

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS

VITÓRIA ROSA DE CARVALHO

**O INDIVÍDUO ENQUANTO ELEMENTO-CHAVE: a Operação Pan-Americana de
Kubitschek e o exercício da diplomacia presidencial.**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia como requisito parcial para obtenção do título de bacharel em Relações Internacionais.

Orientadora: Dra. Sandra Aparecida Cardozo.

UBERLÂNDIA

2022

O INDIVÍDUO ENQUANTO ELEMENTO-CHAVE: a Operação Pan-Americana de Kubitschek e o exercício da diplomacia presidencial.

THE INDIVIDUAL AS A KEY ELEMENT: Kubitschek's Operation Pan America and the exercise of presidential diplomacy.

Vitória Rosa de Carvalho¹

RESUMO: A política externa do governo Juscelino Kubitschek, quando do lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) pelo próprio presidente, quebra com a lógica do alinhamento no que concerne à relação bilateral com os Estados Unidos, vigente na política externa brasileira desde o Barão de Rio Branco. O processo diplomático, normalmente realizado por meio do corpo burocrático do Ministério das Relações Exteriores, é feito diretamente por Kubitschek, e por isso entende-se que a Operação é um modelo do exercício da diplomacia presidencial de JK. Neste sentido, este trabalho busca mapear as condições que levaram à decisão pelo presidente de enviar a carta à Eisenhower, em 1958, iniciando a Operação. Para tanto, utiliza-se de fontes primárias de informação, desde os discursos de Juscelino até as *Memórias* de Roberto Campos, assessor econômico do governo, em vias de verificar a hipótese deste trabalho: não fossem as características individuais de Kubitschek – não somente enquanto estadista, mas como indivíduo –, a Operação Pan-Americana não teria acontecido.

Palavras-chave: Política externa brasileira; Operação Pan-Americana; Diplomacia presidencial; Indivíduo; Juscelino Kubitschek.

ABSTRACT: The foreign policy of the Juscelino Kubitschek (JK) administration, when the President himself launched Operation Pan America (OPA), breaks the foreign policy logic of alignment when it comes to the bilateral relationship between Brazil and the United States in force since Barão de Rio Branco's administration. The diplomatic process, usually carried out through the bureaucratic body of the Ministry of Foreign Affairs, started to be carried out directly by Kubitschek in this case, and therefore it is understood that the Operation is a model for the exercise of JK's presidential diplomacy. In this sense, this paper seeks to map the conditions that led to the president's decision to send a letter to Eisenhower initiating the Operation in 1958. Thereby, this research uses primary sources of information, from Juscelino's speeches to the *Memoirs* of Roberto Campos, the government's economic advisor, in order to verify the hypothesis of this work: if not by Kubitschek's individual characteristics – not only as a statesman, but as an individual –, Operation Pan America would not have happened.

Key-words: Brazilian foreign policy; Operation Pan America; Presidential Diplomacy; Individual; Juscelino Kubitschek.

1. INTRODUÇÃO

Juscelino Kubitschek, ao assumir o comando do Executivo brasileiro em 1956, foi confrontado por diversos desafios essencialmente econômicos e políticos. Seu principal

¹ Graduanda em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Uberlândia.

objetivo, enquanto presidente, estava em alçar o Brasil ao desenvolvimento econômico em uma época de constrangimentos externos em ascensão – a dívida pública brasileira, em 1954, atingiu o valor de US \$1,32 bilhão. Para tanto, o presidente realizou uma instrumentalização da política externa brasileira, utilizando-a enquanto ferramenta para o desenvolvimento interno (RICUPERO, 2017, pp. 396-398).

Tal atitude é classificada por Ricupero enquanto uma ação condicionada à diplomacia do desenvolvimento: Juscelino foi capaz, em um primeiro momento, de combinar um alinhamento automático com os Estados Unidos – o paradigma da política externa brasileira desde os tempos áureos do Barão de Rio Branco – à execução de seu Plano de Metas, projeto norteador de sua campanha eleitoral (RICUPERO, 2017, p. 396).

Além disso, os condicionantes externos da época favoreceram as ações de Juscelino. Com a finalização do Plano Marshall e a recuperação econômica europeia e asiática, os Estados Unidos deixaram de ser a única fonte de financiamento estrangeiro – cuja política externa para a América Latina havia sido traduzida em baixo apoio financeiro do governo estadunidense (RICUPERO, 2017, p. 399).

Logo, o Brasil passa a ter certa margem de barganha para negociação de linhas de crédito e o paradigma da política externa recupera seu caráter pragmático – distanciando-se do americanismo padrão de Rio Branco – na busca pelo desenvolvimento interno (RICUPERO, 2006, p. 57). Em 1958, então, Juscelino Kubitschek lança a Operação Pan-Americana (OPA), uma iniciativa diplomática de caráter multilateral, cuja formulação vai de encontro ao paradigma do americanismo e alinhamento automático à política externa estadunidense (SILVA, 1992, p. 221).

Assim, a necessidade de uma breve recapitulação no que concerne ao padrão americanista da política externa brasileira é justificada, já que JK rompe com essa lógica ao envolver-se diretamente na formulação de uma iniciativa considerada anômala no contexto histórico da política externa. Não somente isso, mas a atuação personalista de Kubitschek é classificada também, no campo de estudos, enquanto parte de um comportamento típico de um presidente-diplomata, praticando uma diplomacia presidencial ao envolver-se diretamente na operacionalização da política externa do país (DANESE, 2017, p 372).

Dessa forma, questiona-se até que ponto o envolvimento pessoal de Kubitschek foi determinante para o caráter multilateral da operação, além de sua participação individual na formulação dela. E é nesse contexto, portanto, que desenvolve-se a hipótese de pesquisa deste trabalho: a Operação Pan-Americana foi sugerida em âmbito multilateral devido à atuação pessoal de Kubitschek ao apresentá-la, utilizando-se especialmente do discurso da segurança

hemisférica e continental em meio à Guerra Fria para justificar o lançamento de tal empreitada. Deduz-se que o elemento-chave desta tomada de decisão é o indivíduo, a figura do presidente, enquanto formulador da política externa por meio da diplomacia presidencial.

Pretende-se, assim, conceituar a atuação de Kubitschek nesse ínterim e discutir, inclusive, as implicações internas à sua governabilidade que tal atitude provocou, com vias de preencher certas lacunas encontradas no que concerne às reações do Itamaraty, por exemplo, já que pouco se relata a respeito da reação internacional aos atos de Juscelino e do papel que tal atitude desempenhou ao futuro da política externa brasileira; logo, esta pesquisa torna-se relevante à medida em que pretende destrinchar e investigar tais lacunas na bibliografia da política externa de Juscelino Kubitschek.

Para tanto, o presente trabalho teve como ponto de partida uma abordagem hipotético-dedutiva ao partir do pressuposto de que é graças à atuação personalista de Juscelino Kubitschek, ao sobrepor a autoridade do Itamaraty enquanto instituição consolidada e órgão responsável pela formulação das políticas externas do país, que a Operação Pan-Americana é formulada e operacionalizada; mais do que isso, deduz-se que o papel do indivíduo Kubitschek foi essencial para a institucionalização da Operação. E, para verificação da hipótese, foram utilizadas, para além da bibliografia existente a respeito do tema, fontes primárias de informação – discursos de Juscelino, as cartas enviadas aos mandatários por ele na época, a Mensagem ao Congresso Nacional de 1959 e jornais da época que noticiaram a Operação.

