

**Pan-Americanismo e Anticomunismo:  
A Operação Pan-Americana no Brasil e as origens da Aliança para o Progresso  
nos Estados Unidos**

Henrique Alonso de A. R. Pereira<sup>1</sup>

O objetivo deste trabalho é mostrar como a *Operação Pan-Americana*, uma das principais tentativas de programas de política externa para a América desenvolvida pelo governo brasileiro durante a administração Juscelino Kubitschek no final da década de 1950, influenciou e em que medida inspirou e serviu de modelo para a *Aliança para o Progresso*, principal programa de política externa estadunidense para a América Latina no governo John Fitzgerald Kennedy no início da década de 1960.

A *Aliança para o Progresso* teve forte inspiração na *Operação Pan-Americana* (OPA), um programa que havia sido desenvolvido pelo governo brasileiro durante a gestão Juscelino Kubitschek (JK) na segunda metade da década de 1950. As idéias mestras da *Aliança* muito se assemelhavam àquelas que haviam sido apresentadas pela OPA em 1958 e 1959. Por outro lado, havia significativas diferenças. Como observa Paulo Vizontini, ao contrário da “Aliança para o Progresso que priorizava capitais privados e relações bilaterais, a OPA enfatizava a utilização de capitais públicos e a multilateralização das relações internacionais”.<sup>2</sup>

A idéia de um pan-americanismo, ou interamericanismo como querem alguns, não era exatamente uma novidade surgida em fins da década de 1950. Muito pelo contrário, remonta ao século XIX e teve várias iniciativas tanto nos Estados Unidos, como nas ex-colônias espanholas e também no Brasil. Marcos sempre citados são a doutrina Monroe desenvolvida nos EUA e as iniciativas de Bolívar na América espanhola, mas durante o período imperial o governo brasileiro também teve várias

---

<sup>1</sup> Doutor em História, Professor da UFRN. Contato: henriquealonso@yahoo.com

<sup>2</sup> VIZENTINI, Paulo G. Fagundes. “Política exterior e desenvolvimento (1951-1964): o nacionalismo e a política externa independente”. IN: *Revista Brasileira de História*. São Paulo: ANPUH/Marco Zero, vol. 14, nº 27, 1994. p. 99-112. Sobre a relação entre a OPA e a *Aliança para o Progresso* ver também LACERDA, Gustavo Biscaia de. *Panamericanismos entre a segurança e o desenvolvimento: a Operação Panamericana e a Aliança Para o Progresso*. Dissertação de Mestrado em Sociologia Política. Curitiba: UFPR, 2004. Para maiores detalhes sobre a Aliança para o Progresso, ver: PEREIRA, Henrique Alonso de A. R. *Criar Ilhas de Sanidade: os Estados Unidos e a Aliança para o Progresso no Brasil*. Tese de Doutorado em História. São Paulo: PUC/SP, 2005.

iniciativas a respeito.<sup>3</sup> Tais iniciativas continuaram durante o período republicano e ganharam certa notoriedade no início do século XX.<sup>4</sup>

Uma primeira e evidente definição do pan-americanismo seria o que se o percebe como a união de todos os países da América, com objetivos políticos, econômicos, militares, culturais e assim por diante. Todavia, historicamente houve conteúdos mais concretos e mais restritos para o pan-americanismo, que diferiam sensivelmente dessa primeira, ampla e generosa definição. Dessa forma, não se pode com propriedade falar pan-americanismo sem dar-lhe a necessária contextualização histórica que se refira aos conteúdos e significados que a ele se deu e que ele assumiu. Nunca uma proposta brasileira a respeito teve tanta repercussão internacional como em fins da década de 1950.

Durante a administração Juscelino Kubitschek (1956-1961), especialmente durante seus dois primeiros anos, o governo brasileiro manteve sua tradicional política externa de alinhamento com os Estados Unidos tentando manter, entre outros objetivos, a máxima ajuda financeira que pudesse obter para o *Programa de Metas*. Quando o governo dos Estados Unidos começou a mostrar-se pouco disposto em providenciar as verbas na proporção desejada pelo governo brasileiro, a gestão Juscelino Kubitschek buscou alternativas e novas estratégias com a intenção de redirecionar a política externa norte-americana. A *Operação Pan-Americana* tornou-se uma das maiores e mais importantes iniciativas da política externa do governo brasileiro frente a estratégia de acordos bilaterais encampada pelos EUA. Como tal, a OPA marcou o início, de forma cautelosa, de uma nova postura externa do Brasil e se constituiu num passo importante em direção à Política Externa Independente (PEI) que caracterizou a política externa brasileira no período compreendido entre 1961 e 1964.

