferecido por Berle a Quadros como um “suborno”. Entrevista com John Moors Cabot, Oral Project, JFKL, *apud* RABE (1999: 65).

¹⁷ O presidente Juscelino Kubitschek havia rompido negociações creditícias com o FMI em junho de 1959, opondo-se ao recenário macroeconômico recomendado pelo Fundo ao Brasil. Ver LIMA (2006: 55-9).

¹⁸ “Report of the British Embassy in Brazil to Excellency Sir. John Ward, Buenos Aires”, 03.05.1961, NAUK, Foreign Office Papers (a seguir FO), 371/155829, p. 01 (grifos no original). Ver também: Letter 11013, from K. S. Weston, Treasury Chambers, to R. S. Isaacson, Commercial Department of the British Embassy in Rio, 02.03.1961, NAUK, T312 / 21.

Casa Branca. May também considerava melhor os Estados Unidos aguardarem o Brasil “pacificar suas relações” com o FMI antes de oferecer qualquer empréstimo¹⁹.

No entanto, essas divergências entre a Casa Branca e a comunidade financeira internacional perderam momentaneamente importância diante de um fato inusitado: a negativa do empréstimo por parte de Jânio. O presidente brasileiro argumentou que os compromissos do Brasil no exterior eram tão grandes que só faria sentido ao país receber empréstimos dentro de um acordo global com os credores, e não de maneira isolada, como Berle estava propondo. Por esse motivo, o governo do Brasil enviaria “em breve” missões diplomáticas aos Estados Unidos e à Europa Ocidental, com o intuito de renegociar as dívidas do país. Essas missões seriam chefiadas, respectivamente, pelos embaixadores Walter Moreira Salles e Roberto Campos²⁰. Por fim, quando questionado acerca de Cuba, Jânio deixou claro que o Brasil não teria condições de tomar quaisquer ações contra o regime castrista no momento. Segundo o presidente brasileiro, fazia-se necessário, em primeiro lugar, “controlar a situação econômica e social doméstica” para, posteriormente, agir no plano internacional²¹. Subtende-se disso que Jânio estaria utilizando a sua política externa independente, vista como progressista por grupos de esquerda, como proteção diante das críticas ao seu programa de austeridade econômica²².

Apesar de não ter aceito o empréstimo do Eximbank, o governo Quadros aproveitou a visita de Adolf Berle para iniciar formalmente negociações com os Estados Unidos sobre os compromissos externos do Brasil. Adolf Berle recebeu uma proposta do governo brasileiro sobre o montante de ajuda que o país considerava necessário para superar suas dificuldades financeiras²³. Redigido pelo Diretor-Executivo da SUMOC, Octávio Gouveia de Bulhões, o documento afirmava que o governo Quadros estaria disposto a implementar uma política

¹⁹ “Letter n° 11013, from R. S. Isaacson, Commercial Department of the British Embassy in Rio, to K. S. Weston, Treasury Chambers”, 22.02.1961, NAUK, T312 / 21.

²⁰ Jânio também enviaria uma terceira missão à Europa Oriental, chefiada por João Dantas, com o intuito de negociar acordos comerciais com os países do bloco socialista. Ver YOUNG (1972: 91-2).

²¹ Telegram of the U.S. Embassy in Rio de Janeiro to the Department of State (a seguir Embtel), Report 781, 08.03.1961, National Archives and Records Administration (a seguir NARA), Record Group (a seguir RG), 84, Box 125, Folder 350.

²² A política externa independente (PEI), lançada por Jânio Quadros e mantida sob a administração Goulart, possuía três linhas básicas de ação: estreitamento do vínculo do Brasil com nações do Terceiro Mundo; restabelecimento de relações diplomáticas com países do bloco socialista; e defesa do princípio de autodeterminação dos povos. Baseado nesse terceiro princípio, o Brasil opôs-se a adoção de medidas contra o regime cubano. Ver STREETER (1994: 211-3) e STORRS (1973: 304-385). Para a interpretação da PEI como proteção de Jânio contra às críticas domésticas dos grupos de esquerda, ver WEIS (2001: 327-8).

²³ Embtel 748, 28.02.1961, NARA, RG 84, Box 129, Folder 501.

econômica “completamente diferente” daquela seguida pela administração Kubitschek. Essa política se basearia nos mesmos princípios aplicados por Eugênio Gudin quando de sua passagem pelo Ministério da Fazenda em 1955, ou seja, austeridades monetária e fiscal, fim dos controles cambiais, e promoção das exportações. No entanto, isso só poderia ser realizado, segundo o documento, se o Brasil recebesse “novas facilidades creditícias internacionais”. Dos Estados Unidos, demandaram-se 880 milhões de dólares ao total, sendo 440 milhões em refinanciamentos de fontes públicas e privadas norte-americanas. Além disso, incluiu-se na proposta a liberação de créditos antigos junto ao FMI no valor de 140 milhões²⁴. Isso significava que o governo brasileiro estava disposto a reatar relações com o Fundo, seguindo o desejo da comunidade financeira internacional.

Essas demandas por créditos, porém, não foram feitas sem qualquer contrapartida do governo brasileiro. A embaixada norte-americana no Rio vinha acompanhando de perto a formulação da política econômica da administração Quadros. Sabia-se que um programa de austeridade econômica e de extinção dos controles cambiais estava sendo elaborado pelos técnicos do governo. Herbert May, adido do tesouro da embaixada, tinha contato frequente com as principais autoridades financeiras do Brasil, especialmente com Casimiro Ribeiro, diretor do Departamento Econômico da SUMOC. Sempre que possível, May ressaltava aos oficiais brasileiros a importância de o país formular um programa de austeridade econômica “integrado”, isto é, com prognósticos que englobassem todas as áreas da política econômica, e com metas quantitativas claras a serem perseguidas para cada uma delas. Na verdade, o adido norte-americano estava apenas transmitindo as críticas feitas pela comunidade financeira internacional, em especial pelo FMI, ao plano de renegociação de empréstimos apresentado pelo Brasil à Adolf Berle. Dois aspectos desse plano, em especial, desagradaram o Fundo: a falta de metas quantitativas referentes ao déficit público, à expansão creditícia e à política cafeeira para 1961; e inclusão da liberação de créditos do Fundo ao Brasil, sendo que a entidade não havia sido ainda formalmente consultada pelo governo brasileiro²⁵.

A modificação do primeiro aspecto do plano esbarrou na oposição do diretor da SUMOC. Apesar de concordar quanto à importância da limitação gastos públicos e à

²⁴ “Foreign Financial Assistance”, Rio de Janeiro, 02.1961, NARA, RG 84, Box 129, Folder 501, pgs 1-3.

²⁵ Memorandum of Conversation (a seguir MemCon), Herbert May and Casimiro Ribeiro, 02.03.1961; MemCon, May and Walter Moreira Salles, 06.03.1961; Letter, Herbert K. May to John M. Cabot, 17.03.1961, NARA, RG 84, Box 129, Folder 501.

imposição de controles à expansão de créditos do Banco do Brasil, Octávio Bulhões relutava em se comprometer com metas quantitativas para essas áreas. Casimiro Ribeiro e Herbert May tentaram em vão convencê-lo a mudar de ideia antes de as Missões Moreira Salles e Roberto Campos iniciarem seus trabalhos nos Estados Unidos e na Europa Ocidental. Bulhões, no entanto, manteve-se firme em seu argumento de que o Brasil já havia prometido muito no passado, e de que o momento deveria ser composto mais de ação do que de promessas²⁶.

Quanto à segunda das questões, porém, relativa à necessidade de abertura de negociações com o FMI, o Brasil cedeu parcialmente. Logo após a publicação da Instrução 204, em 13 de março de 1961, Clemente Mariani instruiu o representante brasileiro no Fundo, Maurício Bicalho, a demandar uma reunião dos membros do FMI para analisar especificamente a reforma cambial aplicada pela administração Quadros²⁷. Na reunião, a entidade concluiu que não fazia “objeção, em caráter temporário, à proposta do governo brasileiro”, e que permaneceria “em consulta” com as autoridades brasileiras. Ao mesmo tempo, porém, os membros do FMI deixaram claro que não considerariam a possibilidade de reatamento de laços antes de o governo brasileiro convidar uma missão do Fundo para visitar o país²⁸. A visita serviria, basicamente, para os oficiais do FMI recolherem dados sobre a economia e as finanças brasileiras, com ênfase no setor público. Por motivos políticos, porém, as autoridades relutavam em realizar o convite. Temia-se que a missão fosse utilizada pelos grupos de esquerda locais como sinal de que o governo Quadros estaria submetendo-se às “imposições da grande finança internacional”²⁹.