2. DO PARADIGMA AMERICANISTA DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA ATÉ A CONCEPÇÃO DA OPERAÇÃO PAN-AMERICANA

A política externa brasileira é personificada a partir da imagem e atuação de José Maria da Silva Paranhos Júnior, o Barão de Rio Branco. Considerado o mito fundador do campo, é responsável pelo prestígio conferido ao Ministério das Relações Exteriores, o Itamaraty, e seu papel enquanto Ministro entre 1902 e 1912 estabeleceu uma lógica interna própria à condução das relações internacionais brasileiras. Assim, inaugurou o campo de trabalho a partir da delimitação das fronteiras nacionais por meios diplomáticos – ao contrário da experiência da maioria dos outros países latinoamericanos, que tiveram seu espaço geopolítico conquistado por meio da guerra (LIMA, 2005, p. 5).

Dessa forma, a demarcação do espaço regional por meios pacíficos condicionou a política externa brasileira a um local de política de Estado, acima de questões domésticas e

com condução independente do governo vigente (p. 5). Tal noção é tradicional e vigora até os dias atuais, e, como afirma Lima (2005, p. 5), impulsionada pelo entendimento das elites brasileiras do “lugar peculiar da agência diplomática na estrutura do aparelho do Estado e de sua legitimidade na condução da política externa do país”, vinculada ao que Burges e Bastos (2017, pp. 277-278) chamam de tecnocracia estatal. Este último ponto é interessante para a discussão aqui tecida, já que a construção da política externa brasileira é atrelada ao papel central da capacidade técnica do Itamaraty.

No que concerne à atuação do Barão de Rio Branco, ela faz-se relevante na medida em que é a partir dela que há o redirecionamento da política externa brasileira: quando Império, o fio condutor das decisões internacionais brasileiras estava na influência europeia, em especial a Inglaterra, e Rio Branco altera o eixo para os Estados Unidos ao criar, em 1905, a primeira embaixada brasileira no território norte-americano (RICUPERO, 2006, p. 47), baseado na ideologia estadunidense do corolário Roosevelt (BUENO, 2012, p. 174). Entretanto, cabe ressaltar que não havia interesse em cortar relações com o continente europeu, como destacado por Cervo e Bueno (2002, pp. 184-185), mas sim ampliar a cordialidade e entendimento entre os países.

Além disso, é clara a relação da imagem de Rio Branco, enquanto indivíduo, com a credibilidade e capacidade desempenhadas pelo Itamaraty (BUENO, 2012, p. 171). Tal concepção é recorrente no decorrer da historiografia da política externa do Brasil, e é essa noção da responsabilidade individual daquele por trás das atitudes que é desenvolvida no âmbito da Operação Pan-Americana de Kubitschek. Assim, é a partir dessa mudança no paradigma que o americanismo toma corpo e forma na política externa brasileira; esta ideia será destrinchada a seguir.

2.1. O americanismo na política externa brasileira desde o Império

Ricupero (2006) é um dos principais nomes da literatura que resgata a relação entre o Brasil, os Estados Unidos e a América Latina, inclusive no tocante às concepções dos países latinos a respeito do primeiro. Assim, como defendido pelo autor, é importante ressaltar que o continente americano percebe a influência hegemônica estadunidense de forma clara, o que gera consequências diretas nas decisões de política interna e externa de todos os países (pp. 46-47). Além disso, uma definição relevante a ser feita concerne ao termo americanismo aqui empregado: o americanismo de Rio Branco se refere à convergência ideológica brasileira com

os ideais estadunidenses, e não como sinônimo do ideal de emancipação do continente americano, cunhado por Simón Bolívar ainda no século XIX.²

Em segundo lugar, entende-se que as decisões de Rio Branco em direcionar o campo de influência da política externa para os Estados Unidos estavam pautadas principalmente no aumento do poder de barganha brasileiro internacionalmente. Tal questão fica clara quando da discussão da delimitação das fronteiras brasileiras citada anteriormente, já que a mesma só foi realizada por meio da diplomacia devido à capacidade percebida do Brasil em barganhar seu território, aliado do entendimento de que o mesmo era apoiado pela potência continental em ascensão (pp. 48-49). Por trás dessa deliberação do Barão, porém, havia também um fator pragmático: em paralelo às mudanças políticas internas ao Brasil, os Estados Unidos haviam se tornado o principal parceiro econômico do país (p. 51).

Entretanto, vale destringir a desconfiança que essa compatibilidade entre os países despertava nos vizinhos, principalmente a respeito das reais intenções do Brasil no continente americano. Tais pressupostos não eram recentes: como apontado por Santos (2004, p. 38), os países hispano-americanos "construíram seus Estados, desde o início, a partir da ideia de nacionalidade e de soberania popular", enquanto o estabelecimento do Império brasileiro deu-se a partir da comitiva imperial de seu colonizador *in loco*. Isso gerou a identificação do Brasil independente com o processo de formação estatal europeu, além de ressaltar características entendidas como europeias na construção da identidade nacional do país – civilização, ordem e estabilidade –, preterindo, assim, relações diplomáticas com seus vizinhos em detrimento daquelas com o continente colonizador (RICUPERO, 2006, pp. 67-68).

Essas diferenças estruturais levaram à uma política externa imperial refletora das questões internas, verificada no endosso de práticas por parte dos Estados Unidos muitas vezes contrárias àquelas que as ex-colônias vizinhas pretendiam manter – por exemplo, a independência das nações e a abolição do modelo escravocrata (SANTOS, 2004, p. 39). Para além disso, os países latinoamericanos entendiam o Estado imperial brasileiro como a evolução do Estado colonial, que por sua vez era, antes de tudo, um Estado escravista moderno (SANTOS, 2004, p. 54).

² Essa diferenciação se faz necessária pelo termo “americanismo” possuir significados distintos, a depender do momento histórico estudado. A ideia americanista da Operação Pan-Americana resgata o sentido de Bolívar, de maneira a recuperar o termo ressignificado pelos Estados Unidos no século XX, como um “novo pan-americanismo” (BUENO, 2004, p. 67). Assim, a influência das ideias de Rio Branco é relevante para o objeto de estudo deste trabalho, já que ela definiu os rumos da política externa brasileira estremecidos por JK na década de 1950 com o lançamento da Operação.

Dessa forma, ficam claras as razões por trás das dúvidas que esses Estados guardavam quanto à atuação da política externa de Rio Branco em uma República tão recente quanto a brasileira, em especial a partir do alinhamento aos Estados Unidos. Se, por um lado, havia o interesse genuíno do Ministro em aproximar as relações interamericanas (entre Estados Unidos e América Latina), por outro, certas declarações do Barão representavam empecilhos reais à conquista da confiança dos hispano-americanos, como a intervenção estadunidense de 1906 em Cuba sob o governo Roosevelt ser considerada “necessária”, por exemplo (RICUPERO, 2006, p. 50).

Isso posto, faz-se relevante destacar duas das características mais marcantes da convergência ideológica, sendo elas a crença das elites e dirigentes brasileiros no compartilhamento, com os estadunidenses, das aspirações e ideais internacionais; e o vínculo pragmático que essa relação possuía, representada pelo apoio brasileiro às pretensões estadunidenses em nível mundial, enquanto certa benevolência (ou neutralidade, no pior dos casos) dos Estados Unidos era esperada nos assuntos de política externa do Brasil (RICUPERO, 2006, pp. 51-52).

Cabe citar, também, que é nesse ínterim que o papel do Itamaraty, enquanto instituição, ganha força na política externa do país; as relações Brasil-Estados Unidos tornaram-se essenciais, e é nesse contexto da aproximação unilateral com o país do Norte que Rio Branco levou a Primeira República ao seu auge, conferindo ao Ministério das Relações Exteriores o prestígio que possui até os dias atuais (BUENO, 2012, p. 183).

