



Celso Lafer
Carlos Henrique Cardim
Organizadores

HORÁCIO LAFER:

*Democracia, Desenvolvimento
e Política Externa*

Fundação Alexandre de Gusmão
Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais
Comissão Organizadora do Centenário de Nascimento de JK

HORÁCIO LAFER:

*Democracia, Desenvolvimento
e Política Externa*

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro

Professor Celso Lafer

Secretário-Geral

Embaixador Osmar Chohfi

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente

Embaixadora Thereza Maria Machado Quintella

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Diretor

Ministro Carlos Henrique Cardim

COMISSÃO ORGANIZADORA DO CENTENÁRIO DE
NASCIMENTO DE JK

Ministro Francisco Weffort

Ministro Celso Lafer

João Pimenta da Veiga Filho

Octávio Elísio Alves de Brito

Maria Estela Kubitschek Lopes

Vera Brant

Anna Christina Kubitschek Pereira

Carlos Murilo Felício dos Santos

Serafim Melo Jardim

Coronel Affonso Heliodoro dos Santos

Celso Lafer
Carlos Henrique Cardim
Organizadores

HORÁCIO LAFER:

*Democracia, Desenvolvimento
e Política Externa*

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO
INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS
COMISSÃO ORGANIZADORA DO CENTENÁRIO DE NASCIMENTO DE JK

Brasília – DF, 2002

Coordenação Editorial: Sergio Couri
Capa: João Batista Cruz e Ritha Dore

Lafer, Celso

Horácio Lafer: democracia, desenvolvimento e política externa / Celso Lafer, Carlos Henrique Cardim, organizadores; apresentação [de] Celso Lafer . – Brasília : FUNAG/IPRI; Comissão JK, 2002.

156 p.

1. Lafer, Horácio. 2. Brasil – relações exteriores. 3. Brasil – economia. I. Cardim, Carlos Henrique. II. Fundação Alexandre de Gusmão. III. Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais. IV. Comissão Organizadora do Centenário de Nascimento de JK. V. Título.

CDU 327(81)

FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Esplanada dos Ministérios, bloco h, anexo II, térreo, s. 1

70170-900, Brasília, DF

Tel: (61) 224-5396/5629

Fax: (61) 322-2931

www.funag.gov.br

funag@mre.gov.br

INSTITUTO DE PESQUISA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Esplanada dos Ministérios, bloco h, anexo I, s. 708

70170-900, Brasília, DF

Tel: (61) 411-6800/6816

Fax: (61) 224-2157

www.mre.gov.br/ipri

ipri@mre.gov.br

SUMÁRIO

Apresentação	7
<i>Celso Lafer</i>	
O Ministro Horácio Lafer e o segundo governo Vargas	13
<i>Sérgio Besserman Vianna</i>	
A política externa brasileira entre a Guerra Fria e o desenvolvimentismo: Horácio Lafer – 1959/61	35
<i>Mônica Hirst e Letícia Pinheiro</i>	
Horácio Lafer – um exemplo	73
<i>Edmundo Barbosa da Silva</i>	
Horácio Lafer	115
<i>M. Pio Corrêa</i>	
No centenário de Horácio Lafer	119
<i>Celso Lafer</i>	
Caderno de fotos	127



Apresentação

Celso Lafer

O presente livro, que organizei com Carlos Henrique Cardim, evoca a figura de homem público de Horácio Lafer. A obra está integrada por dois estudos de natureza acadêmica: um, sobre suas atividades como Ministro da Fazenda e outro, referente a sua atuação como Ministro das Relações Exteriores. Seguem-se dois depoimentos de colaboradores próximos durante sua gestão no Itamaraty e, em conclusão, discurso que tive a oportunidade de proferir, no ano 2000, por ocasião do centenário do seu nascimento. O livro traz, ainda, documentação fotográfica, que ilustra aspectos importantes de sua vida pública, além de facetas da vida familiar.

O ensaio de Sérgio Besserman Vianna examina a atuação de Horácio Lafer como Ministro da Fazenda (1951-1953) do governo constitucional de Getúlio Vargas. Tem o peso acadêmico de quem escreveu aquela que é, no meu entender, a mais autorizada e competente monografia sobre a política econômica do segundo Governo Vargas.