No final da década de 1950, o Brasil não era o único país latino-americano insatisfeito com a política externa dos Estados Unidos para com o continente. Entretanto, aparentemente o governo estadunidense não tinha a noção exata da extensão desse descontentamento, muito menos do crescimento do sentimento antiamericano na

---

<sup>3</sup> Ver a propósito 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 da UNESP, 2004.

<sup>4</sup> Trabalho muito citado a respeito é OLIVEIRA LIMA, Manuel. *Pan-Americanismo; Monroe, Bolívar, Roosevelt*. Brasília: Senado Federal, 1980. Originalmente publicado em 1907, reúne uma série de artigos de Oliveira Lima escritos entre 1903 e 1907.

região. No fim de abril de 1958, o então vice-presidente Richard Nixon embarcou num viagem oficial de dezoito dias à América do Sul. A viagem era parte integrante da política externa da administração Dwight Eisenhower para a América Latina. Pretendia demonstrar a preocupação prioritária que o governo dos EUA estaria dando à região ao enviar um representante de seu mais alto escalão. O resultado que se tornou mais público e notório da viagem foram as séries de manifestações antiamericanas enfrentadas por Nixon em Caracas, na Venezuela, em que ele escapou por pouco de ter sido agredido fisicamente pelos manifestantes. Embora os burocratas do governo norte-americano, especialmente aqueles ligados ao Departamento de Estado, rapidamente tenham debitado o fiasco da viagem na conta do dito movimento comunista, a agressiva reação dos manifestantes venezuelanos expôs a vívida evidência da insatisfação com a política externa dos Estados Unidos para com a América Latina.<sup>5</sup>

A administração Juscelino Kubitschek foi habilidosa em tomar a situação de crise nas relações entre EUA e América Latina, instalada com evento ocorrido em Caracas, como uma oportunidade para apresentar uma proposta para desfazer o constrangimento da situação. Cerca de um mês depois da manifestação contra o vice-presidente estadunidense, no fim de maio de 1958, o presidente brasileiro enviou um carta a Eisenhower na qual afirmava que “era chegada a hora de emprendermos uma completa revisão (...) para o desenvolvimento dos ideais pan-americanos em todas suas implicações”.<sup>6</sup> A carta de JK pareceu oferecer ao governo Eisenhower o ensejo que ele esperava para minorar o dano causado pelo evento na Venezuela. Num comunicado interno da Casa Branca, o presidente Dwight Eisenhower disse ao seu Secretário de Estado, John Foster Dulles, que estava “encantado pelo fato de Kubitschek ter tomado a iniciativa” do contato. E mais, solicitou resposta imediata ao presidente brasileiro.<sup>7</sup> Na resposta encaminhada a JK, Eisenhower foi vago e refletiu sua contínua ênfase em soluções militares na medida em que considerava necessário “ações corretivas” frente

---

<sup>5</sup> Cf. ZAHNISER, Marvin, WEIS, W. Michael. “A Diplomatic Pearl Harbor? Richard Nixon’s Goodwill Mission to Latin America in 1958”. IN: *Diplomatic History*. Malden, MA: Blackwell Publishers, vol. 13, Spring 1989, p. 163-190.

<sup>6</sup> Apud. KUBITSCHKEK, Juscelino. *50 anos em 5*. 2ª ed. Rio de Janeiro: Bloch Editores; Brasília: Congresso Nacional, 1985. (Meu Caminho para Brasília, vol. 3). p. 211.

<sup>7</sup> “delighted Kubitschek had seized the initiative”. Memorandum from President Eisenhower to Dulles. Washington, D.C., June 5, 1958. Apud. WEIS, W. Michael. *Cold Warriors & Coups D’Etat : Brazilian-American Relations, 1945-1964*. New Jersey: Princeton University Press, 1993. p. 114.

aos comunistas, mas também solicitou ainda que implicitamente detalhes da sugestão brasileira.<sup>8</sup> Além disso, o Departamento de Estado agendou o envio do Sub-Secretário de Estado Roy R. Rubottom que, entre outras atividades, prepararia uma visita oficial do Secretário de Estado norte-americano ao presidente brasileiro.