São essas as bases gerais do americanismo na política externa de Rio Branco, que definiram o ideário de ação do Itamaraty e constituíram o paradigma da estabilidade de valores, aplicado por décadas a fio na formulação das políticas públicas internacionais brasileiras – cuja linearidade histórica é quebrada por Kubitschek ao lançar a Operação Pan-Americana.

2.2. O caminho até a Operação Pan-Americana (OPA): a antessala da Política Externa Independente e a escolha pelo multilateralismo

Apesar da influência do paradigma de Rio Branco na formulação das políticas internacionais, as características definidoras da política externa brasileira do Barão caíram em certo desuso na década de 1930. Como afirma Ricupero (2006, p. 53), o contexto internacional do pós-Primeira Guerra e a competição “[...] entre as democracias liberais, de um lado, e o nazi-fascismo, do outro, encontra eco na divisão da elite dirigente e da opinião

pública no Brasil”. Vargas, presidente à época, age de maneira a barganhar o apoio brasileiro, maximizando o aspecto utilitarista da política externa na busca pelo desenvolvimento nacional, fator constatado na manutenção simultânea de acordos comerciais com Estados Unidos e Alemanha, por exemplo.

Dessa forma, é somente com o início da Segunda Guerra Mundial que essa margem de manobra brasileira se esgota, e o paradigma ideológico é retomado. Inclusive, é a partir da relação entre EUA e Brasil durante esse conflito que o mito da “relação especial”, nas palavras de Ricupero (2006, p. 54), é estabelecido, seja pelas compensações advindas do país norte-americano, seja pelo engajamento brasileiro concreto na disputa. Além disso, cabe ressaltar que a guerra ideológica tomou proporções exponenciais a partir da década de 1940, e a posição brasileira foi de se manter ao lado capitalista, capitaneando a resposta da América Latina como um todo às questões da Guerra Fria (p. 55).

Entretanto, com o passar dos anos e a diminuição da margem de barganha possível do Brasil – afinal, com o aquecimento da Guerra Fria, os Estados Unidos tornaram-se o único credor possível no Ocidente –, verificou-se o arrefecimento das vantagens antes conseguidas pela diplomacia brasileira no que diz respeito aos estadunidenses. O foco do país norte-americano estava na reconstrução europeia, não na disponibilização de recursos públicos para o financiamento de projetos políticos - em sua maioria voltados ao desenvolvimento interno dos países latinoamericanos em geral (RICUPERO, 2006, p. 55).

É nesse ínterim que Juscelino Kubitschek, chefe do Executivo brasileiro de 1956 a 1961, agiu de maneira a transformar as questões ideológicas e de desenvolvimento em um problema de segurança. Após a frustração brasileira com o Ponto IV³, anunciado em 1949, Kubitschek altera a lógica antes bilateral do paradigma da política externa ao sugerir a Operação Pan-Americana (OPA) como solução para o problema hemisférico que o continente enfrentava. Respalhado pelo Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) assinado em 1947, JK defende a ideia de que o desenvolvimento econômico deve ser prioridade na agenda de todo o continente, já que era de interesse comum a manutenção do sistema capitalista na América. Assim, a OPA nasce em um contexto de defesa do multilateralismo, mas que Ricupero (2006, p. 56) define como um “diálogo de surdos” entre o norte e o sul do continente:

³ O Ponto IV foi um programa de apoio estadunidense à América Latina após a Segunda Guerra, anunciado pelo presidente Henry Truman em 1949 como parte de sua doutrina de contenção. No Brasil, seu objetivo estava no financiamento de um programa de reaparelhamento dos setores de infraestrutura da economia, por meio principalmente de um projeto de Cooperação Técnica Internacional entre os países (DANESE, 2017, p. 238).

Preocupados com a ameaça comunista, os norte-americanos acentuam o tema da segurança e se esforçam em sensibilizar os latino-americanos contra o perigo da subversão, sobretudo a de origem interna. Em contraste, os latinos, reconhecendo o vínculo entre subdesenvolvimento e instabilidade, dão ênfase à questão do desenvolvimento e buscam persuadir os EUA da necessidade de um programa maciço de investimentos públicos em infra-estrutura e industrialização.

A ideia de Juscelino estava, especialmente, no apelo à solidariedade hemisférica, com vias de atingir o objetivo principal da Operação: conquistar para a América Latina algo equivalente ao que o Plano Marshall foi para o continente europeu. Com efeito, a decisão de Kubitschek em apresentar o plano de ação coletivamente com os países vizinhos levou, entre outros resultados, à criação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), em 1960 (JAGUARIBE, 2006, pp. 36-37).

Para além disso, a atitude de Kubitschek é enquadrada enquanto uma ação de diplomacia de cúpula, ou, no caso do governo de Juscelino, de diplomacia presidencial, ao versar a respeito de assuntos fora do escopo ordinário de atuação do presidente – nas palavras de Danese (2017, p. 67), corresponde a uma atitude de “[...] condução pessoal de assuntos de política externa, fora da mera rotina ou das atribuições ex officio, pelo presidente [...]”. Este assunto será retomado nas seções seguintes.

Uma questão a ser levantada, porém, está no que Silva (1992, p. 221) denomina como “resistências domésticas”. A tradição diplomática brasileira tinha como ponto chave a construção da ideologia e da ação internacional do Brasil a partir da atuação do Itamaraty – nas palavras de Faria (2012), uma instituição tradicionalmente “insulada, pouco transparente e pouco responsiva às demandas e aos interesses dos demais atores”. Porém, a operacionalização da OPA tem início quando do envio de uma carta endereçada a Eisenhower, presidente dos Estados Unidos, pelo próprio Kubitschek. Essa atitude presidencial, considerada paralela, levou à demissão do ministro das Relações Exteriores da época, iniciando certa crise institucional na formulação ordinária e tradicional da política externa brasileira.

Agora, no que concerne à ideia da Operação Pan-Americana enquanto a antessala da Política Externa Independente (PEI), deve-se destacar o papel da reorientação multilateral na política externa que Juscelino iniciou. É a partir dessa alteração paradigmática que as ideias da PEI – consolidada especialmente pela atuação do chanceler San Tiago Dantas nos governos seguintes de Jânio Quadros e João Goulart – possuem abertura conceitual para implantação (JAGUARIBE, 2006, p. 38).

Por último, cabe ressaltar que a Operação Pan-Americana é também um marco paradigmático do uso da diplomacia presidencial na história da política externa brasileira,

especialmente por sintetizar o redirecionamento da política externa de JK (DANESE, 2017, p. 389). Nas seções a seguir, serão tratadas questões técnicas em conjunto à contextualização da OPA na política externa brasileira do governo Kubitschek.

3. A DIPLOMACIA PRESIDENCIAL DE KUBITSCHEK: UMA DIPLOMACIA DO DESENVOLVIMENTO

Feita a contextualização histórica necessária, o foco do trabalho estará, a partir desta seção, nas características técnicas existentes no âmbito da Operação Pan-Americana que justifiquem sua posição enquanto arquétipo do uso da diplomacia presidencial, bem como das definições necessárias deste último conceito.

Assim, serão trabalhados, em um primeiro momento, a definição de diplomacia de mandatários; os níveis estipulados desse fenômeno por Sérgio Danese, um dos principais nomes da bibliografia existente a respeito do tema; e a posição ocupada por JK na historiografia enquanto presidente-diplomata, bem como considerações a respeito da importância individual de Kubitschek na conjuntura trabalhada.

E, em um segundo ponto, o contexto político interno à época da ocorrência; o papel que a Operação Pan-Americana ocupa enquanto a síntese da política externa de Kubitschek; e questões relativas à imprensa e à opinião pública nacional.