O Autor examina, com rigor e precisão, o que Horácio Lafer pretendeu fazer durante sua gestão. Esta, nos termos que ele próprio formulou, pretendia ter duas etapas. Numa primeira, que denominou, por analogia, “Campos Sales”, Horácio Lafer tinha como objetivo pôr ordem nas finanças públicas e controlar a inflação. A etapa seguinte, qualificada, também com base na experiência da Primeira República, como “Rodrigues Alves”, seria marcada pelo impulso ao desenvolvimento, tendo como nota importantes empreendimentos de infra-estrutura.

Ao examinar aquilo que Horácio Lafer logrou realizar, Sérgio Besserman Vianna aponta as dificuldades que enfrentou, seja no plano interno, seja no plano externo. No primeiro caso, poderíamos mencionar o conflito com Ricardo Jafet, Presidente do Banco do

Brasil, no que tange ao controle da política de crédito. No segundo, podemos recordar que, às dificuldades cambiais e ao déficit da balança comercial, associaram-se as limitações ao financiamento dos projetos de infra-estrutura, provenientes da mudança de orientação dos EUA na passagem da administração Truman para a de Eisenhower. Também merecem referência as distintas concepções do Eximbank e do Banco Mundial a respeito da condução da política econômica de países em desenvolvimento.

O Autor conclui, indicando a atualidade da lição de Horácio Lafer, no qual vê uma atitude precursora da boa gestão econômica. De fato, pode-se dizer que sua atuação à frente do Ministério da Fazenda foi marcada pela ausência de contradição entre a responsabilidade fiscal e as políticas públicas voltadas para (a) a desobstrução de *gargalos* na infra-estrutura, (b) o crescimento da produtividade e da competitividade da economia nacional e (c) a expansão das exportações.

O ensaio de Mônica Hirst e Letícia Pinheiro tem a qualidade e o peso acadêmico de duas conhecidas autoras na área de relações internacionais, com significativos estudos sobre a política externa do Brasil contemporâneo. Tem também o mérito de estar lastreado em pesquisa feita nos arquivos do Itamaraty e em fontes documentais da diplomacia norte-americana. As Autoras mostram como, na gestão daquele que foi o último Chanceler de JK – Horácio Lafer esteve à frente do Itamaraty de agosto de 1959 a janeiro de 1961 –, o tema da Guerra Fria viria a agudizar-se no Hemisfério, em função dos desdobramentos iniciais da Revolução Cubana. Elas demonstram, ademais, como, nesse contexto e em meio aos seus condicionamentos, Horácio Lafer buscou aprofundar a ênfase desenvolvimentista da diplomacia brasileira na presidência JK, que teve na Operação Panamericana a sua grande iniciativa. As Autoras apontam o estreitamento por ele impulsionado das relações com os países vizinhos, especialmente a Argentina, mas também o Paraguai. Registram, nesse sentido, o ineditismo da criação da Alalc como uma primeira e inovadora iniciativa de regionalismo econômico, concebida na moldura de uma estratégia de desenvolvimento. Indicam a

sensibilidade de Horácio Lafer para a importância de cuidar-se da agenda da opinião pública na negociação de uma zona de livre-comércio. Realçam como a importância que ele atribuía à diversificação dos parceiros econômicos do Brasil abriria espaço para aproximação comercial com a União Soviética e o Leste Europeu. Na avaliação do tratamento dado ao processo de descolonização, Hirst e Pinheiro demonstram que, se há mudança no encaminhamento da questão colonial, esta não alcança a postura de defesa do colonialismo português.