O governo Dwight Eisenhower tinha boas razões para sentir-se “encantado” com a sugestão inicial daquela que seria a *Operação Pan-Americana*. As manifestações antiamericanas ocorridas na viagem do vice-presidente Nixon haviam sido recebidas nos Estados Unidos como um grave sinal de alerta de que as relações deste com a América Latina não caminhavam bem. Tanto o governo central, como o congresso estadunidense iniciaram rapidamente uma reavaliação em seus procedimentos na região. Este processo tomou ainda mais fôlego quando Fidel Castro e seus correligionários derrubaram o governo Fulgêncio Batista, que havia sido apoiado pela administração Eisenhower, e empreenderam a *Revolução Cubana* em 1959.

A resposta favorável do governo dos Estados Unidos surpreendeu o governo brasileiro e forçou a gestão JK a transformar sua proposta vagamente delineada num programa mais consistente.<sup>9</sup> No início de junho de 1958, o governo brasileiro convidou vários embaixadores latino-americanos em Brasília para um encontro no qual debateu-se e delineou-se a *Operação Pan-Americana* que logo seria apresentada aos representantes norte-americanos. Dias depois, ainda em junho, Juscelino Kubitschek recebeu o Sub-Secretário Rubottom e os dois discutiram os detalhes da visita do Secretário de Estados John Foster Dulles que ocorreria no início de agosto do mesmo ano.

Com a OPA, o governo Kubitschek pretendia aglutinar várias nações latino-americanas, tendo a clara e reforçada liderança brasileiras. As manifestações contra Richard Nixon naquele ano ofereceram uma oportunidade sem precedentes para que o governo brasileiro encorajasse uma nova política dos EUA em relação à América Latina apoiando o desenvolvimento econômico. Este objetivo não seria atingido, segundo a proposta da OPA, através de uma estratégia bilateral, mas sim com uma

---

<sup>8</sup> “corrective actions”. Apud. Ibid.

<sup>9</sup> Para a surpresa do governo brasileiro com a resposta favorável ver KUBITSCHKEK, Juscelino. op. cit. p. 213. Para um relato resumido da visão de JK sobre como surgiu a proposta da OPA tal como enviada inicialmente na carta ao presidente norte-americano Dwight Eisenhower ver em especial o capítulo “A Idéia da Operação Pan-Americana”, IN: Ibid. p. 207-216.

perspectiva multilateral que envolvesse todos, ou quase todos, os países latino-americanos. Como apresentada inicialmente, a OPA não se mostrava como um proposta que poderia ser considerada como radical em termos de política externa brasileira. Muito pelo contrário, a OPA encarnava uma perspectiva que podia ser classificada como tradicional na medida em que continha propostas já estabelecidas na agenda externa do governo brasileiro, como o pan-americanismo e o anticomunismo.

Por outro lado, o que a OPA tinha de novo era a crença que só o desenvolvimento econômico poderia deter a revolução comunista, que este desenvolvimento só poderia ser obtido com um esforço aglutinado dos países latino-americanos, e com a decisiva participação e compromisso dos Estados Unidos em restabelecer a aliança pan-americana. Juscelino Kubitschek pretendia fazer com que o desenvolvimento econômico latino-americano se tornasse uma prioridade para os EUA. Além disso, na visão da gestão JK, já que as questões econômicas se colocavam como os principais obstáculos para o aperfeiçoamento das relações entre Estados Unidos e América Latina, o fortalecimento da solidariedade hemisférica através da *Operação Pan-Americana* poderia ser implementada com programas econômicos, empréstimos financeiros que estimulassem o desenvolvimento, e um maior volume de assistência social e financeira. Para os críticos do governo Juscelino Kubitschek, em especial da sua política externa, a OPA havia sido formulada principalmente para desviar a atenção do crescente descontentamento interno com o governo brasileiro e com seus insucessos econômicos.<sup>10</sup>

Em 20 de junho, o governo brasileiro enviou uma carta oficial a todos os chefes de Estado do continente americano explicando a proposta da *Operação Pan-Americana*. Ao mesmo tempo, o presidente Juscelino Kubitschek discursava em cadeia nacional de rádio no Brasil com o mesmo propósito. Para aqueles que talvez estivessem familiarizados com os discursos de Kubitschek sobre política externa, havia pouca coisa nova. JK novamente enfatizou a luta global entre o comunismo e a democracia cristã, vinculou o subdesenvolvimento à ameaça comunista no continente latino-americano, e incentivou os Estados Unidos a fazer do desenvolvimento econômico na América Latina sua prioridade. O que havia de novo no pronunciamento presidencial, era seu tom assertivo:

---

<sup>10</sup> Cf. BENEVIDES, , Maria Victoria de Mesquita. *O governo Kubitschek: desenvolvimento econômico e estabilidade política, 1956-1961*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