3.1. Conceituação, gradação dos fenômenos de diplomacia presidencial e o lugar de JK

Como adiantado anteriormente, o termo ‘diplomacia presidencial’ é utilizado no campo de estudos da política externa como sinônimo de ‘diplomacia de cúpula’ quando o regime político em questão é, por óbvio, democrático e presidencialista. De maneira geral, ela nada mais é que a personificação da capacidade de decisão da burocracia diplomática estatal no chefe do poder Executivo, contrastada diretamente com a diplomacia tradicional representada, no caso brasileiro, pelo corpo burocrático do Itamaraty (DANESE, 2017, pp. 67-68).

No âmbito jurídico, as Constituições brasileiras, desde o Império, respaldam a atuação do chefe do Executivo em assuntos de política internacional; com o advento da República, os termos jurídicos foram alterados, mas as funções mantiveram-se virtualmente iguais (DANESE, 2017, p. 76). Tal atribuição de competência, porém, só existe historicamente no

Brasil devido à influência da Constituição estadunidense de 1776, na qual essa característica da prerrogativa de poder do presidente mantém-se como herança do absolutismo⁴; assim, afirma-se a ideia de que o representante preferencial perante as nações estrangeiras é a figura do mandatário (DANESE, 2017, p. 71).

Logo, a Constituição Federal de 1946, em vigor no governo JK, atribuía ao presidente a competência majoritária de política externa, aliada ao dever do Congresso Nacional de referendar as decisões do mandatário em questões como declaração de guerras e assinatura de tratados, estando o papel que Juscelino assume respaldado juridicamente (DANESE, 2017, p. 76). Em resumo,

A prática dos estados e as doutrinas de direito internacional, portanto, consagraram a noção, mais ou menos real segundo o país, a época ou o mandatário, de que a diplomacia é prerrogativa fundamental e não delegável dos chefes de estado ou de governo, que a exercem pessoalmente com a assessoria das chancelarias e em algumas áreas com a concorrência do Legislativo, e que representam simbolicamente o seu estado nas relações internacionais (DANESE, 2017, p. 79).

Entretanto, cabe ressaltar que nem todas as atitudes dos mandatários no campo da política externa configuram ações de diplomacia de cúpula; Danese (2017, p. 80) discerne “o desempenho das funções e responsabilidades prescritas na Constituição” – algo que o autor denomina de diplomacia reflexiva, praticada pelo chefe do Executivo e cujas ações apenas respondem a demandas que não representam seu projeto político – da diplomacia ativa, caracterizada pela participação do mandatário na concepção e execução dos projetos em questão.

É a partir dessa diferenciação, então, que há o estabelecimento de uma gradação de atitudes dentro do escopo da diplomacia de cúpula, a saber, o grau inicial ou grau zero, definido pelas atitudes diplomáticas do mandatário previamente estipuladas pelo cargo e sobre o qual Danese afirma equivaler a um desempenho estático da diplomacia de cúpula, não correspondendo, portanto, à ela propriamente dita⁵; o primeiro grau, no qual as atitudes do presidente existem como reação à estímulos externos; o segundo grau, no qual o chefe de estado torna-se uma ferramenta de transmissão das ideias que o corpo burocrático da diplomacia deseja comunicar; e o terceiro grau, da diplomacia afirmativa, no qual o mandatário “toma a iniciativa, conduz pessoalmente a política externa segundo sua própria sensibilidade e senso de oportunidade, orientando a burocracia e assumindo politicamente, e

⁴ O argumento de Danese baseia-se no entendimento de que o poder do mandatário, nos Estados modernos, é respaldado pelas leis que regem o país; entretanto, o autor deixa claro que a origem da lógica por trás dessa atribuição ao presidente está no absolutismo, onde o poder do soberano era divino e natural e a competência dos assuntos de política internacional era de caráter privativo dele (DANESE, 2017, p. 78).

⁵ Afinal, como exposto anteriormente, a diplomacia de cúpula só existe quando há distância entre ela e as atribuições *ex officio* do mandatário.

não apenas administrativamente, a responsabilidade pela ação e pelos resultados” (p. 82).

A definição desses níveis de atuação possíveis dentro do fenômeno da diplomacia presidencial é relevante para fins de estudo do tema, já que facilita o entendimento das possibilidades de ação dos mandatários, além de permitir também a contextualização teórica exata das atitudes dos presidentes, essencial para a compreensão do papel de Kubitschek no âmbito da Operação Pan-Americana. Assim, parece correto apontar a operacionalização da OPA por JK enquadrada no grau máximo da diplomacia de cúpula, ou seja, da diplomacia ativa e afirmativa. Além disso, nas palavras de Danese (2017, p. 85),

A diplomacia de cúpula tem nela envolvido um elemento de promoção e prestígio político (interno) e diplomático (regional ou internacional) do mandatário, o que dá ao tema da diplomacia de cúpula uma complexidade político-diplomática ainda maior – indo muito além dos interesses específicos da política externa.

Tal concepção leva ao entendimento de que a decisão de JK de lançar a Operação a partir de um ato pessoal tem raiz no projeto nacional que ele defendia em sua política interna. De acordo com Vizentini (2006, p. 334), o pragmatismo inerente às atitudes do presidente no contexto da OPA estava baseado na necessidade de legitimação externa de seu governo desenvolvimentista em meio a um contexto internacional pouco favorável à manutenção desse modelo de projeto político. Nas palavras do presidente, em seu discurso à Nação e aos representantes diplomáticos dos Estados Americanos em 20 de junho de 1958,

Já não nos é possível continuarmos em atitude próxima ao alheamento, mais como assistentes do que participantes do desenrolar de um drama em cujas consequências estaremos envolvidos, como se nele tivéssemos atuado de forma ativa. O não compartilharmos, senão simbolicamente, da direção de uma política, o não sermos muitas vezes ouvidos nem consultados – mas ao mesmo tempo estarmos sujeitos aos riscos dela decorrentes – tudo isso já não é conveniente ao Brasil. [...] Não pode êle continuar aceitando passivamente as orientações e os passos de uma política com a qual não é cabível esteja apenas solidário de modo quase automático, solidário por hábito ou simples consequência de posição geográfica. [...] Verifico que no Brasil – e creio que nos demais países do Continente – amadureceu a consciência de que não convém mais formarmos um mero conjunto coral, uma retaguarda retaguarda incharacterística, um simples fundo de quadro (BRASIL, 2009, pp. 27-28).

Dessa forma, JK aproveitou-se de certa instabilidade nas relações externas dos Estados Unidos – o antiamericanismo crescia na América Latina, principalmente após a Revolução Cubana de 1959 – para barganhar o financiamento externo do desenvolvimento econômico mediante o lançamento da Operação, ao mesmo tempo em que sugeria o estreitamento das relações com o bloco soviético em caso de negativa dos EUA (VIZENTINI, 2006, pp. 334-339). Para além disso, é inegável o foco do governo na ideia que Ricupero (2017, p. 398) denomina “diplomacia do desenvolvimento”, já que Juscelino instituiu como tema principal

de sua política externa a busca por investimentos estrangeiros, visando o financiamento de seu projeto de desenvolvimento nacional.

Seguindo esse raciocínio, Ricupero (2006, p. 57) afirma que, nesse ínterim de esfriamento do conflito ideológico entre EUA e União Soviética, JK viabilizou, após anos de decadência, o caráter pragmático da política externa a partir de sua diplomacia voltada ao desenvolvimento interno. Vizontini (2006, p. 324), por sua vez, entende que Juscelino foi capaz de promover a iniciativa enquanto um movimento multilateral ao ultrapassar os limites estruturais americanistas da política externa brasileira que, na época, mantinha estreita ligação com os paradigmas de Rio Branco. Entende-se, portanto, que ambos autores justificam a política externa de Juscelino a partir do contexto internacional da Guerra Fria, mas suas conclusões focam em características distintas presentes nos mesmos movimentos de Kubitschek enquanto presidente-diplomata.