As Autoras concluem seu estudo apontando certos paralelismos possíveis entre o cenário internacional de hoje e o que caracterizou a gestão de Horácio Lafer. Entre esses, destaca-se a renovada importância da agenda da segurança internacional instigada pelo 11 de setembro e as limitações que aqueles eventos impõem hoje à agenda do desenvolvimento. Outro paralelismo significativo aponta para as semelhanças das controvérsias sobre a atuação do FMI, ontem e hoje. Não posso deixar de registrar que as observações de Horácio Lafer às autoridades norte-americanas sobre as exigências do Fundo com relação à Argentina são praticamente iguais às que eu mesmo formulei no exercício das mesmas funções. Chamo atenção, finalmente, ainda no campo das semelhanças, para a proveitosa analogia que se pode fazer entre a OPA do Presidente JK e o projeto sul-americano a que o Presidente Fernando Henrique Cardoso, deu início, com a reunião de Chefes de Estado da América do Sul realizada em Brasília de 30 de agosto a 1º de setembro de 2000.

II

A esses dois ensaios, preparados com a objetividade das exigências acadêmicas e escritos por autores que não viveram o período e não conheceram pessoalmente Horácio Lafer, somam-se dois depoimentos: o de M. Pio Corrêa e o de Edmundo Barbosa da Silva, a seu tempo, dois dos grandes cardeais do Itamaraty que foram colaboradores diretos do Chanceler Lafer na sua gestão à frente do Ministério da Relações Exteriores.

O texto do Embaixador Edmundo Barbosa da Silva é abrangente e tem o mérito e o interesse de discutir parte de sua própria

e rica experiência diplomática no contexto de seu relacionamento com Horário Lafer no Itamaraty. Destaco o relato da aproximação comercial com a União Soviética, a discussão sobre a criação da Alalc, o exame da aproximação com a Argentina e o processo de criação da Operação Panamericana. É também merecedor de atenção o relato das passagens de ilustres visitantes estrangeiros que vieram ao Brasil na presidência de Juscelino Kubitschek. Esses relatos são muito indicativos da intensidade do intercâmbio diplomático no período em que Horácio Lafer dirigiu o Itamaraty. Destaque cabe, em especial, à descrição da visita do Imperador da Etiópia, Hailé Selassié I, e aos percalços resultantes do golpe de estado ocorrido em seu país quando de sua passagem pelo Brasil. Outro ponto de interesse é a narrativa a respeito dos preparativos jurídicos para o encaminhamento do caso do navio português Santa Maria, dominado pelo oposicionista português Capitão Henrique Galvão. O desenlace do problema ocorreu logo nos momentos iniciais da gestão Afonso Arinos, já na presidência Jânio Quadros – como Arinos relata nas suas memórias. Cabe, no entanto, realçar, como o faz o Embaixador Edmundo Barbosa da Silva, que Horácio Lafer já havia encaminhado a solução do problema por meio dos bem elaborados pareceres preparados, a seu pedido, pelo Consultor Jurídico do Itamaraty, Professor Haroldo Valladão.

A complementaridade entre o estudo de Mônica Hirst e Leticia Pinheiro, de um lado, e o depoimento de Edmundo Barbosa da Silva, de outro, enriquecerá o entendimento do Leitor a respeito da gestão Horácio Lafer no Itamaraty. Ao Embaixador Barbosa da Silva, agradeço, em especial, o cuidado e empenho revelados na elaboração de seu depoimento. Rendo a ele, também, minhas homenagens por sua atuação como um dos construtores da diplomacia econômica do Itamaraty, à qual tenho dado grande prioridade na minha gestão no Ministério das Relações Exteriores, também na esteira da inspiração de Horácio Lafer.

O breve texto do Embaixador M. Pio Corrêa, com sabor de crônica, é um depoimento incisivo, como é do seu feitio, que trata do bom relacionamento pessoal e profissional que tiveram. O Leitor

interessado numa avaliação mais circunstanciada dos temas e problemas nos quais Pio Corrêa colaborou com Horácio Lafer no Itamaraty consultará com proveito seu livro de memórias, *O mundo em que vivi*.

III

A meio caminho entre os estudos e os depoimentos, está o discurso que pronunciei em 24 de novembro de 2000 – ano do centenário de Horácio Lafer – à cerimônia na qual foi dado o seu nome a sala do Edifício do Ministério da Fazenda em São Paulo.