Enquanto o imbróglio entre Brasil e FMI não se resolvia, Moreira Salles partiu para a sua primeira viagem de negociações nos Estados Unidos em meados de março de 1961. O embaixador travou inúmeros diálogos com representantes de bancos privados e do governo norte-americano. Em poucos dias, Salles telegrafaria a Clemente Mariani dizendo ter encontrado em Washington “interesse para a solução dos problemas econômicos brasileiros”,

²⁶ MemCon, May and Ribeiro, 02.03.1961, p. 3; MemCon, May, Ribeiro and Bulhões, 03.03.1961, *op. cit.*

²⁷ Telegrama, Maurício C. Bicalho a Clemente Mariani, 14.03.1961; Telegrama, Mariani a Bicalho, 15.03.1961; CPDOC-FGV, CMa mfc 1961.01.31/4.

²⁸ O representante dos Estados Unidos no FMI, Frank Southard, comunicou o adido do tesouro norte-americano no Brasil, Herbert May, nesse sentido. May, por sua vez, passou tal informação às autoridades do governo brasileiro. Letter, Herbert K. May to John M. Cabot, 17.03.1961, p. 2.

²⁹ Novos Rumos (a seguir NR), “Verdade cambial do FMI é falsa para o Brasil”, 17.03-23.03.1961, n° 106, p. 3. Para o viés nacionalista dado por JK no processo de rompimento com o FMI em 1959, ver CAMPOS (2007: 100-2).

além de uma “atitude compreensiva com relação aos mesmos”. É evidente, assinalou o embaixador, que “a Casa Branca está seguindo atentamente as conversações”³⁰. Segundo Casimiro Ribeiro, esse clima de “compreensão” do governo Kennedy teria sido “extraordinário”. Em referência à proposta apresentada pelo Brasil à Adolf Berle em fevereiro de 1961, por exemplo, Ribeiro afirmou que os oficiais do Ministério da Fazenda e da SUMOC tinham pensado em “pedir logo um negócio grande, com prazos confortáveis”. Imaginava-se, no entanto, que Washington não aceitaria esse pedido, e que uma renegociação seria necessária. Ao final, porém, “aceitaram a primeira proposta e nos arrependemos por não termos pedido mais”³¹. Na realidade, diferentemente do que afirma o então Chefe do Departamento Econômico da SUMOC, não houve “arrependimento”. O governo brasileiro chegou a “pedir mais”.

No final de março de 1961, Moreira Salles entregou a Douglas Dillon uma segunda proposta para financiamento do passivo externo brasileiro. Em termos de valores, a primeira e a segunda propostas eram equivalentes. O Brasil estava demandando dos Estados Unidos e do FMI, entre refinanciamentos e créditos novos, aproximadamente 1 bilhão de dólares. A questão é que neste último pedido previa-se uma diminuição significativa da participação dos bancos privados no esquema de financiamento. Caso fosse aceito, isso acarretaria uma melhora considerável nos termos de consolidação da dívida brasileira. Os bancos públicos tendem a oferecer melhores condições creditícias quando comparados às instituições privadas, especialmente no que se refere aos juros e aos prazos de maturação dos empréstimos. O governo norte-americano, porém, não deu uma resposta imediata à Moreira Salles. Mesmo assim, antes de retornar ao Brasil e dizer-se “muito satisfeito” com o curso das negociações, Salles recebeu garantias do presidente Kennedy e do secretário Douglas Dillon de que os Estados Unidos estariam “prontos a dar inteira colaboração” ao Brasil³².

Enquanto isso, em viagem à Europa Ocidental desde fins de março, Roberto Campos deparava-se com sérias dificuldades para renegociar o passivo externo brasileiro com os credores e governantes europeus. Em todos os países que visitou, Campos encontrou uma resposta padrão: novos empréstimos e refinanciamento de dívidas antigas do Brasil só

³⁰ Telegrama, Moreira Salles a Clemente Mariani, 05.04.1961, CPDOC-FGV, CMa mfc 1961.01.31/4.

³¹ Entrevista Casimiro Ribeiro I, *op. cit.*, p. 81.

³² Comunicado do Embaixador do Brasil em Washington à Secretaria de Estado, 22.03.1961, CPDOC-FGV, RC d/emb 61.10.19 (Pasta VIII), p. 1; e “O Estado de São Paulo” (a seguir OESP), “Os EUA prontos para emprestar inteira cooperação ao Brasil”, 07.04.1961, p. 2.

aconteceriam depois que o país completasse um acordo com o FMI³³. Essa postura contrastava com a linha moderada seguida pelos Estados Unidos e ditada diretamente pela Casa Branca, apesar da conhecida oposição de alguns oficiais do Departamento do Tesouro. O acordo entre Brasil e FMI, porém, ainda esbarrava em um obstáculo primário: a necessidade de o governo brasileiro estender um convite ao Fundo para o envio de uma missão ao país. Devido às dificuldades enfrentadas nas negociações europeias, bem como ao temor de que os setores favoráveis ao FMI dentro do governo norte-americano pudessem atrapalhar o acordo entre Brasil e Estados Unidos, Clemente Mariani decidiu finalmente oficializar um convite à entidade em abril de 1961. Mariani demandou, porém, que a visita fosse mantida sob sigilo. Ao que parece, nem Jânio havia sido informado da decisão de seu Ministro da Fazenda. O Fundo concordou com os termos do Ministro da Fazenda, e iniciou preparativos imediatos para o envio de uma missão ao Brasil³⁴.

Em meados de abril, chefiados por Henry Constanzo, os técnicos do FMI desembarcaram no Rio de Janeiro. A expectativa do grupo era a de permanecer, ao menos, duas semanas no país. Poucos dias depois, porém, Mariani demandou a Constanzo que antecipasse o retorno do grupo, pois “dificuldades políticas emergiriam se a presença da missão fosse descoberta”³⁵. Apoiado pelo embaixador norte-americano John Cabot, Constanzo conseguiu negociar com Mariani a permanência por mais “alguns dias”³⁶. Por fim, no dia 21 de abril, a missão deixou o país. Constanzo protestou que o grupo não teria recebido permissão de se encontrar com um número adequado de oficiais da administração Quadros, devido à preocupação das autoridades em manter a missão em sigilo. Além disso, reclamou-se da falta de dados apresentados pelo governo, especialmente sobre o orçamento público e a política cafeeira³⁷.

Dias depois da partida da missão do FMI do Brasil, o embaixador Moreira Salles voltou para os Estados Unidos com o objetivo de finalizar as negociações com o governo Kennedy e

³³ “Comunicação do Embaixador Roberto Campos ao Presidente Jânio Quadros”, Telegrama da Embaixada do Brasil em Berna, Suíça, ao Itamaraty, 02.04.1961; “Relatório preliminar das conversações na Itália”, 04.04.1961; “Relatório preliminar das conversações na Suíça”, 04.04.1961; Telegrama da Embaixada do Brasil em Paris, França, ao Itamaraty, 08.04.1961; Telegrama da Embaixada do Brasil em Bonn, Alemanha Ocidental, ao Itamaraty, 26.04.1961, CPDOC-FGV, CMA mfc 1961.02.01/6; “Meeting held at the Treasury Chambers, Campos’ visit in the U.K.”, 11.04.1961, NAUK, T 312 / 21, pgs 4-5.

³⁴ Embtel UK Eager 1, 13.04.1961; e Embtel UK 100, 14.04.1961, NAUK, T 312/22.

³⁵ Embtel UK Eager 2, 20.04.1961, pgs 1-2, NAUK, T 312/22.

³⁶ Embtel 1434, 13.04.1961, NARA, RG 84, Box 129, Folder 501.

³⁷ Embtel UK Eager 2, 20.04.1961, *op. cit.*

preparar o terreno para a chegada de Clemente Mariani³⁸. Em 24 de abril de 1961, em reunião com Douglas Dillon, Salles recebeu uma contraproposta de financiamento norte-americana ao Brasil³⁹. O memorando de Dillon assemelhava-se bastante ao primeiro plano entregue pela administração Quadros à Adolf Berle em fevereiro de 1961. Isso significava que a administração Kennedy decidiu não ceder às novas demandas brasileiras. Segundo o documento apresentado por Dillon, o governo norte-americano dispunha-se a oferecer ao Brasil, entre refinanciamentos e créditos novos, U\$S 628 milhões. Os bancos privados, porém, não foram incluídos no esquema de financiamento, sinalizando que as autoridades brasileiras teriam que negociar separadamente com tais instituições. Além disso, na contraproposta norte-americana, o EXIMBANK deixou de ser a única fonte pública de crédito dos Estados Unidos ao Brasil. Como se analisará adiante, essa mudança não foi fortuitas. O governo Kennedy esperava ainda que o Brasil fosse capaz de obter outros U\$S 569 milhões do FMI e dos credores europeus e japoneses⁴⁰.

