

“Operação Aliança”: entre a Operação Pan-Americana e a Aliança para o Progresso

Juliana Passos*

Resumo: A Aliança para o Progresso, lançada em 1961 como parte de uma nova política externa dos Estados Unidos para a América Latina, foi apresentada como uma ruptura em relação aos padrões tradicionais da política externa estadunidense para a região, que envolviam o trinômio: dinheiro, armamento e homens. Uns dos principais divulgadores da Aliança para o Progresso no Brasil foi o embaixador norte-americano Lincoln Gordon. Em sua obra, *O Progresso pela Aliança*, apresentou as bases político-filosóficas dessa empreitada, tentando comprovar que os interesses dos EUA estavam em consonância com os do Brasil. Nesta obra, Gordon argumenta que tal convergência de interesses devia-se principalmente à afinidade existente entre um dos pilares da política externa de JK (Operação Pan-Americana) e a Aliança para o Progresso, possibilitando assim o surgimento da “Operação Aliança”.

Palavras-chave: Aliança para o Progresso, Operação Pan-Americana, Lincoln Gordon

Abstract

The Alliance for Progress, launched in 1961 as part of a new foreign policy of the United States to Latin America, was presented as a break on traditional patterns of U.S. foreign policy for the region, involving the trinomial: money, weapons and men. Some of the main advisers of the Alliance for Progress in Brazil was the U.S. Ambassador Lincoln Gordon. In his book, *The Progress Alliance*, presented the bases of political and philosophical works, trying to prove that U.S. interests were in line with those of Brazil. In this work, Gordon argues that this convergence of interests should be primarily the affinity between one of the pillars of foreign policy of JK (Pan American Operation) and the Alliance for Progress, thus enabling the emergence of "Operation Alliance".

Keywords: Alliance for Progress, Pan American Operation, Lincoln Gordon

No final dos anos 40 do século XX, o quadro das relações diplomáticas entre os Estados Unidos da América (EUA) e a América Latina era extremamente favorável aos interesses estadunidenses. A guerra na Europa não apenas fortalece a potência hemisférica, como as agressões alemãs induzem à solidariedade regional em prol da segurança hemisférica – que se institucionalizará com o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), celebrado, em 1947, na Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e da Segurança no Continente, realizada no Hotel Quitandinha, na cidade de Petrópolis, com a presença do presidente Harry Trumann. Antes, em 1942, na Conferência do Rio de Janeiro, essas relações se consolidam oficialmente com o rompimento diplomático dos países latino-americanos com as forças do Eixo e as expectativas políticas norte-americanas ultrapassam o esperado na

* Mestranda em História pelo Programa de Pós-graduação em História da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

medida em que além do alinhamento político dos países sul-americanos, os EUA lograram garantir um tratamento favorável tanto para o seu comércio quanto para os seus investimentos regionais. Esse quadro positivo aos interesses norte-americanos permitiu ao EUA se voltarem para a principal preocupação da política ocidental no pós guerra: a contenção da expansão da “ameaça vermelha” no “mundo livre”.¹

No cenário da Guerra Fria dos anos 1950, os EUA inquietavam-se sobretudo com o alcance da influência soviética na Europa e na Ásia. Esse posicionamento, denominado por alguns de “negligência benigna”, não atende aos anseios da América Latina que observa o apoio norte-americano à Europa, por meio do Plano Marshall, drenar importantes recursos para a reconstrução material do Velho Continente, enquanto os países sul-americanos aguardavam igual participação econômica para o desenvolvimento industrial regional.

A ajuda na reconstrução da Europa devastada e a contenção da “ameaça vermelha” eram os argumentos norte-americanos para as críticas e demandas hemisféricas em relação à sua política européia. Aos países sul-americanos, preservados da devastação dos palcos da guerra, preconizava-se o estabelecido na Conferência de Bretton Woods, em 1944: não intervenção estatal na economia, baixas taxas alfandegárias, recepção ao capital estrangeiro e fim do nacionalismo econômico. E os acordos celebrados em 1947, como o referido TIAR e a Organização Panamericana de Assistência à Saúde (OPAS), nem de longe atendiam as expectativas dos países sul-americanos.