Esse discurso complementa um longo ensaio escrito em 1988 – “Horácio Lafer, um artífice da modernidade no Brasil” –, incluído como apresentação ao seu *Perfil parlamentar*, que organizei para a série da Câmara dos Deputados, a pedido do seu então Presidente, o meu querido amigo e grande homem público Ulysses Guimarães. O texto aqui incluído é igualmente um perfil de Horácio Lafer, com mais ênfase na sua ação como Ministro da Fazenda, em função da cerimônia em que foi proferido, mas com algumas especificidades sobre a sua gestão no Itamaraty.

Meu texto, embora represente um esforço de objetividade, está evidentemente temperado pelo afeto dos laços de parentesco e de admiração que menciono na conclusão do discurso.

No âmbito do afeto, permito-me evocar a *aposta* de Horácio Lafer em minha vida pública e acadêmica. Recordo, a propósito, a dedicatória que me fez em 1961, quando eu tinha 20 anos, ao levar-me pessoalmente, em casa dos meus pais, o relatório de sua gestão no Itamaraty: “Ao Celso, que pelas suas qualidades pode no futuro escrever coisa melhor”.

Tenho procurado seguir o generoso estímulo contido na sua dedicatória e nas conversas que tivemos até o seu falecimento em 1965. É claro que me tenho inspirado, no correr dos anos, no seu exemplo e nas suas lições, seja nas duas vezes em que tive a oportunidade de conduzir o Itamaraty (em 1992 e em 2001-2002),

seja no período em que me coube a direção do Ministério do Desenvolvimento, da Indústria e do Comércio Exterior (1999). As suas experiências dos bons momentos e das dificuldades integraram meu repertório no trato dos desafios e vicissitudes de quem se aventurou a entrar no, e viver o mundo da ação.

Ao concluir o ensaio biográfico introdutório de seu *Perfil parlamentar*, publicado em 1988 pela Câmara dos Deputados, observei que, segundo Pierre Mendès-France, a diferença entre o político e o homem de estado reside no fato de que este, ao contrário daquele, subordina seu trabalho cotidiano e suas palavras as suas convicções. A trajetória pública de Horácio Lafer tem a marca da figura do estadista de que nos fala Mendès-France. Por isso merece ser preservada.

Não fosse isso suficiente, estou convencido de que a persistente atualidade de muitas das questões que enfrentou a seu tempo justifica a iniciativa deste livro, que, espero, colaborará para trazer a lição de Horácio Lafer de volta ao debate dos temas que dizem respeito ao Brasil e ao seu futuro.

Palácio do Itamaraty, novembro de 2002

O Ministro Horácio Lafer e o segundo governo Vargas

Sérgio Besserman Vianna

Introdução

A política econômica do segundo governo de Getúlio Vargas tem sido freqüente e erroneamente apresentada como resultado, seja de uma estratégia abrangente e bem definida de desenvolvimento econômico que tivesse como finalidade um modelo alternativo para o capitalismo brasileiro, seja como consequência do confronto entre estratégias distintas (“ortodoxia” *versus* “nacionalismo”) e/ou posições antagônicas no interior do governo (pastas da Fazenda e do Exterior *versus* assessoria econômica da Presidência).

Na verdade, as iniciativas governamentais no campo econômico naquele período só são compreensíveis a partir de dois condicionantes.

Por um lado, a conjuntura herdada do governo Dutra. Esta pode ser sumariada, no setor interno, pela retomada do processo inflacionário e pela recorrência do desequilíbrio financeiro do setor público e, no setor externo, pelas expectativas favoráveis decorrentes da elevação dos preços do café e da mudança de atitude do governo norte-americano com relação ao financiamento dos programas de desenvolvimento do Brasil.

Por outro lado, e esse é o ponto fundamental, a política econômica foi determinada em consonância com um projeto de governo bem definido, que tornava possível a articulação e hierarquização de forças políticas e interesses divergentes em torno da ação governamental.

O projeto consistia, em linhas gerais, da idéia de dividir o governo em duas fases: na primeira, haveria a estabilização da

economia, o que, na visão ortodoxa das autoridades econômicas de então, residia fundamentalmente em equilibrar as finanças públicas, de modo a permitir a adoção de uma política monetária restritiva, e, dessa forma, acabar com a inflação. A segunda fase seria a dos empreendimentos e realizações. O projeto, portanto, sustentava-se sobre duas pernas: o “saneamento econômico-financeiro”, isto é, o sucesso da primeira fase, e o afluxo de capital estrangeiro para financiamento de projetos industriais de infra-estrutura.