Apesar de o memorando norte-americano ter se distanciado bastante da segunda proposta brasileira, ele ainda impressionava pela dimensão de seus valores, em especial quando se levam em conta as dificuldades na negociação entre o Brasil e o FMI. Mesmo assim, é preciso destacar que esse documento representou um compromisso entre as alas pragmática e conservadora do governo Kennedy. Tal como a Casa Branca desejava, seguindo o impulso da Aliança para o Progresso, grande parte da cooperação financeira ao Brasil seria dada sem a condicionalidade de um acordo com o FMI. Por outro lado, como concessão aos grupos mais conservadores do governo, enfatizou-se no memorando que os Estados Unidos “esperavam” que o Brasil finalizasse suas negociações com o Fundo o quanto antes. Além disso, estabeleceu-se que uma porção dos novos empréstimos só poderiam ser liberados após o término dessas negociações. Essa porção referia-se, não por acaso, aos U\$S 70 milhões do Departamento do Tesouro. Outro aspecto negativo para o Brasil foi a diminuição da participação do Eximbank no esquema. No geral, isso significaria uma piora das condições de captação de recursos para o país no que se refere aos juros e aos prazos de pagamento⁴¹.

³⁸ Comunicação da embaixada brasileira nos EUA a Clemente Mariani, 24.04.1961, CPDOC-FGV, CMA mfc 1961.01.31/4.

³⁹ Carta, Cassimiro Ribeiro a Clemente Mariani, 20.04.1961, *op. cit.*

⁴⁰ Telegram of the Department of State to the U.S. Embassy in Rio (a seguir Deptel) 1549, 25.04.1961, NARA, RG 84, Box 121, Folder 320.

⁴¹ Idem, pgs 1-2.

Esse relativo endurecimento do governo Kennedy com relação ao Brasil surtiu efeito. Seguindo os desejos da comunidade financeira internacional, o governo Quadros apresentou uma requisição formal de empréstimo stand-by ao FMI em 10 de maio de 1961, cedendo em alguns aspectos de sua política econômica⁴². Nesse documento, o governo Quadros finalmente obrigava-se a perseguir metas quantitativas referentes ao déficit público e à expansão nominal do crédito para 1961 – algo que, até então, Octávio Bulhões havia se negado a fazer⁴³. No entanto, apesar dessas concessões, as dificuldades enfrentadas pela missão do FMI no Brasil no mês anterior, bem como a falta de um claro compromisso das autoridades brasileiras quanto à política cafeeira e aos prazos para a total extinção dos controles cambiais, ainda dificultavam o acordo. “Confesso-lhe que o Fundo continua a me preocupar”, afirmou Cassimiro Ribeiro em carta a Clemente Mariani em 20 de abril de 1961. Segundo o diretor da SUMOC, continuariam “inalterados os modos de agir do Fundo como instituição, bem como a mentalidade do Sr. Jacobssen”. Além de não considerar as especificidades políticas de cada país, o Fundo continuaria preso “a rigidez de suas concepções de política monetária”. Ribeiro temia pelo pior: se o FMI demorasse para dar o seu aval para a política econômica de Jânio, o Brasil poderia assistir às suas negociações serem comprometidas não apenas na Europa, mas também, nos Estados Unidos⁴⁴.

Dessa vez, no entanto, quem teve que ceder foi o FMI. O governo Kennedy aplicou forte pressão política junto ao Fundo para que este “relaxasse as suas regras em favor do Brasil”⁴⁵. De fato, em 17 de maio de 1961, o FMI assinou um acordo stand-by com o governo Quadros, basicamente ratificando a carta de compromissos apresentada dias antes por Clemente Mariani à entidade⁴⁶. Diferentemente de outros países latino-americanos que tinham concluído negociações recentes com o Fundo, o governo brasileiro não precisaria comprometer-se, por exemplo, com uma agenda para liberalizar o câmbio⁴⁷. Além disso, o

⁴² Em um *stand-by agreement* (“acordo de reserva”), permite-se com que o país beneficiário saque créditos junto ao Fundo, normalmente com fins de regularização de desequilíbrios da balança de pagamentos, conforme o desempenho em metas pré-acordadas de política econômica. Ver BARRO & LEE (2005: 1247-8).

⁴³ “Brazilian Government Memorandum on Economic Policy”, 10.05.1961, NARA, RG 84, Box 129, Folder 501, pgs 1-7. Ver também: “Brazil’s Request for a Stand-by Arrangement to IMF”, 10.05.1961, CPDOC-FGV, CMa mfc 1961.01.31/4. Por uma questão de espaço, não será possível analisar com maior detalhamento os compromissos assumidos pelas autoridades brasileiras junto ao FMI.

⁴⁴ Carta, Cassimiro Ribeiro a Clemente Mariani, 20.04.1961, *op. cit.*, pgs 1-2.

⁴⁵ Embtel UK 103, 24.04.1961, NAUK, T 312 / 22, p. 1.

⁴⁶ IMF Press Release 352, 17.05.1961, CPDOC-FGV, CMa mfc 1961.01.31/4.

⁴⁷ O presidente argentino Arturo Frondizi, em sua carta de intenções ao FMI datada de dezembro de 1958, comprometeu-se a liberar a taxa de câmbio, a suprimir controles de preços, a retirar subsídios dos bens de

governo Quadros não teve que estabelecer um plano de gastos para os setores considerados como “críticos” pelo FMI para o controle do déficit público, tais como as empresas estatais e a política cafeeira. Por fim, a participação do Fundo no esquema de financiamento seria maior do que a esperada: U\$S 140 milhões em refinanciamentos e U\$S 160 em novos empréstimos. O embaixador britânico no Brasil, G. A. Wallinger, considerou “perturbadora” a atitude do governo Kennedy. Segundo Wallinger, isso poderia gerar reação por parte dos países que têm contratos de stand-by em vigência com o Fundo, além de abalar a legitimidade da instituição para operações futuras⁴⁸. O que estava por detrás das críticas do embaixador britânico era a concepção de que o FMI constituía (e ainda constitui) um importante instrumento de garantia do cumprimento de contratos por parte dos países em débito. A flexibilização das recomendações do Fundo em prol de interesses políticos poderia, assim, acarretar sérios prejuízos aos credores⁴⁹.

No mesmo dia da divulgação do acordo com o FMI, Douglas Dillon e Clemente Mariani anunciaram em Washington os termos da negociação entre Brasil e Estados Unidos⁵⁰. Desde fins de abril, Moreira Salles vinha tentando “melhorar os números” e as condições da contraproposta norte-americana, porém com reduzido sucesso⁵¹. O acordo concluído por Dillon e Mariani manteve-se semelhante aos termos daquela contraproposta: U\$S 304 milhões em refinanciamentos e U\$S 338 milhões em novos empréstimos (tabela 1). Apesar disso, as autoridades brasileiras voltaram satisfeitas de Washington⁵². O refinanciamento das dívidas do Brasil com o Eximbank seria feito em longo prazo (20 anos) e com três anos de carência. Além disso, a maior parte dos novos empréstimos estaria desvinculada dos termos acordados com o FMI. Alguns oficiais norte-americanos reclamaram dos termos do acordo. O embaixador John Cabot, por exemplo, que entendeu que uma “política de rédeas curtas” deveria ser imposta ao Brasil, demonstrou “preocupação quanto a evidente tendência de dar a Jânio tudo o que ele quer (...)”, apesar das suas constantes

consumo essenciais, a aumentar as taxas dos serviços públicos, e a implementar políticas fiscal e monetária fortemente contracionistas. Ver MANZETTI (1991: 41-3) e SCZUSTERMAN (1993: 126-9).

⁴⁸ Embtel UK 103, 24.04.1961, *op. cit.*

⁴⁹ Para maiores informações sobre o papel exercido pelo FMI pós-2º Guerra Mundial no mercado de empréstimos entre estados nacionais ver PANIZZA *et alli* (2009); e MITCHENER & WEIDENMIER (2010).

⁵⁰ “Joint announcement by Secretary of the Treasury Douglas Dillon and the Minister of Finance of Brazil Clemente Mariani”, 17.05.1961, CPDOC-FGV, CMa pi Mariani, C. 1961.05.17.