Em 1948, na Conferência de Bogotá, foi estabelecida Organização dos Estados Americanos (OEA), que, na visão dos países da América Latina, deveria ser um elo mais forte de diálogo entre estes e os Estados Unidos. Porém, o comportamento norte-americano não mudou: a ausência de grandes investimentos nos países latino-americanos se acompanhava de críticas crescentes nacionalismo local e à intervenção estatal na economia. Esse discurso, muito mais ideológico do que econômico, visava assegurar os interesses dos capitais privados norte-americanos investidos nesses países e a estimular manutenção do modelo primário exportador dos países sul-americanos.

No modelo latino-americano, os empréstimos governo-a-governo poderiam desempenhar um papel importante de impulso inicial no processo industrializador, mas Washington manteve-se irredutível nesse ponto. O máximo que se permitiu foi a

¹ A Política da Boa Vizinhança, foi adotada pelo presidente Franklin Delano Roosevelt, a partir da década de 1930. Essa política aparece em substituição ao intervencionismo praticado pelos EUA no século XIX, conhecido como Big Stick. Desse ponto, as negociações diplomáticas, a cooperação econômica e militar, funcionavam como instrumento para impedir a influência européia no continente, garantindo assim a liderança estadunidense. O campo cultural foi um admirável veículo para a penetração da Política da Boa Vizinhança na América Latina, principalmente por programas de rádio, revistas e eventos culturais.

montagem de programas de assistência técnica, freqüentemente ligados ao fornecimento de produtos acabados de indústrias norte-americanas aos vizinhos do sul. Um exemplo vistoso desse programa conhecido como Ponto Quatro, lançado em 1949. (MOURA, 1991: 41)

A visita do vice-presidente Richard Nixon (1958) e a Revolução Cubana (1959), forçaram os EUA a repensar sua postura política em relação às demandas da América Latina. A visita de Nixon à América do Sul foi turbulenta: o vice-presidente foi insultado em alguns países, até de forma violenta, por manifestações e tumultos; em outros a recepção foi mais calma, porém sempre acompanhada por algum tipo de crítica.

Imediatamente após a essa viagem mal sucedida, o presidente brasileiro Juscelino Kubitschek, entre os meses de maio e junho de 1958, lançou a nova proposta da política externa brasileira denominada Operação Pan-Americana. Nesse momento oportuno, JK propunha aos EUA uma releitura das relações entre esse país e a América Latina. O objetivo principal da OPA era a eliminação do subdesenvolvimento do continente contando com a parceria estadunidense.

A OPA iniciou-se com a troca de cartas entre o presidente Eisenhower dos EUA e JK (BUENO e CERVO, 2002: 290). Nesse primeiro momento JK mostrou que trabalhar apenas o aspecto econômico não seria o suficiente para conter o subdesenvolvimento. Tratava-se de uma política de planejamentos baseados em estudos que identificassem os setores e áreas com as maiores deficiências, para depois ocorrer o investimento de capitais privados e públicos.

A primeira consequência da OPA, foi a criação de uma Comissão Especial com representantes dos 21 membros que compunham a OEA. O “Comitê dos 21”, visava estudar os pontos deficitários para formular planos de ação. Aponta-se a criação do BID (Banco Interamericano de Desenvolvimento) como uma forte resposta estadunidense às propostas da OPA e a formação da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC), para a ampliação da cooperação econômica entre os países do continente americano. Apesar de ter sido bem aceita tanto nos planos interno e externo, a OPA não obteve grandes resultados devido a falta de projetos concretos que pudessem viabilizar sua implementação.

Porém, a atenção dos EUA continuavam voltadas para Europa, centro até então da Guerra Fria, mesmo com as demonstrações antiamericanas após a visita de Nixon. O fator novo, que determinou de vez a mudança dessa política externa de imobilidade, foi a Revolução Cubana liderada por Fidel Castro, que implantou um governo nacionalista e revolucionário, e que, de imediato, obteve uma resposta contra-revolucionária por parte do governo norte-americano no

episódio conhecido como a invasão a Baía dos Porcos (1961), já no governo de Kennedy.