Em decorrência da similitude com o ocorrido nos primeiros governos republicanos da virada de século, esse projeto foi comparado pelo Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, por Osvaldo Aranha e pelo próprio Presidente Vargas, na Mensagem ao Congresso Nacional de 1951, aos governos Campos Sales e Rodrigues Alves.

O projeto de governo

O pensamento reducionista tem por mau hábito a separação e oposição dos contrários. Inversamente, o pensamento dialético e, por que não, uma compreensão mais profunda da complexidade da história real, os sabe partes de um mesmo tecido, de um mesmo processo. O desafio dos atores sociais é dar a essa trama um sentido, uma resultante positiva, sintonizada com a direção dos ventos da história.

As oposições entre idéias e prática, entre ortodoxia e desenvolvimentismo, monetarismo e estruturalismo, mercado interno e mercado externo, e outras dicotomias que percorrem a história das idéias e da política no Brasil, fazem mais mal do que bem, quando não se percebe que cada conjuntura histórico-concreta requer, segundo a visão de mundo de cada ator social, uma síntese adequada.

O projeto do segundo governo Vargas passa, nesse sentido, pela pessoa de Horácio Lafer. Homem de pensamento e inquietações filosóficas, foi ao mesmo tempo um grande empresário. Estudioso das finanças públicas e da teoria monetária, foi Deputado Federal por diversas vezes, constituinte em 1934 e 1946 e um dos fundadores do Partido Social-Democrático (PSD). Essa formação multidi-

mensional se torna relevante na constituição do projeto do segundo governo Vargas, porque Horácio Lafer era também alguém que, nos anos de polarização exacerbada das dicotomias que listamos anteriormente, apresentava-se publicamente como um firme defensor da estabilidade da moeda e do que hoje chamaríamos de responsabilidade fiscal, e era, simultaneamente, um intelectual e um batalhador pela industrialização brasileira, fundador do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo – CIESP –, Presidente da Federação das Indústrias do Estado de São Paulo – FIESP –, elaborador do Plano Nacional de Reparcelamento Econômico – Plano Lafer, criador do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) e da Comissão de Desenvolvimento Industrial.

A contradição potencial entre a estabilização da economia e o impulso à aceleração do desenvolvimento foi evitada, na época, através da hierarquização clara dos objetivos: tratar-se-ia, em primeiro lugar, de estabilizar a economia, processo compreendido como controlar o déficit público, restringir as emissões de papel-moeda e, com isso, reduzir o custo de vida. Depois dessa etapa, seriam impulsionados os vários programas que destravariam o desenvolvimento econômico do País. Essa idéia vai adquirindo forma e corpo de projeto de governo à medida que avançam as negociações para a instalação e funcionamento da Comissão Mista Brasil – Estados Unidos. O formulador principal foi o Ministro Horácio Lafer.

Ao comentar, em carta a Getúlio Vargas, os resultados de uma conversa que manteve, a pedido do Presidente, com o Ministro da Fazenda, Horácio Lafer, Oswaldo Aranha expõe da seguinte forma esse projeto:

Em resumo, disse-me que terás de agir, na primeira etapa, com Campos Sales, para pôr ordem nas finanças. Nessa etapa, para a qual, manifestando-me grande admiração pela tua atitude pública, superando os teus sentimentos pessoais, terias, com teu governo, de atravessar crises de má-vontade popular e até geral, para chegar à segunda, a do Rodrigues Alves, de empreendimentos e construções, que o País está a exigir. A etapa final seria o remate das anteriores: a propriamente tua, a social (...). Nessas explicações sobre

o chamado período Campos Sales, encareceu o equilíbrio orçamentário, a melhoria das arrecadações, a redução das despesas, enfim, o sacrifício, sob todas as formas necessárias a pôr ordem nas contas públicas. Na segunda fase, acredita ele poder oferecer recursos para levares avante a solução do problema de portos, estradas e de energia, sobretudo elétrica, que devem ter prioridade sobre todos os demais (Carta de Osvaldo Aranha a Getúlio Vargas – 1951. GV 51.00.00/88, CPDOC.).