⁵¹ Moreira Salles conseguiria aumentar os refinanciamentos do Eximbank de U\$S 290 para U\$S 304 milhões. Carta, Cassimiro Ribeiro a Clemente Mariani, 27.04.1961, CPDOC-FGV, CMa mfc 1961.01.31/4, p. 1.

⁵² Telegrama, Clemente Mariani a Jânio Quadros, 13.05.1961, CPDOC-FGV, CMa mfc 1961.01.31/4.

manifestações de neutralismo”⁵³. Segundo as autoridades britânicas, outros oficiais dos Departamentos do Estado e do Tesouro do governo Kennedy também não teriam ficado contentes com o resultado final das negociações⁵⁴.

Após o término dos acordos com o FMI e com os Estados Unidos, faltava ao Brasil apenas concluir negociações com a Europa Ocidental e com o Japão. De maneira semelhante ao que ocorreu com o FMI, o governo norte-americano também pressionou os europeus e japoneses a serem mais flexíveis com a administração Quadros. Como produto da missão Roberto Campos, uma primeira reunião entre os representantes do Brasil, dos países da Europa Ocidental e do Japão foi marcada para o dia 24 de abril de 1961 em Paris, a fim de discutir a questão da colaboração financeira ao Brasil. Segundo o delegado britânico, esse encontro foi marcado “pela massiva intervenção dos americanos em uma tentativa de persuadir a Europa a agir tão generosamente com o Brasil quanto os Estados Unidos propuseram-se a fazer”⁵⁵. Os oficiais europeus e japoneses, porém, resistiram à pressão norte-americana, e decidiram que qualquer auxílio ao Brasil só ocorreria depois do aval do FMI⁵⁶.

Tabela 1, Resultado dos acordos financeiros de maio de 1961 entre o governo brasileiro e seus principais credores internacionais (milhões de U\$S)

I. Refinanciamentos	Valor	II. Novos empréstimos	Valor
EXIMBANK Program Financing	212,00	EXIMBANK	168,00
EXIMBANK Project Financing	92,00	AID	100,00
Bancos privados EUA	200,00	Dep. Tesouro EUA*	70,00
Cia. petróleo (EUA / Europa)	45,00	Bancos privados EUA	48,00
FMI	140,00	FMI*	160,00
Credores europeus e japoneses	300,00	Credores europeus*	110,00
Sub-total I	989,00	Sub-total II	656,00
Total (I+II)	1645,00	-	-

Fonte: “Joint announcement Dillon and Mariani”, 17.05.1961; IMF Press Release 352, 17.05.1961; Comunicado, Campos a Mariani, 29.04.1961; Procès-verbal de la réunion du 24 Mai 1961”, *op. cit.*

Notas: * Liberação dependente da manutenção de acordo stand-by com o Fundo Monetário Internacional.

Com a assinatura dos acordos entre o governo Quadros e o Fundo em meados de maio, a situação mudou. No final de maio de 1961, em uma segunda reunião realizada entre

⁵³ Embtel 1579, 12.05.1961, NARA, RG 84, Box 121, Folder 320, p. 1.

⁵⁴ Letter, R. H. Bonham Carter to L. F. Crick, Bank of England, 15.05.1961, NAUK, T 312 / 23.

⁵⁵ Letter, K. S. Weston to L. Petch, British Treasury, 02.05.1961, NAUK, T 312 / 23, p. 1.

⁵⁶ Comunicado, Roberto Campos a Clemente Mariani, Embaixada do Brasil em Paris, 29.04.1961, CPDOC-FGV, CMA mfc 1961.02.01/6, pgs 1-2.

representantes brasileiros, europeus e japoneses em Paris, decidiu-se que os credores refinanciariam U\$S 300 milhões de débitos brasileiros em 10 anos. Além disso, estabeleceu-se que “seriam realizados arranjos de maneira a reduzir substancialmente os montantes a serem pagos pelo Brasil no restante de 1961 e nos anos de 1962 e 1963”⁵⁷. Em meados de junho, por fim, os países europeus (sem o Japão) assinariam com o governo brasileiro um acordo que garantiria U\$S 110 milhões em novos empréstimos⁵⁸. A pressão norte-americana sobre europeus e japoneses havia rendido frutos.

No final de junho de 1961, portanto, o Brasil já havia concluído acordos financeiros com todos os seus principais credores: de bancos privados ao FMI, dos governos europeus ao governo norte-americano. No total, entre refinanciamentos e novos empréstimos, o governo Quadros obteve mais de 1,6 bilhão, sendo mais de 55% provenientes dos Estados Unidos (tabela 1). Adolf Berle, chefe da força tarefa da Aliança para o Progresso, descreveu o pacote de ajuda norte-americana ao Brasil como o “mais generoso da história”⁵⁹. Para Casimiro Ribeiro, essa teria sido “a melhor negociação financeira que o Brasil já fez”⁶⁰. Tendo em vista os parâmetros latino-americanos, pode-se argumentar que os acordos de maio de 1961 abriram a possibilidade para um aporte considerável de recursos ao Brasil. Mesmo que o zelo demonstrado pelo governo norte-americano com relação à estabilidade econômica tenha sido maior do que aquele anunciado pela Carta de Punta de Este, é fato que a Aliança para o Progresso teve um papel importante para o resultado das negociações. Sem a pressão exercida pela Casa Branca, o Brasil não teria obtido termos de financiamento semelhantes. Infelizmente, porém, o processo de implementação desses acordos desenrolar-se-ia de um modo bastante diferente.

2. A implementação dos acordos financeiros de maio de 1961

Um dos principais objetivos do governo Kennedy com relação ao Brasil era o de transformar Jânio Quadros em um fiel aliado norte-americano no hemisfério e em símbolo da Aliança para o Progresso. Isso explica o significativo auxílio financeiro oferecido pelos Estados Unidos ao governo brasileiro em maio de 1961. As intenções de Kennedy com relação ao

⁵⁷ “Procès-verbal de la réunion du 24 Mai 1961”, Comunicado da Embaixada do Brasil em Paris ao Ministro das Relações Exteriores, 29.05.1961, CPDOC-FGV, RC d/md 61.04.02, pgs 1-2.

⁵⁸ Telegrama, Embaixada do Brasil em Paris ao Ministério das Relações Exteriores, 20.06.1961, CPDOC-FGV, RC d/md 61.04.02, p. 1.

⁵⁹ WEIS (1993: 146).

⁶⁰ Depoimento Casimiro Ribeiro I, *op. cit.*, p. 82.

Brasil, porém, não se concretizaram. Após o término das negociações financeiras em Washington, a administração Quadros não apenas apresentou sinais de que desrespeitaria seu próprio programa de austeridade econômica, como, além disso, consolidou as linhas de sua política externa independente, ampliando relações com os países socialistas, e mantendo sua postura quanto ao respeito à auto-determinação de Cuba⁶¹. Jânio Quadros chegou até a planejar o boicote à Conferência de Punta del Este. O presidente queria barganhar o apoio do Brasil à Aliança para o Progresso em troca de recursos suplementares do governo Kennedy para o financiamento de projetos considerados essenciais para o desenvolvimento econômico brasileiro. Ao final, o boicote não ocorreu⁶². Em compensação, porém, dias depois do término da conferência, Jânio condecorou em Brasília aquele que havia sido o representante cubano em Punta del Este, Ernesto Che Guevara. Esse ato representou uma clara provocação aos Estados Unidos e, particularmente, à Aliança para o Progresso⁶³.

Apesar das inúmeras indicações de que Jânio Quadros estaria longe de ser o líder que Kennedy gostaria de ter no maior país da América Latina, os Estados Unidos mantiveram o apoio ao governo brasileiro. No final de julho de 1961, como prova de que as relações entre os dois países continuavam amigáveis, Kennedy convidou Quadros para visitar Washington; convite este prontamente aceito pelo presidente brasileiro⁶⁴. No mesmo período, o FMI anunciou que o empréstimo stand-by ao Brasil seria suspenso, sob alegações de que o programa econômico de Quadros estaria desrespeitando os compromissos assumidos com a entidade, em particular quanto à expansão do crédito e aos níveis de déficit público⁶⁵. O governo Kennedy, porém, cumpriu aquilo que havia sido acordado em maio: os empréstimos norte-americanos continuariam disponíveis ao Brasil. Os europeus, diferentemente, seguindo o FMI, anunciaram a suspensão da sua parte no esquema⁶⁶. Mesmo o episódio da condecoração de Guevara, em 19 de agosto de 1961, parece não ter modificado a posição norte-americana referente ao apoio financeiro ao Brasil. Dias depois da condecoração, o Banco do Brasil demandou a liberação de parte dos créditos do Departamento do Tesouro.