*Este país já atingiu um nível material e espiritual que lhe confere o direito e o dever de fazer-se ouvido. Ele não pode continuar a aceitar passivamente a orientação e as medidas pertinentes a políticas com as quais não é possível associar-se de uma forma automática, somente por causa de hábitos antigos ou como consequência de sua posição geográfica (...) Há um despertar da consciência de que não é mais conveniente para nós brasileiros formar apenas um coro com outros, ou ocupar uma posição de fundo. Este tipo de posição no mundo atual não atrai mais ninguém, muito menos a grande democracia norte-americana”.*<sup>11</sup>

Com pronunciamentos como este, o governo Juscelino Kubitschek procurava mobilizar a opinião pública brasileira para apoiar sua nova iniciativa no campo externo, a *Operação Pan-Americana*. Entretanto, no fim de junho de 1958, parte importante da chamada grande imprensa deu cobertura predominantemente negativa, embora paradoxalmente contraditória, ao discurso de Kubitschek. Grandes jornais, como *Jornal do Brasil*, *Tribuna da Imprensa* e *Correio da Manhã* condenaram o pronunciamento de JK como demagógico e desnecessariamente provocativo em relação aos EUA. Por outro lado, outros periódicos, como *Última Hora* e *Imprensa Popular* criticaram o discurso na medida em que ele mostraria uma “confissão de subordinação” do Brasil aos Estados Unidos.<sup>12</sup>

Entretanto, havia para o governo brasileiro uma preocupação maior a respeito da reação à proposta do novo programa de política externa: o posicionamento dos Estados Unidos. Se o governo norte-americano viesse a se opor à OPA, provavelmente a maioria dos países latino-americanos não a apoiariam. Além disso, sem a participação dos EUA, a implementação da *Operação Pan-Americana* tornar-se-ia sem efeito já que contava com a participação decisiva do governo estadunidense. Nesse sentido, para ter bom êxito, um bom entendimento com a administração Dwight

---

<sup>11</sup> Apud. A PALAVRA DO BRASIL NAS NAÇÕES UNIDAS, 1946-1995. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Fundação Alexandre Gusmão, 1995. p. 115-117.

<sup>12</sup> Uma análise da reação da imprensa ao pronunciamento de Juscelino Kubitschek está em WEIS, W. Michael. *Cold Warriors & Coups D'Etat : Brazilian-American Relations, 1945-1964*. New Jersey: Princeton University Press, 1993. p. 114-117.

Eisenhower era essencial. Neste particular, os passos iniciais da diplomacia brasileira foram bem sucedidos e angariaram a atenção desejada da nação norte-americana.

No início de agosto de 1958, o presidente Juscelino Kubitschek recebeu oficialmente no Rio de Janeiro (Brasília só foi inaugurada como capital dois anos depois em 1960), o Secretário de Estado norte-americano John Foster Dulles, acompanhado do Sub-Secretário Rubottom. O encontro não produziu o efeito desejado pelo governo brasileiro. Dulles logo apresentou uma proposta de acordo bilateral militar para lidar contra o “movimento comunista na América Latina”. Kubitschek rejeitou a proposta do acordo bilateral anticomunista por achá-lo desnecessário. Dulles também rejeitou a tese de que a solução do problema do subdesenvolvimento “automaticamente produziriam uma base forte para a paz, independência e preservação dos princípios democráticos”.

O governo Juscelino Kubitschek não se deu por vencido e continuou sua investida a favor da OPA, desta vez no principal fórum mundial das relações internacionais. Em setembro de 1958, no discurso realizado na décima terceira assembleia geral da *Organização das Nações Unidas* (ONU), o então ministro brasileiro das relações exteriores, Francisco Negrão de Lima, exaltou a unidade pan-americana que qualificou como um novo movimento de política internacional destinado a promover a luta contra o subdesenvolvimento. Reverberando o pronunciamento que Juscelino havia realizado no mês anterior, Negrão de Lima vinculou clara e expressamente o que considerava como o subdesenvolvimento latino-americano às ameaças a paz e a segurança internacional em todo o planeta. Não é necessário muito esforço para inferir-se que tais ameaças se materializavam naquilo que os Estados Unidos consideravam o “perigo vermelho”, ou seja, o comunismo.