Aceito e oficializado o projeto pelo Presidente da República, o próprio Ministro da Fazenda animou-se a torná-lo público, em termos claros, em entrevista para a qual solicitou a aprovação pessoal do Presidente:

Só a estabilidade financeira, estruturada à base do valor firme da moeda, permite o verdadeiro progresso. Foi o exemplo que Campos Sales nos legou, é hoje a linha adotada pelas nações bem administradas (...) A primeira fase do seu Governo, por ser a fundamental, teria de ser rígida e restritiva (...) estamos nos preparando para a segunda fase do Governo, na qual o criador de Volta Redonda será o grande Presidente do progresso do Brasil. Após Campos Sales, Rodrigues Alves. Depois da restauração, a realização (...) em breve, o povo brasileiro conhecerá os países verdadeiramente amigos do Brasil e os brasileiros efetivamente patriotas (...) Neste momento, grandes empreendimentos estão sendo projetados, com a colaboração de estrangeiros dispostos a vir aumentar a nossa superfície de industrialização, isto em breve período de tempo (Documento não datado, de 1952, GV 52.00.00/19, CPDOC.).

O que é extremamente importante reter é que foi a partir desse projeto que se tornou possível a articulação de forças políticas e interesses divergentes em torno da ação do governo no campo econômico, e que só a partir dele toda uma série de iniciativas e reações governamentais tornam-se compreensíveis. Evidentemente, tal projeto implicava a atribuição de tarefas diferentes aos diversos setores do governo. Mas não há ambigüidade: a condução da política econômico-financeira ficará inteiramente nas mãos das autoridades entrosadas com o Ministério da Fazenda.

Os objetivos da política monetária e fiscal perseguidos pelas autoridades econômicas no primeiro biênio do governo (1951-52) correspondem ao primeiro pilar dessa estratégia. O outro pilar do projeto traçado foi a formação da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (CMBEU). No discurso de posse de Truman, indicações de mudança na posição norte-americana com relação ao financiamento de programas de desenvolvimento para o Terceiro Mundo.

Particularmente no caso do Brasil, a vitória de Getúlio Vargas nas eleições de outubro de 1950 parece ter acelerado a disposição norte-americana de colaborar com o vasto programa de equipamento e expansão de setores de infra-estrutura básica que o governo brasileiro vinha propondo insistentemente desde o final da guerra. Assim é que, em dezembro de 1950, ainda antes da posse de Vargas, foi constituída a Comissão Mista Brasil – Estados Unidos, que iniciou suas atividades em julho de 1951 e que representava mudança qualitativa fundamental na posição norte-americana, na medida em que se propunha a elaborar projetos concretos que deveriam ser financiados por instituições como o Banco de Exportação e Importação (Eximbank, sigla em inglês) e o Bird – Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Banco Mundial).

A CMBEU era fundamental para o sucesso da segunda fase do projeto do governo por duas razões. Primeiro, porque o financiamento dos projetos por ela elaborados pelo Banco Mundial e pelo Eximbank asseguraria a superação de gargalos na infra-estrutura econômica do País (marcadamente nos setores de energia, portos e transportes), fornecendo *pari passu* as divisas absolutamente necessárias à finalidade. Ao mesmo tempo, a desobstrução desses pontos de estrangulamento poderia propiciar uma significativa ampliação do fluxo de capital dirigido para o Brasil através de investimentos diretos ou mesmo novos empréstimos feitos por aquelas duas instituições. Segundo, porque o afluxo de capital estrangeiro permitiria, tal como no governo Rodrigues Alves, que se cumprisse a fase das realizações e empreendimentos sem prejuízo da manutenção de uma política econômica austera e ortodoxa.

As dificuldades cambiais (1951-1952)

Ao tomar posse o governo Vargas, as perspectivas da economia, do ponto de vista das transações com o exterior, eram animadoras. Além do novo quadro de relações com os Estados Unidos, consubstanciado na formação da CMBEU, a situação das transações comerciais externas era também bastante favorável, graças à elevação do preço internacional do café a partir de agosto de 1949.