⁶¹ MESQUITA (1992: cap. 2) e STORRS (1973: 304-385).

⁶² Para maiores informações ver MemCon, Luciano Machado e Philip Raine, 18.10.1961, NARA, RG 84, Box 124, Folder 350, p. 2.; e WEIS (1993: 148).

⁶³ Embtel 447, 22.08.1961, NARA, Box 124, Folder 350.

⁶⁴ A visita foi programada para ocorrer em dezembro de 1961. Ver Embtel 206, 25.07.1961, JFKL, NSF, Box 12, Folder Brazil, General, 6/61 – 07/61.

⁶⁵ U.S. Embassy Report (a seguir Embrep) 139, “Brazil’s Relations with the IMF and Possible Resignation of Finance Minister Mariani”, 22.08.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560, p. 1.

⁶⁶ Embrep 193, “Brazil’s Drawing Rights at the IMF and the Relevance of those Drawing Rights to European and U.S. Loans”, 14.09.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560, pgs 1-2.

Ao que parece, se não fosse pela renúncia de Quadros, que ocorreria 24 horas após tal pedido, a liberação seria processada normalmente⁶⁷.

Diante das atitudes de Jânio Quadros, “que desrespeitava os Estados Unidos em cada uma de suas ações”, é de se questionar o porquê de o governo Kennedy ter mantido seu apoio ao presidente brasileiro. Essa foi exatamente a pergunta feita por Frederico Schmidt, assessor de Juscelino Kubitschek, a Phillip Raine, membro da embaixada norte-americana no Brasil. A resposta de Raine foi curta e objetiva: “os Estados Unidos ajudaram o Brasil apesar de Quadros”. Na realidade, havia um outro elemento em jogo: em termos gerais, Kennedy aceitou a justificativa do presidente brasileiro de que a política externa independente (PEI), em especial a defesa do princípio de auto-determinação em Cuba, seria apenas um recurso tático para angariar apoio doméstico (e, implicitamente, para barganhar vantagens junto aos próprios Estados Unidos). Essa estratégia, conforme Jânio explicou a Adlai Stevenson, embaixador norte-americano na ONU, não causaria perigo algum “às bases cristãs” da sociedade brasileira, e, mais importante, não implicaria que sua administração estaria disposta a se aliar com comunistas no plano interno. A maneira pela qual o governo havia reprimido uma recente greve estudantil em Recife – paralisação esta supostamente organizada por comunistas – seria prova disso. Porém, “enquanto eu não por a minha casa em ordem”, afirmou Jânio a Stevenson, “será difícil para mim agir internacionalmente”. Stevenson voltou de Brasília convencido de que Jânio estava sendo sincero em suas intenções⁶⁸. Assim, conforme apontaria posteriormente o embaixador Roberto Campos, o governo Kennedy teria operado uma verdadeira “racionalização pragmática” para lidar com Jânio. Os Estados Unidos teriam interpretado a PEI, em geral, como uma política “de alcance meramente tático, sem qualquer contaminação ideológica”⁶⁹.

Com a renúncia de Jânio, em 25 de agosto de 1961, a postura do governo norte-americano com relação ao Brasil mudou radicalmente. O histórico do novo presidente João Goulart no meio sindical, identificado pelo seu apoio a alianças entre grupos trabalhistas e comunistas, tal como a indicação de “comunistas ou simpatizantes” a postos governamentais, foram os dois principais motivos que levaram Washington a ser mais

⁶⁷ Embtel 22, 01.09.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560, p. 1.

⁶⁸ Embtel Santiago 25, 14.06.1961, NARA, RG 84, Box 121, Folder 30, p. 1.

⁶⁹ “Kennedy e o Brasil”, s/d, CPDOC-FGV, RC d/emb 61.10.19 (Pasta VII), jan.64 e s/d, pgs 3-4.

precavida na concessão de fundos ao Brasil⁷⁰. “As associações passadas de Goulart com os comunistas”, afirmou a embaixada norte-americana, “justificariam” essa mudança⁷¹. Segundo Niles Bond, embaixador em exercício, Washington deveria adotar a partir de então posturas diferentes com relação aos novos e aos velhos compromissos financeiros assumidos com o Brasil. Os novos empréstimos deveriam ser aprovados “lentamente”, ou até mesmo evitados. Por outro lado, antigos compromissos tinham que ser mantidos; caso contrário, seriam criados sérios problemas na relação entre os dois países, fortalecendo aqueles que acusam os Estados Unidos de estarem boicotando o governo Goulart⁷².

E assim parcialmente sucedeu-se. Com a exceção de créditos de curto prazo e de empréstimos voltados para projetos no Nordeste, a administração Kennedy não realizaria novos acordos financeiros com o governo federal brasileiro nos anos subsequentes⁷³. Por outro lado, no que se refere aos antigos compromissos, a atitude de Washington foi inicialmente mais dura do que a que havia sido recomendada pela embaixada: os Estados Unidos não sinalizaram de imediato que estavam dispostos a cumprir os acordos de maio de 1961. Na realidade, o Brasil ainda não havia recebido nada dos U\$S 338 milhões em novos recursos negociados por Clemente Mariani e Douglas Dillon. A burocracia envolvendo a assinatura de contratos impediu com que esses empréstimos estivessem regularizados antes de meados de agosto. Ironicamente, porém, dias após o Banco do Brasil ter demandado a liberação do primeiro lote de empréstimos, Jânio Quadros renunciaria à presidência. Os

⁷⁰ Por questão de espaço, não se poderá analisar aqui os motivos pelos quais outros fatores não foram tão fundamentais na determinação da mudança de atitude do governo norte-americano com a administração Goulart em comparação à chamada “aliança” do novo presidente brasileiro com grupos comunistas, particularmente no meio sindical. Entre esses outros fatores, destacam-se a aprovação da lei de limitação de remessas de lucros pela Câmara dos Deputados (novembro de 1961), a atuação da delegação brasileira contrária à expulsão de Cuba da Organização dos Estados Americanos na Conferência de Punta del Este (janeiro de 1962) e a expropriação de uma subsidiária elétrica norte-americana pelo governo Brizola no Rio Grande do Sul (fevereiro de 1962). Para maiores informações sobre o quanto tais questões, apesar de importantes, não foram primordiais para se compreender a mudança de atitude de Washington, ver Embtel 1390, 11.12.1961, NARA, RG 84, Box 129, Folder 501, p. 2; CIA Memorandum, “The Situation in Brazil”, 02.04.1962, JFKL, Box 112, Folder 16, p. 4; e Embtel 1448, 26.02.1962, JFKL, NSF, Box 12A, Folder Brazil, General, 1/17/62 – 2/28/62.

⁷¹ Embtel 157, 08.09.1961, *op. cit.*, p. 1.

⁷² Embtel 157, 08.09.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560. Para opiniões semelhantes expressas pelo Departamento de Estado norte-americano e pela CIA, ver, respectivamente, Memorandum for Mr. McGeorge Bundy, “Members of President Goulart’s Party with Known Communist Associations or Sympathies”, 03.1962, JFKL, POF, Box 112A, Folder 3; e CIA Memorandum 5064, “Communist Inroads in the Brazilian Government”, 27.09.1961, JFKL, NSF, Box 12, Folder Brazil, General, 8/61 – 9/61.

⁷³ Embtel 946, 11.10.1961, NARA, RG 84, Box 121, Folder 30, pgs 1-2. A maior parte dos empréstimos referentes ao Nordeste, porém, seriam administrados pelos governos estaduais, devido à deterioração do relacionamento entre a agência norte-americana responsável pela liberação desses créditos no Brasil, USAID, e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (SUDENE), órgão vinculado ao governo federal. Para maiores informações, ver ROETT (1972: cap. 5).

pedidos do banco estavam sendo processados em Washington, portanto, quando a crise política explodiu no Brasil. Apesar da alegação de que novas minúcias burocráticas estariam bloqueando a conclusão do processo, o governo Kennedy decidira, na realidade, congelar os empréstimos por razões outras que não a burocracia⁷⁴.