Ademais, cabe aqui destacar que o entendimento da importância da liderança individual de Kubitschek segue a mesma linha da lógica empregada na literatura a respeito da condução da política externa do governo Geisel por ele e seu chanceler, Azeredo da Silveira. Como retratado por Spektor (2004, p. 197), “a categoria de homem de Estado (ou liderança política) ganha relevo especial ao se tratar do pragmatismo”; e é essa noção pragmática que se desenvolve neste trabalho ao tratar das escolhas de JK no âmbito da OPA, transformando-o no elemento-chave de seu governo – principalmente em termos de política externa.

Por último, cabe apontar uma característica essencial da diplomacia de cúpula, diametralmente oposta ao anonimato que normalmente rege as decisões tomadas pelo corpo burocrático: a diplomacia presidencial é necessariamente pública, já que o próprio poder do mandatário, necessário para realizar e justificar suas atitudes enquanto presidente-diplomata, é condicionado a uma opinião pública positiva aliada à imprensa, interessada pela figura do presidente em si (DANESE, 2017, pp. 110-121). Esses temas serão retomados na seção seguinte.

3.2. A diplomacia presidencial no regime democrático de Kubitschek

Quando se discute diplomacia presidencial, é necessário o entendimento de certas características dela, consideradas essenciais por Danese (2017) – desde sua definição e seus níveis possíveis, por exemplo, expostos anteriormente –, mas também a indispensabilidade de sua correlação com o projeto político interno do presidente-diplomata. Tal aspecto é aqui discutido devido à importância da contextualização das questões de política interna do

governo JK, possibilitando a análise proposta neste trabalho.

Assim, é necessário pontuar as peculiaridades do momento que o Brasil vivia enquanto Juscelino era presidente, a começar pela democracia do país que, segundo Jaguaribe (2006, p. 35), encontrava-se em vias de um “reformismo democrático ilustrado” – a década de 1950, segundo o autor, viu movimentos de radicalização no que se refere à busca pelo desenvolvimento nacional preocupado com questões sociais. Dessa forma, Kubitschek teria dado prosseguimento ao que Vargas iniciou em seu segundo governo (1951-1954): a aspiração por um nacional-desenvolvimento democrático (JAGUARIBE, 2006, p. 35).

Entretanto, como argumenta Vizentini (2006, p. 324), os embates políticos entre os “nacionalistas” e os “entreguistas”,⁶ fortalecidos após o suicídio de Getúlio, tornaram instável o cenário interno e, enquanto herdeiro desse contexto, Kubitschek modificou a antiga retórica distributiva e populista de Vargas em uma ideia modernizadora sumarizada no lema “50 anos em 5”. Tal projeto foi desenvolvido a partir do Plano de Metas, programa econômico cujo foco estava no desenvolvimento principal do departamento de bens de consumo brasileiros, por meio de metas traçadas também para diversos outros setores – por exemplo, metas de infraestrutura para o setor público e outras de substituição de importações foram estabelecidas pelo Plano (VIZENTINI, 2006, pp. 324-325).

O sucesso inicial do Plano traduziu-se em relativo prestígio político interno para Kubitschek, apesar das pressões vivenciadas pelo governo por parte de ambos espectros políticos. Vizentini (2006, p. 325) aponta que tal conquista foi possível graças ao capital estrangeiro entrante no país, o que conferiu à política econômica de JK fortes características de um desenvolvimentismo-associado – em certa oposição a ideia do nacional-desenvolvimentismo, que normalmente é entendido como inerente ao plano de Juscelino.

Dessa forma, em vias de alcançar tais investimentos, verificam-se atitudes do presidente em matéria de política externa desde o primeiro ano de seu mandato. Conforme narrado por Campos (1994, p. 275), Kubitschek realizou sua primeira viagem internacional como presidente-eleito em 1956, cujo foco nos Estados Unidos e países da Europa Ocidental manifestava seu objetivo primordial: atrair investimentos estrangeiros para o Brasil. Além disso, é ele o responsável por inaugurar a participação brasileira em foros multilaterais, na Conferência de chefes de estado americanos de 1956, no Panamá; esse é, de acordo com

⁶ Cabe a leitura de Campos (1994) para entendimento das dificuldades encontradas por Juscelino antes mesmo de tomar posse enquanto presidente-eleito; e de Ricupero (2017), onde os embates ideológicos entre as frentes partidárias são detalhadas.

Danese (2017, p. 376), de fato, a primeira ação dele enquadrada como diplomacia presidencial.

A presença de JK em cúpulas multilaterais sinaliza a ideia do redirecionamento da política externa em direção a um pragmatismo multilateral, anteriormente apresentada. Logo, não surpreende a escolha do presidente por um projeto de tal caráter, além de essencialmente economicista (na busca pela efetivação de suas metas de desenvolvimento interno ao Brasil), abarcando os países do continente americano em sua proposta ao governo estadunidense (CAMPOS, 1994, p. 378).

É dessa reflexão que se deriva a análise de Danese (2017, pp. 372-390) da Operação Pan-Americana enquanto a síntese da atuação internacional de Kubitschek. A Operação parece sumarizar, com efeito, a maior parte das aspirações da política interna do presidente aplicadas à política externa de forma magistral: ao utilizar-se do cenário externo para legitimação interna, Juscelino foi capaz de, ao mesmo tempo, justificar suas decisões econômicas para o cumprimento do Plano de Metas enquanto embasava seu papel de presidente-diplomata.

Tal legitimação interna, por sua vez, advém de dois fatores externos ao governo, mas de extrema relevância no contexto da execução de uma diplomacia presidencial. Conforme apontado anteriormente, o papel da imprensa e da opinião pública a respeito das atitudes do presidente-diplomata são cruciais para o desenrolar de suas ações, já que, vale lembrar, o poder do mandatário em um regime democrático só é concebido a partir de sua população, e a opinião dela com relação às atitudes do presidente é capaz de influenciar os rumos da política externa: “A diplomacia de cúpula moderna reage à opinião pública, ou tenta cooptá-la ou impressioná-la; mas nunca deixa de dialogar com ela e com a política interna em geral” (DANESE, 2017, p. 113).

Assim, é fácil perceber também a funcionalidade atribuída à imprensa no contexto da diplomacia presidencial. O interesse dela é, primordialmente, na figura do presidente, enquanto este último tende a beneficiar-se da cobertura midiática na medida em que ela for proporcionalmente positiva ao seu projeto de governo, tornando as atitudes do presidente-diplomata um pretexto para promoção interna (DANESE, 2017, p. 121). Campos (1994) narra alguns momentos em que JK atribui certas atitudes comedidas de sua parte como forma de evitar comentários da imprensa brasileira – como em sua passagem pela Espanha, em que Juscelino evita passear com sua comitiva para assistir uma dança flamenca pela possibilidade de Carlos Lacerda chamá-lo de “pé-de-valsas” (p. 291).

Inclusive, houve certa cobertura midiática quando do envio da carta de Kubitschek a

Eisenhower em 1958. O jornal *Correio da Manhã*, do Rio de Janeiro, por exemplo, publicou o conteúdo dela na íntegra em sua edição de 07 de junho daquele ano – poucos dias após a entrega dela ao presidente estadunidense por Ernani do Amaral Peixoto, embaixador brasileiro em Washington; neste jornal, é possível notar a existência de leve opinião positiva do veículo de comunicação com relação à atitude do presidente, especialmente quando analisa o momento em que Kubitschek realiza tal envio:

O pedido feito pelo presidente do Brasil, Juscelino Kubitschek, ao dos Estados Unidos, Dwight D. Eisenhower, de que reafirme o princípio da solidariedade interamericana suscitou, ontem, a possibilidade de que este dê novos passos para estabelecer uma política latino-americana mais eficaz. [...] Alguns funcionários prognosticaram que a carta de Kubitschek poderia dar origem a uma troca de correspondência entre os dois presidentes que chame a atenção para os problemas latino-americanos [...]” (CARTA..., 1958, p. 12).