A política de comércio exterior dos dois primeiros anos do governo Vargas manteve a taxa de câmbio fixa e sobrevalorizada e o regime de concessão de licenças para importar. Houve, entretanto, extremo relaxamento na política de concessão dessas licenças nos primeiros sete meses de governo. Essa orientação foi sendo modificada progressivamente, à medida que ficavam evidentes os graves desequilíbrios acarretados à balança comercial.

A literatura que trata desse assunto vê na melhoria das condições externas o fator que possibilitou a liberalização das importações, mas a explica, quase exclusivamente, pelo receio de generalização da Guerra da Coréia em conflito mundial e da lembrança das dificuldades de abastecimento de produtos essenciais vividas pelo País durante a Segunda Guerra Mundial. Embora seja indiscutível o peso da Guerra da Coréia na decisão de afrouxar o licenciamento das importações, a análise tanto da pauta de importações, quanto da cronologia da política de importações *vis-à-vis* da cronologia da tensão militar no mundo exige a qualificação desse ponto (*Vianna, 1987, seção 2.2.1.*).

Na verdade, a extensa liberalização na política de concessão de licenças para importar deve ser explicada com base nos seguintes fatores conjunturais (por ordem de importância):

- (1) “persistência de séria pressão inflacionária interna e de aguda propensão a importar (...),
- (2) abastecimento precário do mercado interno, no que tange a produtos importados, devido às restrições cambiais de importações aplicadas com crescente severidade de 1948

- até meados de 1950, e afrouxadas apenas parcialmente, em seguida à melhoria da posição cambial em fins de 1950,
- (3) perspectiva decrescente de escassez internacional de matérias-primas e equipamento importável, em função da expansão dos programas armamentistas,
 - (4) perspectivas favoráveis da evolução das exportações dos principais produtos e
 - (5) posição cambial temporariamente favorável” (Carteira de Exportação e Importação – Cexim, *Relatório*, 1951).

O importante papel anti-inflacionário atribuído à expansão das importações é facilmente compreensível no contexto do ortodoxo pensamento econômico das autoridades da época. A inflação era explicada pela expansão dos meios de pagamento que, no caso brasileiro, chocava-se com uma oferta relativamente inelástica no mercado interno, agravada pela escassez de oferta de bens de importações. “Nessas condições, a acumulação de amplos saldos de exportação, desacompanhada de medidas fiscais de esterilização monetária (de difícil e lenta adoção) ou de uma contrapartida adequada de importações, constituiria sério fator de inflação, a somar-se ao déficit orçamentário e à expansão creditícia ocorridos em 1950” (Cexim, *Relatório*, 1951). Afora isso, a melhoria da situação cambial representava rigoroso impulso no sentido do atendimento à demanda reprimida de bens importáveis ocasionada pelo forte controle instituído a partir de 1948.

O primeiro semestre de 1951 encerrou-se com importações totais de US\$ 860 milhões, sendo US\$ 449 milhões em moedas conversíveis. As exportações totais foram de US\$ 827 milhões, ficando o saldo com a área conversível limitado a US\$ 40 milhões. O impacto sobre a posição cambial foi violento no tocante à redução das reservas em moedas conversíveis, o que se explica pela necessidade de financiarem-se nessas moedas a maior parte dos encargos do balanço de pagamentos referentes à conta de serviços e capitais (ver tabela adiante). As reservas em dólar, que em março eram de US\$ 162 milhões, em julho estavam reduzidas a US\$ 43 milhões. Em 1º de

agosto de 1951, o Conselho da Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) define instruções para que a Cexim reintroduza um regime mais severo de licenciamento.

Apesar disso, a média mensal de licenciamentos entre agosto e dezembro permaneceu relativamente elevada. Como a posição cambial do País continuou agravando-se (as reservas em dólar tornaram-se negativas em US\$ 27 milhões em dezembro), os licenciamentos foram novamente apertados no início de 1952 e voltaram aos níveis dos períodos de maior controle de importações a partir do segundo semestre daquele ano (ver tabela adiante).