Até o final do primeiro mês da administração janguista, o governo Kennedy parecia disposto a manter congelados os recursos destinados ao Brasil. Segundo o Secretário de Estado norte-americano Dean Rusk, esses empréstimos só seriam liberados quando Goulart se compromettesse a perseguir as metas negociadas pelo governo Quadros com o FMI. Essa foi a primeira vez que o Departamento de Estado, com o aval da Casa Branca, afirmaria que a manutenção do auxílio financeiro norte-americano ao Brasil estaria dependente do cumprimento das recomendações feitas pelo Fundo⁷⁵. Isso significava que os Estados Unidos estavam dispostos a manter os acordos de maio de 1961, porém sob outras condições.

O novo governo brasileiro, porém, demonstrava propensão em reatar laços com o FMI. Em fins de setembro de 1961, o gabinete Tancredo Neves submeteu ao Congresso Nacional um plano assumindo o compromisso de dar continuidade ao programa de austeridade econômica iniciado por Quadros. O plano foi aprovado por ampla maioria pelo legislativo⁷⁶. Além disso, em várias ocasiões, o novo Ministro da Fazenda, Walter Moreira Salles, concedeu garantias ao adido do Tesouro norte-americano de que o governo seguiria os termos do memorando assinado com o FMI em maio de 1961. Como prova dessa intenção, argumentou Salles, o governo brasileiro havia decidido manter as medidas de liberalização cambial estabelecidas por Clemente Mariani. O novo Ministro da Fazenda também afirmou que o gabinete Neves estaria estudando a apresentação de um projeto de reforma tributária ao Congresso, o que permitiria aumentar as receitas do Estado e diminuir o déficit público⁷⁷.

As garantias dadas pelo governo brasileiro, porém, pareceram não sensibilizar a administração Kennedy. Diante da manutenção do congelamento dos créditos, Moreira Salles

⁷⁴ Ver, para tanto, as discussões feitas na Casa Branca entre o presidente Kennedy e seus principais assessores em Telecom, Kennedy, McGeorge Bundy and George Ball, 31.08.1961, JFKL, Personal Papers of George Ball (a seguir PPGb), Box 1, Folder Brazil 4/20/61 – 7/10/63, pgs 1-2.

⁷⁵ Deptel 815, 13.09.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560.

⁷⁶ “Esboço de programa de governo, documento de Trabalho para análise e crítica do Conselho de Ministros”, Brasília, 21.09.1961, RC e/ag 61.09.21 I – 1; OESP, “Com restrições ao programa foi concedida confiança ao Gabinete”, 30.09.1961, p. 3.

⁷⁷ MemCon, Moreira Salles and Herbert May, 12.09.1961; Deptel 764 to US Embassy in Viena, 15.09.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560.

e Octávio Bulhões convocaram Niles Bond para uma reunião no dia 19 de setembro de 1961. Nesse encontro, Salles afirmou ao embaixador norte-americano que a “considerável pressão” que o cruzeiro estava sofrendo no mercado cambial se devia fundamentalmente aos rumores espalhados nos círculos financeiros de que a política econômica do gabinete Neves não estaria sendo “firme”. O ministro argumentou, porém, que seria de “conhecimento comum” que o problema, na verdade, relacionava-se à recusa do Eximbank em liberar os fundos prometidos ao Brasil em maio de 1961. Durante essas negociações, disse Salles, o governo Quadros havia deixado claro que a extinção dos controles cambiais no Brasil só poderia ocorrer concomitantemente ao aporte de recursos externos. Sem isso, concluiu o ministro, o mercado cambial brasileiro poderia ficar sujeito a sérias instabilidades, tal como a que estaria ocorrendo naquele momento. Em suma, na eventualidade de o governo Kennedy não reconsiderar sua posição quanto aos empréstimos ao Brasil, Salles deixou implícita a possibilidade de reintrodução de controles cambiais como forma de proteger o cruzeiro contra as especulações do mercado. Niles Bond compreendeu a mensagem do Ministro da Fazenda: em comunicado enviado no mesmo dia ao Departamento de Estado, o embaixador demandou do governo norte-americano uma posição “o mais rápido possível”⁷⁸. De fato, a resposta veio rapidamente. Ainda no próprio dia 20 de setembro, Niles Bond foi informado de que o governo Kennedy permitiria com que o Eximbank e o Departamento do Tesouro “fossem adiante” com as suas primeiras parcelas do empréstimo ao governo brasileiro. Dois dias depois, em encontro com Herbert May, Salles expressou entendimento de que os créditos norte-americanos estariam sendo liberados em troca do compromisso do governo brasileiro em “cumprir o plano de estabilização acordado com o FMI”⁷⁹.

O término do congelamento dos créditos norte-americanos ao Brasil não trouxe mais do que um breve período de tranquilidade para o governo Goulart. Em poucos dias, ficou evidente que Brasil e FMI não chegariam a um acordo no curto prazo. O Fundo mostrava-se cético sobre as previsões feitas pelas autoridades brasileiras quanto aos índices macroeconômicos nacionais para 1961. A entidade considerava, por exemplo, que o déficit público do Brasil ao final do ano seria de Cr\$ 125 e 150 bilhões, enquanto oficiais brasileiros falavam de Cr\$ 60 a 80 bilhões⁸⁰. Segundo os técnicos do Fundo, essas disparidades nas

⁷⁸ Deptel 764, 15.09.1961, *op. cit.*

⁷⁹ Embtel Viena 525, 20.09.1961; Embtel 808, 22.09.1961; Embrep 227, “Disbursements Pursuant United States Loan Agreements with Brazil” 25.09.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560, pgs 1-2.

⁸⁰ Embrep 301, “Brazil’s Foreign Exchange Budget and Credit Policies”, 11.10.1961, pgs 3-4; Embtel 1179, 10.11.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560.

previsões mostravam a necessidade de o Brasil convidar uma missão do FMI para visitar o país. Mais uma vez, no entanto, tal como ocorrera com Clemente Mariani, Moreira Salles negou-se a aceitar uma missão do FMI no Brasil antes que o empréstimo stand-by entre ambas as partes fosse formalmente reatado. Segundo Salles, por razões políticas, fazia-se necessário que a consulta ao Fundo ocorresse “em um contexto mais favorável em termos de reservas cambiais, evitando a aparência de negociação sob pressão”⁸¹. Isso, no entanto, era inaceitável para o FMI. O impasse estava criado.

Em um primeiro momento, o governo Kennedy parecia decidido a manter as ameaças de que novos fundos norte-americanos só seriam liberados ao Brasil depois de o país reatar relações com o FMI. Porém, sucessivas ameaças e atitudes de Moreira Salles fizeram com que os Estados Unidos mudassem sua posição. Inicialmente, o Ministro da Fazenda declarou-se pronto a renunciar ao cargo, caso novos recursos não fossem autorizados. Depois, para aumentar a pressão sobre Washington, Salles reintroduziu controles cambiais por meio da Instrução 219⁸². Essas manobras acabaram dando resultado: entre outubro e dezembro de 1961, os Estados Unidos liberaram U\$S 100 milhões referente aos acordos de maio (ver tabela 2). Como condição para essa ajuda, no entanto, o governo Goulart teve que convidar uma missão do FMI para visitar o país em dezembro de 1961.

A missão do FMI chegou ao Brasil no início de janeiro de 1962 e permaneceu até o final do mês. Diferentemente da experiência anterior, ocorrida durante o governo Quadros, os oficiais do Fundo informaram a um representante norte-americano que as autoridades brasileiras tinham, “desta vez, colaborado completamente com a missão”. Por outro lado, segundo eles, as perspectivas de o Brasil obter um stand-by com o FMI seriam pequenas. Os técnicos estavam preocupados, em primeiro lugar, com o crescimento do déficit público brasileiro, o qual fechou o ano de 1961 em Cr\$ 130 bilhões (coincidindo com as previsões do FMI). Para 1962, caso medidas fiscais suplementares não fossem tomadas, os membros da missão esperavam um déficit de, no mínimo, Cr\$ 250 bilhões. Além disso, havia também a questão do câmbio. Os oficiais do FMI aplaudiram a reunificação do sistema cambial

⁸¹ Embtel 1341, 08.11.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560, p. 1.

⁸² Para as ameaças de demissão de Moreira Salles, ver Embtel 977, 16.10.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560; para informações sobre a Instrução 219, ver Embtel 1023, Section I, 22.10.1961, JFKL, NSF, Box 12, Folder Brazil, General, 10/61 – 11/61.

instituída pela Instrução 221, mas criticaram o controle do governo na determinação do valor do dólar⁸³.