A Revolução Cubana foi definitivamente um divisor de águas na política externa estadunidense, que adotou prontamente dois enfoques. O primeiro era conter o movimento cubano com uma contra-revolução, o segundo era conter um possível avanço da revolução para os demais países da América Latina, visto que desde o início dos anos de 1940, esses países clamavam por uma maior atenção que não lhes foi dada. Dessa forma, um governo ultranacionalista passou a ser uma excelente alternativa ao internacionalismo revolucionário.

Dentro desse contexto, os EUA precisavam com urgência recuperar a confiança e o prestígio perante os países da América Latina. Trabalhando com prudência os EUA, ainda no governo John Kennedy, lançaram na Primeira Conferência de Punta del Leste (1961) a *Aliança para o Progresso*, uma tentativa para administrar politicamente, sob seu comando, as insatisfações e demandas desenvolvimentistas dos países envolvidos. Essa política tinha como objetivo, pelo menos na teoria, provocar uma “revolução sem revolução”, ou seja, promover reformas estruturais através da assistência técnica e financeira vindas dos EUA.

Seriam suas as seguintes idéias presentes nos objetivos gerais da Aliança: 1. A necessidade da construção de programas nacionais de desenvolvimento que durassem pelo menos 10 anos – a teoria da ajuda externa elaborada por ele defendia o critério da “capacidade de absorção”, para aferir os montantes que o país podia receber. Assim, o planejamento e sua monitoração eram imprescindíveis. 2. Um plano de vinte bilhões de dólares a serem investidos em 10 anos. 3. Uma taxa de crescimento da renda per capita de 2,5% ao ano. Esta era a sua estimativa, já publicada em obras anteriores, do necessário para alcançar-se o take-off. 4. Ênfase na reforma agrária como importante para a superação dos problemas apresentados por sociedades tradicionais, que impedem a criação de condições para a “decolagem”.(RIBEIRO, 2006:83)

Inicialmente a Aliança para o Progresso deveria funcionar por dez anos, e durante esse período os países da América Latina receberiam créditos e assistência técnica para a implantação de projetos visando o desenvolvimento por eles apontados como prioritários. Para que os objetivos da Aliança alcançassem êxito foi criada a United States Agency for International Development (USAID), mecanismo de ligação entre os EUA e a América Latina.

O papel da USAID era desenvolver setores básicos como saúde, educação e agricultura por meio da assistência técnica baseada nos princípios da cooperação internacional. O problema é que o projeto real não correspondia à propalada cooperação técnica, já que os programas instalados na América latina eram definidos e executados por técnicos estadunidenses enviados aos países constantes no programa, o que os tornava os verdadeiros analistas dos setores apontados como alvos das reformas a serem realizadas no âmbito da

USAID. Uma vez concluída a etapa analítica, eram apresentadas as propostas de reformas, geralmente uma fórmula única para todos os países sul-americanos, ignorando, portanto as particularidades regionais, sendo então autorizado o financiamento por parte dos EUA, desde que a execução das reformas fosse feita com a intensa participação e supervisão dos técnicos estadunidenses. De acordo com o planejamento da USAID, a ação desses técnicos se realizaria dentro de um prazo definido, cabendo ao país receptor o desenvolvimento do restante do projeto.

Evidentemente, tal concepção dos programas propostos pela USAID propiciava, em parte, um real controle dos EUA nos países da América Latina. Uma sorte de intervenção pacífica, alcançada pela cooperação técnica, aliás demandada pelos países envolvidos, colocava a potência hemisférica na cômoda posição de país colaborador, ao invés da tradicional imagem de país interventor.

Mas esse não era o único plano dos EUA para os países latino-americanos. Caso a intervenção pacífica, pela assistência técnica, não fosse bem sucedida, a política externa estadunidense tinha uma vertente mais agressiva chamada de *Contra-Insurgência*.