Portanto, parece certo afirmar que a Operação Pan-Americana foi resultado das inúmeras questões políticas e econômicas, de caráter interno e internacional, vividos na época da presidência de Juscelino; porém, para além disso, defende-se aqui a ideia de que, se não fosse Kubitschek a lançá-la, nenhum outro presidente o faria. A personalidade de JK, suas características enquanto indivíduo e suas convicções próprias para além do cargo que ocupava devem ser levadas em consideração na equação que explica o lançamento da Operação. É a partir da leitura de Campos (1994), em seu livro de *Memórias*, que tal possibilidade de interpretação se faz presente; este ponto será retomado e defendido adiante, em vias de comprovar positivamente a hipótese deste trabalho.

4. A OPERAÇÃO PAN-AMERICANA: UM PARADIGMA DE DIPLOMACIA PRESIDENCIAL

Anterior à análise e entendimento da individualidade de Juscelino Kubitschek enquanto presidente-diplomata aqui propostos, verifica-se a necessidade de um detalhamento claro da Operação, o contexto de lançamento dela, a reação do governo Eisenhower, os desdobramentos concretos da iniciativa, entre outros. Para além disso, cabe contextualizar não apenas o cenário internacional, mas também o momento de pressões que vivia o governo Kubitschek internamente.

Em seguida, serão discutidas as consequências internas ao Itamaraty ocorridas como resultado da Operação - mudanças estruturais e de direcionamento, por exemplo -, bem como a maneira pela qual o presidente acabou por se envolver no assunto, além de certas figuras políticas importantes para o desenrolar dos fatos.

4.1. O contexto interno e internacional da Operação Pan-Americana e seus desdobramentos

Da mesma forma que houve forte impulso desenvolvimentista com o Plano de Metas, por meio da industrialização, sua desaceleração ocorreu em mesmo grau; é em 1958 que a inflação, a recessão econômica e os endividamentos externos atingem certo auge, oferecendo até mesmo o risco de interrupção do Plano (VIZENTINI, 2006, p. 330).

É nesse contexto que a política externa de JK começa a se reorientar. Vizentini (2006, p. 332) cita as reservas brasileiras à formação do Mercado Comum Europeu como exemplo dessa redefinição, enquanto Danese (2017, p. 382) descreve a ruptura com o FMI em 1959, (além da participação em cúpulas multilaterais a partir de 1956, referenciadas anteriormente); entretanto, é em 1958, com a Operação Pan-Americana, que há a sintetização das mudanças de política internacional do Brasil (VIZENTINI, 2006, p. 333).

Campos (1994, p. 266), desde o início do governo, mostra-se fortemente crítico ao modelo econômico preferencial de Juscelino, cujo resultado culminou no que o autor denomina “inflação desenvolvimentista” – consequência de um programa econômico pouco preocupado com questões macroeconômicas⁷, parte inegavelmente importante de um projeto de investimentos tão ambicioso como o de JK. O presidente entendia que “imprimir papel moeda era inflacionário quando a emissão se destinava ao custeio do funcionalismo, não porém se a destinação fosse o pagamento de obras produtivas” (p. 271).

Essa narrativa, porém, não se sustentou por muito tempo. Vizentini (2006, p. 331) aponta que, mesmo com a justificativa governamental de que a crise seria própria do desenvolvimento, a recessão norte-americana do final da década de 1950 contribuiu para a crise dos países exportadores latino-americanos, incluindo o Brasil. Ao mesmo tempo, os empréstimos internacionais institucionais, como aqueles advindos do Fundo Monetário Internacional (FMI), tornaram-se condicionados à reformas estruturais – em 1958, o órgão exigiu “a contenção dos salários, o desaquecimento da economia, cortes significativos nos gastos públicos e a redução da inflação para 6% ao ano” (p. 331).

Conforme aludido previamente, o momento estadunidense de política externa era de instabilidade com relação à América Latina, clarificado pela visita a vários países do

⁷ Durante toda sua narrativa em “Os Anos de Juscelino” (p. 265-383), Campos descreve detalhadamente diversos momentos de sua atuação enquanto assessor econômico de Kubitschek. Não somente, expõe sua leitura macroeconômica do que era necessário para a realização do Plano de Metas sem a geração de uma bolha inflacionária, a saber, “*uma austera programação monetária e fiscal*” e “*uma reforma cambial*” (p. 269, grifos do autor). Nenhuma dessas medidas são tomadas, gerando, mesmo antes do final do mandato de JK, a bolha inflacionária relatada, que viria a explodir no governo Jânio Quadros, sucessor de Juscelino.

continente de Nixon, vice-presidente na época. Inicialmente enviado para prestigiar a posse do novo presidente argentino, Nixon foi recebido com protestos antiamericanos em Lima, no Peru, e em Caracas, na Venezuela; poucos dias depois, a carta de JK é enviada, tentando, nas palavras de Vizentini (2006, p. 335), “capitalizar o descontentamento para com a política norte-americana”.

Nela, Juscelino expressa solidariedade com os ataques, afirmando representar a minoria da população latina ao mesmo tempo em que demonstra a inegável insatisfação dos países do continente com a política externa estadunidense – voltada, na época, para a reconstrução europeia; expressa, também, uma agenda pouco definida inicialmente, esperando encontrar-se com Eisenhower para maiores discussões (Operação... I, 1958, pp. 11-12). Entretanto, adianta certos questionamentos ao presidente:

Permita-me, Vossa Excelência, que lhe adiante, porém, que a hora soou de revermos fundamentalmente a política de entendimentos dêste hemisfério e procedermos a um exame do que se está fazendo em favor dos ideais pan-americanos em tôdas as suas implicações. Estaremos todos nós, é a hora de perguntar, agindo no sentido de estabelecer a ligação indestrutível de sentimentos e interêsses que a conjuntura grave aconselha e recomenda? (Operação... I, 1958, p. 12).

Kubitschek, no mês seguinte, se corresponde com outras personalidades políticas, a saber, o presidente argentino, Arturo Frondizi, e o General Alfredo Stroessner, presidente paraguaio, com vias de comunicar os objetivos da Operação aos vizinhos. Além disso, em seu discurso de 20 de junho, JK enaltece a necessidade de união do continente, militarizando o tema do desenvolvimento econômico dos países da América como forma de combate ao comunismo, enquanto deixa claro não haver pretensões brasileiras de emergir como líder regional; e finaliza seu apelo manifestando a necessidade de “inversão precursora nas áreas economicamente atrasadas do continente, a fim de compensar a carência de recursos financeiros internos e a escassez de capitais privados” (Operação... I, 1958, pp. 31-37).

A reação estadunidense não foi das melhores. Apesar do tom, aparentemente positivo, da resposta de Eisenhower a Kubitschek⁸, a necessidade da barganha retornava à política externa brasileira neste momento de crise, especialmente após o encontro do presidente com o Secretário de Estado John Foster Dulles (VIZENTINI, 2006, p. 338). A partir da leitura de Campos (1994, p. 285) pode-se inferir que a lógica para o combate ao comunismo defendida por Juscelino não ressoava por completo no governo estadunidense: “Dulles arguiu, com bastante realismo, que não se poderia afirmar ser o desenvolvimento uma vacina contra a

⁸ A análise apresentada foi feita com base no documento “Operação Pan-americana: documentário, volume 1”, disponibilizado pelo Governo Federal em sua biblioteca digital. Ele agrega os documentos oficiais da OPA, incluindo a carta de Eisenhower e as outras correspondências citadas no trabalho.

subversão comunista, pois a Tchecoslováquia caíra presa do comunismo com uma das economias mais prósperas da Europa”.