Tabela 2, Evolução do desembolso dos empréstimos norte-americanos negociados em maio de 1961 (milhões de U\$S), Setembro de 1961 a Janeiro de 1963

Data	Valor	Fonte	Maturação
22.09.1961	35,00	Tesouro	-
25.09.1961	42,00	Eximbank	-
17.10.1961	21,00	Eximbank	-
27.10.1961	30,00	Tesouro (USAID)*	45 dias
30.11.1961	21,00	Eximbank	-
12.1961	40,00	USAID (15) / Eximbank (25)†	-
04.04.1962	35,00	USAID (9.5) / Eximbank (16) / Tesouro (9.5)†	-
03.01.1963	30,00	USAID (20) / Eximbank (10) †	90 dias
Total desembolsado	254,00	-	-
Valor remanescente	84,00	-	-
Total de empréstimos	338,00	-	-

Fontes: Deptel 891, 22.09.1961; Embtel 227, 25.09.1961; Deptel 1236, 27.10.1961, Box 131, Folder 560; Embtel 431, 30.11.1961, Box 129, Folder 501; Deptel 2909 09.04.1962, Box 137, Folder 501; Deptel 1352, Box 135, Folder 350. Todos esses documentos encontram-se no NARA, RG 84.

Notas: * Empréstimo concedido em nome da Agência norte-americana de Desenvolvimento Internacional (USAID), a ser constituída legalmente em novembro de 1961.

† Os números entre parêntesis representam a contribuição de cada agência, em milhões de U\$S, para os referidos empréstimos.

Em meados de março de 1962, antes de viajar aos Estados Unidos para discutir mais uma vez questões financeiras com membros do Fundo e do governo Kennedy, Moreira Salles apresentou um programa de estabilização ao Conselho de Ministros, o qual foi aprovado por unanimidade. Esse programa previa um considerável corte de gastos públicos, além do aumento de impostos e do estabelecimento de um plano de empréstimo voluntário da sociedade ao governo. Com essas medidas, planejava-se fechar o ano de 1962 com um déficit de apenas Cr\$ 31 bilhões⁸⁴. Além disso, o Ministro da Fazenda comprometeu-se com Gordon a liberar completamente a taxa de câmbio no caso de o Brasil receber suporte financeiro dos seus credores⁸⁵. Em resumo: o Ministro da Fazenda estava disposto a aplicar as exatas

⁸³ Embdes, “Advance Report of the IMF Mission”, 25.01.1962, pgs 1-2.; Embdes 607, “The Brazilian Stabilization Problem”, 26.01.1962, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560.

⁸⁴ O programa havia sido apresentado antes a Lincoln Gordon para recomendações. Ver Embtel 1947, 25.02.1962; Embtel 2017, 03.03.1962; Embtel 2051, 09.03.1962; Embtel 723, “The Stabilization Plan of the Finance Minister Moreira Salles”, 15.03.1962; Embtel 2129, 19.03.1962, NARA, RG 84, Box 137, Folder 501.

⁸⁵ Embtel 2149, 20.03.1962, NARA, RG 84, Box 137, Folder 501.

recomendações feitas pela missão do FMI, com o intuito de reatar o stand-by com o Fundo e, assim, regularizar a situação do Brasil com seus demais credores.

Apesar das medidas em prol da estabilização da economia aplicadas por Moreira Salles antes de partir para Washington, o FMI deliberou, em abril de 1962, pelo não reatamento do stand-by com o governo brasileiro. A entidade considerou que o plano de Salles ainda estaria em uma fase incipiente de implementação, e que o Fundo desejava ver “resultados concretos” antes de regularizar o stand-by. No entanto, foram feitas duas pequenas concessões ao Brasil: prorrogou-se uma dívida de US\$ 20 milhões do país junto ao próprio FMI; e “sugeriu-se” aos credores europeus que liberassem uma porção dos seus créditos de maio de 1961 (também no valor de US\$ 20 milhões)⁸⁶. Essa liberação teria, no entanto, uma importante condição: se o reatamento das relações entre o FMI e o governo Goulart não ocorresse até 31 de dezembro de 1962, o Brasil seria obrigado a pagar imediatamente esse empréstimo à Europa, além de assistir aos seus fundos serem bloqueados mais uma vez⁸⁷. O governo Kennedy, por fim, seguindo uma política “*pari passu*” recomendada pelo Departamento de Estado, liberou ao Brasil apenas US\$ 35 dos US\$ 129 milhões remanescentes dos acordos de maio⁸⁸. Moreira Salles chegou a pedir ao Secretário do Tesouro Douglas Dillon que aumentasse o crédito norte-americano para US\$ 50 milhões. No entanto, a demanda brasileira foi recusada. Segundo Dillon, “devido à falência” do programa de estabilização de Quadros, o governo Kennedy teria que “agir mais cautelosamente nesse momento”, a fim de manter o apoio do legislativo com relação à Aliança para o Progresso⁸⁹.

Após o retorno de Moreira Salles ao Brasil sem o suporte esperado em recursos norte-americanos, o esforço de estabilização esmoreceu-se. Com a falência do programa de Salles, motivada pela crise política de junho de 1962, as possibilidades de acordo entre Brasil e FMI desapareceram, bloqueando os créditos europeus e norte-americanos ao país (tabela 2)⁹⁰. O pacote econômico do governo Kennedy estava agora completamente condicionado ao aval do Fundo. Com exceção de um empréstimo de 90 dias liberado pelo Departamento do Tesouro em janeiro de 1963, tendo como garantia as últimas reservas de ouro brasileiras, os Estados

⁸⁶ “Summary Record of U.S. – Brazilian Financial Discussions, March 28 – April 3”, 04.1962, NARA, RG 84, Box 137, Folder 501. Ver também OESP, “Concluídas as negociações com o FMI”, 05.04.1962, p. 9.

⁸⁷ Embtel Paris 48, 05.07.1962, NARA, RG 84, Box 137, Folder 564.14.

⁸⁸ PP, “Additional Finance Assistance for Brazil”, 30.03.1962, *op. cit.*

⁸⁹ MemCon, Moreira Salles, Douglas Dillon and John Leedy, 04.04.1962, NSF, Box 12A, Folder Brazil, General, 4/62, psg 1-2.

⁹⁰ Para maiores informações sobre o abandono do plano de estabilização de Moreira Salles e a crise política de julho de 1962 ver DULLES (1970: 143-4), MESQUITA (1992: cap. 3) e SKIDMORE (2004: 265-72)

Unidos só aceitaram novamente negociar o fim do congelamento dos acordos de maio quando o governo Goulart, da mesma forma, mostrou-se disposto a dialogar com o FMI em março de 1963. A falência do Plano Trienal em meados daquele ano enterraria de vez as chances de acordo entre Goulart, o Fundo e, conseqüentemente, com Washington.

3. Conclusões

As evidências apresentadas por este artigo apontam para uma considerável mudança na abordagem do governo Kennedy na execução da Aliança para o Progresso entre as presidências de Jânio Quadros e João Goulart. Durante a administração Quadros, o governo norte-americano comprometeu-se com um substancial pacote de recursos ao Brasil, além de ter tido uma função fundamental no convencimento dos demais credores a flexibilizarem condições de empréstimos. Isso não quer dizer que Washington tenha negligenciado o princípio da estabilização econômica como critério para a concessão de recursos. Ao contrário, a atenção dada por oficiais norte-americanos ao tema foi considerável, certamente mais do que fora apresentado pelo programa da Aliança para o Progresso. Entretanto, seria impróprio afirmar que os Estados Unidos teriam condicionado seus fundos à implementação de um rígido programa de austeridade econômica por Jânio Quadros. Devido a considerações estritamente políticas, o governo Kennedy mostrou-se disposto a ceder, abrindo margem para que as autoridades brasileiras, em caso de necessidade, implementassem uma política econômica menos conservadora. Além disso, Washington pressionou o FMI a agir de modo semelhante, irritando segmentos da comunidade financeira internacional. Ao final, porém, o Fundo flexibilizou parte de suas condições ao Brasil: Quadros teve que se comprometer com a aplicação de certas metas de política econômica; no entanto, tendo em vista a frágil situação financeira do país, e em comparação com outros acordos negociados pela entidade na América Latina, o programa brasileiro mostrou-se mais maleável do que se poderia esperar inicialmente. Com Quadros, portanto, a Aliança para o Progresso fez diferença, apesar de menos do que se propagandeara, especialmente no tocante à promoção de reformas sociais.