*“O movimento de revitalização da unidade continental, denominado ‘Operação Pan-Americana’, apesar de constituir uma iniciativa de caráter regional, a juízo de meu governo ultrapassa de muito os limites dessa qualificação, para adquirir significado e alcance universal, pois os seus objetivos correspondem às aspirações e às necessidades de todos os povos. (...)”*

*A experiência de treze anos de existência dessa Organização tornou patente que o subdesenvolvimento é a grande e verdadeira ameaça à segurança coletiva, visto*

*que ele constitui sempre o instrumento das agitações de massa e dos ressentimentos nacionais contra os povos mais afortunados. Esse estado de insatisfação vem conduzindo algumas nações a ingressarem no perigoso caminho da adoção de ideologias contrárias à sua própria formação política e cultural, na ilusória esperança de encontrarem nas mesmas uma resposta adequada a seus problemas. (...)*

*Vale lembrar aqui se diz e repete, há muito, que o avanço tecnológico acentua e agrava os desníveis econômicos existentes entre certas nações. Foi nesse sentido, e por atender a essas circunstâncias, que o Presidente Kubitschek dirigiu ao Presidente Eisenhower uma carta que mereceu pronta acolhida e que tantos ecos favoráveis despertou em todo o Continente”.*<sup>13</sup>

Apesar da nova investida do governo Kubitschek, a idéia da OPA como originalmente concebida não foi efetivamente implementada. O governo norte-americano manteve sua resistência em vários pontos importantes da proposta brasileira: discordava do volume da ajuda financeira que os Estados Unidos deveriam providenciar, considerava mais viáveis as soluções militares que o investimento no dito desenvolvimento econômico da América Latina para combater o “perigo” comunista, e estava mais disposto a estabelecer acordos bilaterais com cada um dos países latino-americanos que um acordo multilateral.<sup>14</sup>

Ainda assim, a iniciativa da *Operação Pan-Americana* teve seus desdobramentos. Embora alguns autores, como Pedro Malan, apontem a criação do *Banco Interamericano de Desenvolvimento* (BID) como o único resultado palpável da OPA,<sup>15</sup> ela também influenciou decisivamente a *Aliança para o Progresso* inspirando seus gestores desde sua formulação. Conquanto o governo norte-americano no início da década de 1960 tenha mantido a perspectiva de acordos bilaterais e de investimento no treinamento militar, questões importantes defendidas pela proposta da *Operação Pan-*

---

<sup>13</sup> Discurso do Ministro das Relações Exteriores Francisco Negrão de Lima na XIII Sessão Ordinária da Assembléia Geral da ONU. Nova York, 18 de setembro de 1958. Apud. A PALAVRA DO BRASIL NAS NAÇÕES UNIDAS, 1946-1995. op. cit. p. 115-117.

<sup>14</sup> Ver a esse propósito WEIS, W. Michael. “The Failure of Operation Pan America and the Breakdown of the ‘Unwritten Alliance’”. IN: \_\_\_\_\_. op. cit. p. 120-127.

<sup>15</sup> Cf. MALAN, Pedro. “Relações econômicas internacionais do Brasil (1945-1964)”. IN: FAUSTO, Boris (dir.). *O Brasil Republicano; Economia e Cultura (1930-1964)*. São Paulo: Difel, 1986. (História Geral da Civilização Brasileira, tomo III, v. 4). p. 51-106.

*Americana* foram retomadas quando do lançamento da *Aliança*. Esse foi o caso, por exemplo, do enfoque no investimento no dito desenvolvimento econômico na América Latina como forma de eliminar ou amenizar a miséria e a pobreza, encaradas pelo governo norte-americano como campo fértil para a proliferação de idéias contrárias à ordem estabelecida, leia-se “ameaça” comunista.<sup>16</sup> Mesmo depois da *Aliança para o Progresso* ter sido implementada, o presidente Kennedy ainda manteve contato com JK discutindo, entre outras coisas, em que medida o programa norte-americano estaria se aproximando ou não da proposta inicial da OPA.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Ver PEREIRA, Henrique Alonso de A. R. "Uma nova América: os Estados Unidos e as origens da Aliança para o Progresso na América Latina". IN: DINIZ, Eugenio. *Estados Unidos: política externa e atuação na política internacional contemporânea*. Belo Horizonte: Editora PUC Minas, 2009. p. 507-520. Ver também CERVO, Amado Luiz & BUENO, Clodoaldo. "Resultados visíveis da OPA". IN: \_\_\_\_\_. *História da política exterior do Brasil*. São Paulo: Ática, 1992. p. 260-262.

<sup>17</sup> Cf. Memorandum of conversation. Washington, D.C., December 13, 1962. Secret. IN: U.S. DEPARTMENT OF STATE. *FRUS*, 1961-1963. Vol. XII, *American Republics, 1961-1963*. Washington, D.C.: Government Printing Office, 1996. p. 117-125.