Mesmo assim, certas conquistas foram alcançadas pela OPA, ainda que a discussão a respeito da decisão de Juscelino por lançá-la seja recheada de controvérsias⁹ no campo de estudos. Nas palavras de Vizentini (2006, p. 338),

Os princípios da OPA são reconhecidos pelos EUA, que aceitam ainda a criação de uma entidade financeira de âmbito continental (o futuro Banco Interamericano de Desenvolvimento – BID). Esboça-se também a ideia de um mercado comum regional (futura ALALC), além do Brasil obter a liberação de alguns empréstimos junto ao Eximbank e entidades bancárias particulares. Em setembro foi criado junto ao Conselho da Organização dos Estados Americanos o “comitê dos 21”, visando discutir e implementar medidas da OPA junto à organização. Houve, portanto, um certo clima de euforia após o desencadeamento da Operação Pan-Americana de JK.

Por último, cabe ressaltar também a abertura realizada por Juscelino para um estreitamento das relações bilaterais brasileiras com os países da América Hispânica, indicando a tendência ao multilateralismo dos governos posteriores. O desenvolvimento econômico do continente começa, com JK, a receber esse enfoque plural e, de acordo com Silva (1992, p. 232), foi a capacidade do presidente em alinhar os temas “da autonomia, do desenvolvimento e do multilateralismo” que contextualiza a Política Externa Independente ao mesmo tempo em que confere à OPA seu caráter paradigmático.

4.2. O indivíduo enquanto elemento-chave: a formulação da Operação Pan-Americana e os atritos institucionais

Não fosse Juscelino Kubitschek o presidente em exercício, a Operação Pan-Americana não teria sido lançada – nem pelo Itamaraty, nem por outro ocupante da cadeira presidencial. Tal afirmação é densa, porém corroborada pelas *Memórias* de Campos (1994) da atuação, personalidade, ideologias e circunstâncias da presidência de JK.

Quando discorre a respeito das ideias nacionalistas de Juscelino, Campos (p. 297) afirma:

Revelava ele, sem dúvida, um toque de antiamericanismo, alegando a indiferença com que fora recebido seu plano de desenvolvimento e a falta de sensibilidade de Washington às “aspirações latino-americanas”. Onde ele enxergava, com ridículo exagero, atitudes conspiratórias era nas organizações internacionais, particularmente no FMI, supostamente interessado na “aniquilação do Brasil” e em manter-nos na situação colonial de fornecedores de matérias-primas.

⁹ Havia dissidências no Itamaraty, como apontado por Silva (1992) e Vizentini (2006); este último descreve a opinião de diferentes técnicos, incluindo a de Oswaldo Aranha, ex-chanceler na época, cuja declaração esboça uma crítica para além da Operação, abarcando também o modelo de desenvolvimento realizado por Juscelino.

Até mesmo a decisão de romper com o FMI, segundo Campos, foi fortalecida a partir do entendimento pessoal de JK de que tal atitude cooptaria para si espaço político internamente – inclusive, a cerimônia de ruptura foi realizada com a presença de Luís Carlos Prestes como convidado especial (p. 360). Parece correto afirmar, então, que parte das razões de Kubitschek em preferir o multilateralismo em detrimento do americanismo (ao menos na segunda metade de seu governo) são baseadas em ideologias pessoais do presidente.

Em adição, cabe ressaltar a observação de Glycon de Paiva, colega de Campos no BNDE, que descrevia o estilo de governo de Kubitschek na máxima “rumo ao Norte, pé na tábua, fé em Deus e improvisação” (p. 272). É dito, também, que Juscelino costumava afirmar que “cinquenta anos em cinco [seriam concluídos], mesmo às caneladas” (p. 272). Campos utiliza-se dessas frases ao descrever a “alergia” de JK às questões macroeconômicas, citadas mais cedo nesta seção, exemplificando as razões por trás das decisões do presidente no prosseguimento de um Plano de Metas cujos resultados, poucos anos depois, foram traduzidos em elevada inflação e um “descalabro cambial”, ainda nas palavras do autor (p. 272).

Além disso, na maior parte das narrativas a respeito do governo Kubitschek, a figura de Augusto Frederico Schmidt é citada como o intelectual por trás da ideia da OPA – em adição ao fato dele ser poeta, empresário e amigo pessoal de JK, responsável pelas “borboletagens” nos discursos de Juscelino escritos por Campos (1994, p. 277).

Diversas figuras contrárias à OPA culpam o presidente por ter “agido imprudentemente” e seguido os conselhos do poeta, mas é inegável a incorporação da ideia que Juscelino realizou ao seu programa político – por convicção própria. Danese (2017, p. 383) cita algumas dimensões que a Operação alcançou na diplomacia presidencial brasileira, a saber,

2) a capacidade de Juscelino de identificar e ocupar um vazio diplomático deixado pela política interamericana da Administração Eisenhower [...]; 3) a capacidade presidencial de explorar uma iniciativa de prestígio e protagonismo internacional, que obviamente servia aos seus propósitos políticos internos; 4) sua disposição para empenhar-se pessoalmente, de forma sustentada e emprestando um toque pessoal, nas diversas fases da iniciativa, mas sobretudo no seu lançamento; e 5) a capacidade de iniciativa de ocupar e dominar a diplomacia brasileira, [...] insuficientemente utilizada na política de aproximação com os países vizinhos à base de iniciativas de integração física.

Logo, não somente a OPA foi incorporada ao projeto político de JK como também tornou-se o elemento organizador do discurso da diplomacia brasileira, tanto a presidencial como a técnica, do Itamaraty (DANESE, 2017, p. 387). Além disso, foi responsável por certa reorganização interna ao corpo burocrático da instituição, já que, após o envio da carta que

lança a Operação sem consultas ou intermédio do Ministério competente, o chanceler José Carlos de Macedo Soares pede demissão, sendo substituído no mesmo dia por Francisco Negrão de Lima. Entende-se que Soares fazia parte do grupo “dissidente” às pretensões de JK (SILVA, 1992, p. 221).

Danese reitera que a Operação ganhou notoriedade interna ao governo de Kubitschek, como representante da “grande credencial brasileira para participar no cenário internacional”, ainda que não negadas suas limitações (p. 388). O próprio JK apela para o nacionalismo em sua Mensagem ao Congresso Nacional de 1959, onde o presidente discorre sobre como ao Brasil e “as nações irmãs, assistia o direito de opinar sobre o esforço comum em que estamos empenhados. O grau de maturidade política e de importância econômica, cultural e demográfica, que atingimos, permite-nos assumir a atitude afirmativa que nos compete” (Mensagem..., 1959, p. 64).

Além disso, em seu discurso de 6 de dezembro de 1959, em Reunião da Comissão Brasileira da Operação Pan-Americana no Palácio Itamaraty, JK reitera a importância da OPA em termos da política externa latino-americana, ao afirmar que

a idéia central da Operação Pan-Americana consiste em ressaltar o caráter imperioso da luta pelo desenvolvimento, bem como a necessidade de complementar, mediante uma ação conjunta multilateral, os esforços que cada Estado emprega para tal fim no plano interno. Ganhou corpo e criou raízes a convicção de que devemos imprimir novos rumos à vida da família continental, tendo em vista a aceleração do nosso desenvolvimento, a plena mobilização de nossos recursos, a convergência da iniciativa para a obra de redenção de vastas áreas ainda relegadas ao abandono (BRASIL, 2009, p. 34).