Como medida de precaução em relação a um possível fracasso do reformismo aliancista, o governo Kennedy passou a desenvolver, com o auxílio de um militar da reserva, o general Maxwell Taylor, a teoria da contra-insurgência. Tratava-se de remodelar a instrução militar do continente, adaptando as Forças Armadas latino-americanas à luta anti-guerrilha. (VOLTARE, 1991: 51).

A Aliança para o Progresso e a Contra-Insurgência são políticas complementares, elaboradas no final dos anos de 1950, tendo a América Latina como alvo específico. Mas ações da USAID ficaram em primeiro lugar, agindo como um mecanismo importante para o sucesso da política externa dos EUA durante os anos de 1960.

A evolução desses acordos de cooperação, no Brasil, a partir dos anos de 1960, foram atreladas à USAID. Esse seria o mecanismo de ligação entre os dois países envolvidos (Brasil e EUA). Nos objetivos da USAID constavam a educação e os sistemas agrário e fundiário. Essas eram as bases da filosofia da USAID – proposta contida na Carta da Conferência de Punta del Leste, 1961- com ênfase nas falhas educacionais, fim do analfabetismo de adultos até a década de 1970 e valorização do ensino técnico, no âmbito do 2º e 3º graus. Além disso, a reforma agrária teria uma atenção especial em dois aspectos: acelerar a produção e evitar a dependência da exportação de produtos primários. O objetivo final, principalmente pelo país receptor, era a industrialização, onde essas transformações, via cooperação, seriam facilitadoras.

Na avaliação da USAID, os obstáculos ao rápido crescimento econômico eram muitos e envolviam um grande grau de complexidade, tornando o entendimento da assistência técnica uma questão muito mais ampla do que a velha atividade assertiva de “ensinar a pescar”. Havia problemas de gerenciamento da economia tais como inflação e baixos níveis de poupança e investimento. Havia uma infra-estrutura precária de suporte à produção agrícola em bases modernas. O sistema educacional estava totalmente defasado e inadequado a uma nação em processos de industrialização e faltava pessoal treinado na administração pública. Além disso, havia a falta de elementos essenciais de infra-estrutura econômica como energia e transporte que se associavam a elevadas taxas de crescimento populacional que não eram acompanhadas pela melhoria dos sistemas da saúde, educação e saneamento.(CAMPOS, 2004: 84)

O desenvolvimento industrial e agrícola esperado ocorreria concomitante a reforma educacional universitária, onde essa seria modificada para formar uma mão-de-obra especializada para atender as necessidades da cooperação. As alterações não ocorreram apenas na graduação, mas também com uma pós-graduação especializada nos campos da agronomia, engenharia, química, geologia, administração e arquitetura. Além disso, foram oferecidas bolsas de estudos para estudantes brasileiros, seja para especialização, cursos especiais de curta duração ou períodos de observação.

Os novos rumos do Ensino Superior sofreram modificações antes mesmo do início do regime militar brasileiro. O desejo e a consciência da necessidade da reforma universitária são da mesma data. Os recursos da Aliança para o Progresso através da USAID chegaram em um momento oportuno para os dois países envolvidos. Havia uma movimentação intensa nas décadas de 1950 e principalmente no início dos anos 1960, por parte dos estudantes, clamando para o fim da crise educacional que marcava o Brasil: vagas insuficientes, qualidade do ensino questionável, verbas mal empregadas, e pouco incentivo à pesquisa.(CUNHA e GÓIS, 1985)

Lançadas as bases da Aliança para o Progresso, surgiram as primeiras manifestações contrárias, não somente no Brasil, mas também em toda a América Latina promovendo assim um debate público das reais intenções dessa política externa, visto que foi apresentada em um momento de crise deflagrada pela Revolução Cubana.