A ascensão de Goulart à presidência, mesmo com poderes limitados, modificou as atitudes do governo Kennedy com relação ao Brasil. A partir de então, o governo norte-americano se apegaria obstinadamente ao primado da estabilização: concessões de novos empréstimos só seriam feitas após a aplicação de um programa de austeridade econômica com o aval do FMI. Houve apenas um momento em que essa situação não se aplicou

estritamente: entre outubro e dezembro de 1961, quando os Estados Unidos estavam negociando o convite de uma missão do Fundo por parte do governo brasileiro. Além disso, sob a administração Goulart, Washington deixou de pressionar o FMI no sentido de flexibilizar condições em benefício do Brasil. Agora, o stand-by com a entidade só seria renovado se o governo brasileiro aceitasse estritamente as condições do Fundo, o que significaria, ao menos no curto prazo, uma desaceleração nas taxas de crescimento econômico. O governo Kennedy tinha consciência de que a democracia brasileira talvez não fosse sólida o suficiente para suportar um período de recessão na economia, em especial naquele momento, nem um ano após a crise da renúncia de Quadros. Mesmo assim, Washington não cedeu. O limitado resultado das negociações de Moreira Salles em abril de 1962 foi prova disso.

É evidente que a relativa falência da primeira tentativa de estabilização lançada por Quadros contribuiu para o endurecimento norte-americano na concessão de empréstimos ao Brasil. É fato também que os problemas enfrentados pelos Estados Unidos no início da administração Goulart, especialmente a aprovação da lei de remessas e a encampação da Companhia Telefônica Nacional por Brizola, concorreram para aumentar o lobby privado em Washington contrário a uma ajuda ao governo brasileiro. No entanto, esses fatores não conseguem explicar sozinhos a inversão da abordagem norte-americana. O grande diferencial foi a interpretação de que João Goulart não seria confiável para receber fundos da Aliança para o Progresso. Na visão de muitos oficiais do governo Kennedy, mesmo não sendo comunista, Goulart estaria criando condições para o fortalecimento dos comunistas no Brasil. Isso era inaceitável para Washington. Quadros e a sua política externa independente eram o máximo que os Estados Unidos poderiam aceitar: um movimento tático, mas com garantias de que não haveria contaminação ideológica na sociedade. Os vínculos de Goulart com os comunistas no meio sindical indicavam, porém, uma outra direção. Até a visita do presidente brasileiro aos Estados Unidos, em abril de 1962, o governo norte-americano nutriu fortes esperanças de convencer o Goulart a romper com os comunistas. Após a visita, porém, essas esperanças diminuíram significativamente. Dessa forma, as condições para empréstimos ao Brasil ficaram ainda mais duras.

Com Jânio Quadros, portanto, em nome da Aliança para o Progresso, pressionou-se o FMI a ceder em sua rigidez monetarista em prol do Brasil; com Goulart, em nome da mesma Aliança, passou-se a defender o primado da estabilização, usando-se como base a mesma

rigidez monetarista do Fundo que outrora buscou-se relativizar. Em ambos os casos argumentos políticos prevaleceram: no primeiro, em discordância com o receituário econômico ortodoxo; no segundo, em reforço a esse mesmo receituário. A administração Kennedy estava disposta a fazer de tudo para garantir um princípio: o de que a Aliança para o Progresso seria uma ferramenta contra o comunismo no hemisfério, e nunca uma alavanca, mesmo que, para isso, os próprios valores da Aliança tivessem que ser desrespeitados.

Bibliografia

ABREU, Marcelo P. (org.). (1990). *A ordem do progresso. Cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Ed. Campus, Rio de Janeiro.

BAER, Werner (1979). *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. 4º Edição. Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

BARRO, Robert J. and LEE, Jong-Wha (2005). “IMF Programs: Who is Chosen and What are the Effects?”, *Journal of Monetary Economics*, vol. 52, pgs 1245-69.

BRANDS, Hal (2010). *Latin America's Cold War*. Harvard University Press, Cambridge and London.

CAMPOS, Maria A. F. (2007). “A política econômica do governo Kubitschek (1956-1961): o discurso em ação”. Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

DULLES, John W. F. (1970). *Unrest in Brazil. Political-military crisis (1955-1964)*. University of Texas Press, Austin.

FIGUEIREDO, Argelina C. (1993). *Democracia ou Reformas? Alternativas democráticas à crise política, 1961-1964*. Paz e Terra, São Paulo.

FONSECA, Pedro C. D. (2004). “Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do Governo Goulart”. *Estudos Econômicos* 34 (03), jul-set, pgs 587-622.

FRANCHINI NETO, Hélio (2005). “A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962”, *Revista Brasileira de Política Internacional*, 48 (2), pgs 129-51.

HOGAN, Michael J. (1987). *The Marshall Plan: America, Britain and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*. Cambridge University Press, Cambridge and New York.

LEVINSON, Jerome and ONIS, Juan de (1970). *The Alliance that Lost Its Way*. Quadrangle Books, Chicago.

LIMA, Rodrigo de Oliveira (2006). “O litígio desenvolvimentista entre JK e o Fundo Monetário Internacional: o processo do ‘rompimento’”. Dissertação de Mestrado. Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo.

MANZETTI, Luigi (1991). *The International Monetary Fund and Economic Stabilization. The Argentine Case*. Praeger Publishers, New York.

MESQUITA, Mário M. (1992). *1961-1964: a política econômica sob Quadros e Goulart*. Rio de Dissertação de Mestrado, PUC/RJ, Rio de Janeiro.

MITCHENER, Kris e WEIDENMIER, Marc (2010). “Supersanctions and Sovereign Debt Repayment”, *Journal of International Money and Finance*, 29 (1), February, pgs 19-36.

MONTEIRO, Sérgio M. (1999). "Política Econômica e Credibilidade: uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart". Tese de Doutorado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

O'BRIEN, Thomas F. (2007). *Making the Americas: the United States and Latin America from the Age of Revolutions to the Era of Globalization*. University of New Mexico Press, Albuquerque.

PAGE, Joseph A. (1972). *The revolution that never was. Northeast Brazil, 1955-1964*. Grossman Publishers, New York.

PANIZZA, Ugo *et alli* (2009). "The Economics and Law of Sovereign Debt and Default", *Journal of Economic Literature*, 47 (3), pgs 653-700.

RABE, Stephen G. (1999). *The Most Dangerous Area in the World. John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*. University of North Carolina Press, Chapel Hill and London.

RIOTT, Riordan (1972). *The Politics of Foreign Aid in the Brazilian Northeast*. Vanderbilt University Press, Nashville.

SCHLESINGER Jr., Arthur (1992). *A Thousand Days. John F. Kennedy in the White House*. New York: Fawcett Premier.

SCZUSTERM14AN, Celia (1993). *Frondizi and the Politics of Developmentalism in Argentina, 1955-62*. Macmillan Press, London.

SILVA, Vicente G. (2009). *A Aliança para o Progresso no Brasil: de propaganda anticomunista à instrumento de intervenção política (1961-1964)*. Dissertação de Mestrado, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

SKIDMORE, Thomas (2004). *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 8º Edição Paz e Terra, São Paulo.

SMITH, Peter (2000). *Talons of the Eagle. Dynamics of the U.S.-Latin American Relations*. Oxford University Press, Oxford and New York.

SOLA, Lourdes (1998). *Idéias econômicas, decisões políticas*. Edusp, São Paulo.

STORRS, Keith L. (1973). "Brazil's Independent Foreign Policy, 1961-1964: Background, Tenets, Linkage to Domestic Politics, and Aftermath", Pd.D. diss., Cornell University, New York.

STREETER, Stephen M. (1994). "Campaigning against Latin American Nationalism: U. S. Ambassador John Moors Cabot in Brazil, 1959-1961", *The Americas*, 51 (2), Oct. pgs 193-218.

TAFFET, Jeffrey F. (2007). *Foreign Aid as Foreign Policy. The Alliance for Progress in Latin America*. Routledge, Oxon and New York.

VICTOR, Mário (1965). *Os cinco anos que abalaram o Brasil*. Civilização Brasileira, Rio de Janeiro.

WEIS, Michael W. (1993). *Cold Warriors and Coups D'état: Brazilian-American Relations, 1945-1964*, University of New Mexico Press, Albuquerque.

_____. (2001). "The Twilight of Pan-Americanism: The Alliance for Progress, Neo-Colonialism, and Non-Alignment in Brazil, 1961-1964", *The International History Review*, 23 (2), June, pgs 322-44.

WOOD, Robert E. (1986). *From Marshall Plan to Debt Crisis. Foreign Aid and Development Choices in the World Economy*. University of California Press, Berkeley etc.

YOUNG, Jordan M. (1972). *Brazil 1954-1964: end of a civilian cycle*. Facts of Life, New York