Por fim, é necessário ressaltar novamente o papel das individualidades de Juscelino, enquanto pessoa, na condução de seu governo. Campos (1994, p. 328) descreve a política econômica de Kubitschek como sinônimo de uma “ideologia “futurível”, transformando o desenvolvimentismo numa fonte de otimismo psicológico e legitimação política”; tal constatação parece, portanto, corroborar a ideia de que o presidente tomava suas decisões baseado não apenas nos fatos apresentados por sua equipe econômica e técnicos do governo, mas no que acreditava enquanto cidadão – e não somente estadista.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar a bibliografia existente e as fontes primárias disponíveis a respeito das decisões de política externa do governo Juscelino Kubitschek, com o objetivo de estudar a Operação Pan-Americana para além do que normalmente é discutido neste tema

– a maior parte dos trabalhos focam no desenrolar prático da Operação, como a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) em 1959; ou nos aspectos meramente econômicos, tanto internos como externos ao Brasil no contexto do governo JK, cuja existência teriam concebido uma investida multilateral.

Assim, em vias de analisar outro ponto de vista possível para o desenrolar da Operação – a diplomacia presidencial de Juscelino enquanto objeto de estudo –, o principal propósito do artigo esteve em destrinchar o papel individual do presidente na iniciativa, ao considerar suas características individuais para o desdobramento de tal empreendimento, bem como as ideias do presidente enquanto cidadão, corroboradas pelo uso das fontes primárias de informação – os discursos do próprio presidente e as *Memórias* de Roberto Campos.

Para tanto, foi necessário revisitar o paradigma americanista, corrente na política externa brasileira desde a consolidação do campo de estudos por Rio Branco no início do século XX, já que as atitudes de Kubitschek desviaram, de certa forma, do padrão esperado pelas instituições consolidadas, bem como do papel que um presidente normalmente assume em matéria de política externa. Isto posto, discutiu-se também a securitização do desenvolvimentismo realizada por JK, uma vez que seus planos para a política externa de sua administração tinham como base seu projeto interno de governo, garantindo a legitimação necessária, em ambos os contextos, de suas atitudes enquanto presidente-diplomata.

Dessa forma, o conceito de diplomacia presidencial, suas principais características e a posição ocupada por Kubitschek na historiografia desta ideia também foram considerados neste trabalho, uma vez que consistem em parte essencial da hipótese de pesquisa; o caráter multilateral da OPA, por sua vez, é parte da reorientação que JK promoveu na política externa brasileira em seus anos enquanto mandatário, tornando possível a afirmação de que, sim, o elemento-chave da decisão de lançar a Operação Pan-Americana nos moldes escolhidos foi a figura do presidente Juscelino Kubitschek.

Por fim, é possível afirmar que houve a comprovação, a partir da bibliografia selecionada, da importância que questões individuais do presidente Juscelino representaram na operacionalização da OPA, especialmente no que diz respeito ao papel secundário que o Itamaraty – instituição consolidada e responsabilizada na maioria das decisões de política externa brasileira – assume mediante as atitudes de Kubitschek.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BRASIL. **Operação Pan-Americana**: Documentário I. Rio de Janeiro: Imprensa Oficial, 1958. Disponível em:

http://biblioteca.in.gov.br/o/biblioteca-digital-internet-1f7_1-ce-theme/pdf/index.html?file=/documents/20127/780948/Opera%C3%A7%C3%A3o+PAN-AMERICANA+-+Document%C3%A1rio+I+-+1958.pdf/b43cf25c-69aa-1d19-d818-399b97e2d9b4. Acesso em: 30 jun. 2022.

BRASIL. Presidente (1956-1961: Juscelino Kubitschek de Oliveira). **Mensagem ao Congresso Nacional**. Rio de Janeiro, 1959. Disponível em: <https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/centrais-de-conteudo/biblioteca-da-pr/galeria-dos-ex-presidentes/jk/mensagens-presidenciais/mensagem-ao-congresso-nacional-jk-1959.pdf/view>. Acesso em: 19 jun. 2022.

BUENO, Clodoaldo. O Barão do Rio Branco no Itamaraty (1902-1912). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.L.], v. 55, n. 2, p. 170-189, dez. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292012000200010>.

BUENO, Clodoaldo. Pan-americanismo e projetos de integração: temas recorrentes na história das relações hemisféricas (1826-2003). **Política Externa**, São Paulo, v. 13, n.1, p. 65-80, 2004.

BURGES, Sean W.; BASTOS, Fabrício H. Chagas. The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. **Policy Studies**, [S.L.], v. 38, n. 3, p. 277-290, 10 mar. 2017. DOI: <http://dx.doi.org/10.1080/01442872.2017.1290228>.

CAMPOS, Roberto. **A lanterna na popa**: memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994.

CARTA do presidente do Brasil a Eisenhower. **Correio da Manhã**, Rio de Janeiro, ano 57, n. 19.998, 1º Caderno, p. 1-12, 07 jun. 1958.

CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: Ed. UNB, 2002.

DANESE, Sérgio. **Diplomacia presidencial**: história e crítica. 2 ed. Brasília: FUNAG, 2017.

FARIA, Carlos Aurélio Pimenta de. O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários. **Contexto Internacional**, [S.L.], v. 34, n. 1, p. 311-355, jun. 2012. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0102-85292012000100009>.

JAGUARIBE, Hélio. Introdução Geral. In: ALBUQUERQUE, J.; SEITENFUS, R.; CASTRO, S. (org.). **Sessenta Anos de política Externa Brasileira (1930-1990)**: crescimento, modernização e política externa. Vol. 1. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 30-45. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5247805/mod_resource/content/1/Sessenta_Anos_de_Politica_Externa_Brasil.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022.

LIMA, Maria Regina Soares de. Aspiração Internacional e Política Externa. **RBCE**, [s.l.], n. 82, p. 4-19, jan-mar. 2005.

PINTO, Luíza H. N. (org.). **Discursos selecionados do Presidente Juscelino Kubitschek**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os EUA desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, J.; SEITENFUS, R.; CASTRO, S. (org.). **Sessenta Anos de política Externa Brasileira (1930-1990)**: crescimento, modernização e política externa. Vol. 1. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 46-81. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5247805/mod_resource/content/1/Sessenta_Anos_de_Politica_Externa_Brasil.pdf. Acesso em: 22 fev. 2022.

RICUPERO, Rubens. **A diplomacia na construção do Brasil (1750-2016)**. 1 ed. Rio de Janeiro: Versal, 2017.

SANTOS, Luís Cláudio Villafañe G. **O Brasil entre a América e a Europa**: O Império e o Interamericanismo (do Congresso do Panamá à Conferência de Washington). São Paulo: Editora UNESP, 2004.

SILVA, Alexandra de Mello e. Desenvolvimento e Multilateralismo: um estudo sobre a operação pan-americana no contexto da política externa de JK. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 209-239, 1992. Disponível em: <http://contextointernacional.iri.puc-rio.br/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?infoid=286&sid=48>. Acesso em: 05 mar. 2022.

SPEKTOR, Matias. Origens e direção do Pragmatismo Ecumênico e Responsável (1974-1979). **Revista Brasileira de Política Internacional**, [S.L.], v. 47, n. 2, p. 191-222, dez. 2004. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/s0034-73292004000200007>.

VIZENTINI, Paulo F. A Política Externa do Governo JK (1956-1961). In: ALBUQUERQUE, J.; SEITENFUS, R.; CASTRO, S. (org.). **Sessenta Anos de política Externa Brasileira (1930-1990)**: crescimento, modernização e política externa, Vol. 1. 2. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006. p. 324-354. Disponível em: https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5247805/mod_resource/content/1/Sessenta_Anos_de_Politica_Externa_Brasil.pdf. Acesso em: 28 jun. 2022.