No Brasil, o Embaixador dos Estados Unidos Lincoln Gordon, tinha como uma de suas atribuições, garantir que a Aliança para o Progresso fosse bem aceita e compreendida como uma boa ação de seu país. O principal argumento do Embaixador era a ligação da proposta da OPA com a nova política externa do presidente Kennedy, ou melhor, Gordon afirmava que a inspiração da Aliança para o Progresso estava calcada na OPA de JK. Por isso no início da obra *O Progresso pela Aliança*, lançado em 1962, Gordon atribuiu um novo nome à política

externa estadunidense para *Operação Aliança*, com o intuito de justificar a existência e provar que não era uma simples intervenção dos EUA, mas sim um aprimoramento daquilo que já tinha sido feito anteriormente.

Segundo Gordon, o objetivo principal da Aliança era promover o progresso social em toda a América Latina, contando com o intermédio de instituições democráticas que respeitassem o indivíduo (GORDON, 1962: 2). Além disso, Gordon mostra uma lista de ações bem sucedidas em seu país, como um sistema educacional com igualdade de oportunidades, das relações de trabalho equilibradas e do sistema de taxaço e previdenciário que busca a participação equitativa dos seus cidadãos. Dessa forma, os EUA surgiam como principal nação, que além de poder garantir as liberdades individuais, estaria disposto a colaborar com uma soma de dinheiro superior a usada com o Plano Marshall.

Tudo isso conseguimos sem paternalismo por uns poucos, sem concentração de poder em mãos irresponsáveis e sem os dispositivos infernais de um estado policial para criar uma falsa imagem de harmonia e apoio popular, dispositivos organizados para satisfazer a uma elite ditatorial, que transformada em súditos coloniais de seus próprios povos. (...) Não é propósito da Aliança para o Progresso impor um modo de vida norte-americano à América Latina. Sabemos que cada nação latino-americana tem suas próprias tradições e seus próprios potenciais, que cada um achará suas próprias formas e expressões sociais, e que o mundo será enriquecido por sua diversidade e seu mútuo intercâmbio. (GORDON, 1962:4-5)

Se o objetivo da Aliança para o Progresso não era impor seus modelos internos, mas sim usá-los como exemplos, qual seria então o interesse dos EUA em lançar um programa de cooperação técnica para a América Latina? Gordon afirma que garantido a prosperidade e a liberdade dos países latino-americanos significava também assegurar o mesmo para a parte setentrional do hemisfério, e ainda diz que apesar de não ser um objetivo econômico, mantendo esses padrões, obviamente a estabilidade política produz sócios de bons negócios(GORDON, 1962: 8). Dentro dessa perspectiva, os EUA demonstram que precisam manter longe das esferas do continente qualquer ameaça comunista, que pudessem afetar as boas relações políticas e consequentemente econômicas.

A razão básica é que nós sabemos que os Estados Unidos não podem sobreviver como ilha isolada de prosperidade num mundo sofrendo, onde a grande número de pessoas faltarem os elementos essenciais para uma vida decente. Sabemos que nosso próprio futuro está indissoluvelmente ligado ao êxito ou o fracasso desse esforço comum. E também porque as qualidades humanas de povos como o brasileiro, e os recursos potenciais à sua disposição, dão-nos confiança de que eles acharão os meios de vencer os obstáculos do presente e de assegurar a si mesmos, em tempo mensurável, o futuro brilhante e livre que justamente merecem. (GORDON, 1962: 8).

Desse ponto de partida, pautando-se na Carta de Punta del Este, Gordon mostra que os objetivos da Operação Aliança estão em consonância com as necessidades dos brasileiros, apontando os pontos ineficientes no Brasil como problemas de habitação, educação, suprimento de água, posse de terra, inflação e diversificação econômica, que a Aliança dentro de seus projetos-empréstimos visava solucionar.

Ainda buscando a semelhança entre a OPA, o governo que a propôs e a Aliança, Gordon exemplifica que essa tentativa de desenvolvimento social já tinha feita por JK com o Plano de Metas e que não deu certo por falta da elaboração de planos de ação, que a Aliança tinha para oferecer. Mas o sucesso da Aliança não estava apenas centrado em inúmeras reformas impostas pelos Estados Unidos, para esse defensor e divulgador da Aliança, o esforço interno dentro da prerrogativa de auto-ajuda eram essenciais. Deveria haver ações internas dos governos receptores para adequar os programas às suas necessidades nacionais.

Dois pontos recebem especial atenção na obra de Gordon: democracia e educação, que aparecem como pilares da Aliança para o Progresso. Em uma entrevista coletiva, em Goiânia, perguntou-se a Lincoln Gordon, se era possível remediar a miséria do Brasil por meios democráticos e segundo o mesmo, somente por esses meios que seria possível eliminar a pobreza e caminhar para uma revolução social. Revolução para ele poderia ser facilmente realizada de forma pacífica e democrática visto que, significa transformação contínua e profunda, aspecto que para o mesmo não foi possível pela revolução armada defendida pelas nações ditas socialistas, onde por toda obra Gordon compara os dois sistemas (capitalista e socialista), sempre claramente mostrando que o sistema adotado pelos EUA e pelos países da Europa Ocidental obtiveram êxito e continuavam no caminho do progresso graças a essa escolha e os países latino-americanos deveriam orientar-se pelo mesmo norte.

O campo da educação recebe na obra um capítulo particular. A educação para a Aliança para o Progresso, se for bem planejada torna-se o investimento mais produtivo do que qualquer outro investimento, até mesmo o econômico.

De todas as condições determinantes que fazem, hoje, os padrões de vida latino-americanos situaram-se tão abaixo dos níveis que os recursos humanos e materiais deste continente tornam possíveis, nenhuma é mais importante do que as deficiências em suas estruturas educacionais. Essas deficiências são universalmente reconhecidas. São tanto quantitativas quanto qualitativas. Nenhuma reforma de base poderia fazer mais para acelerar os desejados processos de progresso econômico e social do que a ampliação e a modernização dessas estruturas educacionais.(GORDON, 1962: 69)

A formação de potenciais humanos era primordial, para isso seria necessário ampliar as oportunidades de acesso à educação e focar o fortalecimento de carreiras que pudessem

suportar o desenvolvimento econômico como aumentar a formação de economistas, engenheiros, médicos, administradores e cientistas no nível superior e também aumentar o ensino técnico. Gordon defendia a adaptação de modelos externos de acordo com os desejos e as necessidades de cada país.

Como já dito anteriormente, o veículo para a introdução desses programas para o desenvolvimento social era a USAID e a partir dos anos de 1960 com a entrada do regime militar, esse organismo encontrou um território mais conveniente. Devido à convergência da ideologia embutida na proposta dos técnicos da USAID e a orientação política do novo governo a reforma ganhou durante o regime militar: sua visão técnica e empresarial se encaixava perfeitamente com os objetivos dos militares. A educação passou a ser tratada como mais uma ferramenta para o desenvolvimento industrial, aumentando assim os investimentos nas áreas tecnológicas. A crise do modelo nacional-populista, o alinhamento estreito do governo militar com os EUA e o bloco capitalista e adoção de um novo modelo econômico proporcionou as bases necessárias para que as ações da USAID ganhassem o espaço necessário para propor seus acordos, convênios e planejamentos.(FARIA, 1984).

Referências Bibliográficas

- BUENO, Clodoaldo e CERVO, Luiz Amado. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- CUNHA, Luiz Antônio e GÓES, Moacyr de. *O golpe na educação*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1985.
- FARIA, Arminda. *O acordo MEC-USAID e a Reforma Universitária*. Dissertação (mestrado em Educação), Rio de Janeiro UERJ, 1984 (mimeo).
- GORDON, Lincoln. *O Progresso pela Aliança*. Record Editora: Rio de Janeiro, 1962.
- JACOBS, Camila Campos. *A participação da United States Agency for International Development (USAID) na Reforma Universitária Brasileira na década de 60*. Dissertação (mestrado em Relações Internacionais). Porto Alegre, UFRGS, 2004.
- MOURA, Gerson. *Estados Unidos e América Latina: As relações políticas no século XX*. 2ª ed., São Paulo: Contexto, 1991.
- PECEQUILO, Cristina Soreanu. *A Política Externa dos Estados Unidos*. Porto Alegre, ED. Universidade – UFRGS, 2003.