O que tem iludido muitos observadores da balança comercial brasileira nesse período é a defasagem existente entre a política de licenciamento do governo e as importações efetivas, derivada do fato de as licenças possuírem vida útil entre seis meses (para bens de consumo supérfluos) e um ano (para bens de produção), exigindo prazo extenso, portanto, para que as decisões de restringir a concessão de licenças se refletissem nas estatísticas de importação.

Tabela

Brasil: Comparação entre Importações (CIF) e Exportações (FOB) Efetivas e o Licenciamento das Importações, 1950-1952 (Cr\$ bilhões)

Período	Importação		Exportação Efetivada	Percentagens		Média Mensal	
	Licenciada	Efetivada		A/B	A/C	(A)	(B)
	(A)	(B)	(C)				
1950							
1º semestre	10,8	8,0	9,1	74%	119%	1,8	1,3
2º semestre	21,9	12,3	15,8	56%	139%	3,65	2,1
1951							
1º semestre	29,2	15,9	15,3	54%	191%	4,9	2,7
2º semestre	30,5	21,3	17,2	70%	177%	5,1	3,6
1952							
1º semestre	14,3	22,4	12,9	157%	111%	2,4	3,7
2º semestre	10,9	11,8	13,2	136%	83%	1,8	2,5

Fonte: Banco do Brasil, *Relatório*, 1952.

Em 1951, a balança comercial (importações e exportações FOB) apresentou um pequeno superávit de US\$ 68 milhões. Já em 1952, ocorreram dois movimentos. Por um lado, apesar do aperto na concessão de licenças, a defasagem notada no parágrafo anterior, assim como o gasto adicional de cerca de US\$ 155 milhões com a compra de trigo nos Estados Unidos por causa de uma seca na Argentina, fizeram com que o valor das importações permanecesse inalterado (US\$ 1 703 milhões).

Por outro lado, a receita das exportações caiu de 20% em comparação com 1951. Foram três as causas principais dessa queda. Em primeiro lugar, os efeitos da sobrevalorização do cruzeiro e das pressões inflacionárias internas. Em segundo lugar, uma crise da indústria têxtil mundial que paralisou as vendas do segundo produto de exportação, o algodão. Finalmente, a expectativa generalizada de desvalorização cambial, que induziu os exportadores a reterem estoques. Em consequência da retração das exportações, a participação do café nas vendas externas subiu para 74%, enquanto em 1951 não atingira 60%. O equilíbrio de 1951 deu lugar a um déficit na balança comercial de US\$ 286 milhões, ao esgotamento das reservas internacionais – particularmente as conversíveis – e ao acúmulo de atrasados comerciais superiores a US\$ 610 milhões, sendo US\$ 494 milhões em moedas conversíveis.

A continuidade do surto de importações e a retração das exportações em 1952 não teriam provocado esses efeitos, se as outras fontes de entrada e saída de divisas não operassem na mesma direção. A principal fonte de saída de divisas fora da balança comercial eram os fretes pagos na compra e venda de mercadorias. O *boom* de importações e o desaparelhamento dos portos fez com que fosse comum a cobrança de pesadas sobretaxas. O aporte de recursos sob a forma de empréstimos e financiamentos, assim como a entrada de investimentos diretos foram extremamente baixos, embora o Brasil, no quadro geral de escassez desses fluxos de capital, estivesse longe de ser desfavorecido (*Vianna, 1987, seção 2.2.3*).

A crise cambial de 1952, portanto, tem origem na perda temporária de controle sobre o comércio exterior, decorrente da

defasagem entre a concessão de licenças e a efetivação das importações, e em uma série de fatos não previstos pelas autoridades econômicas, tais como a crise da indústria têxtil mundial e conseqüente queda vertiginosa das exportações de algodão, a forte retração das demais exportações (à exceção do café), o gasto de dólares na aquisição de trigo dos Estados Unidos por causa da quebra da produção argentina, despesas adicionais com fretes e imposição de sobrepreços nas importações, em conseqüência do próprio crescimento dos atrasados comerciais (chegando às vezes a 25%). O baixo nível de influxo de capital estrangeiro não ajudou a minorar as dificuldades. A crise cambial correspondeu à fratura de uma das pernas que deveria sustentar o projeto “Campos Sales-Rodrigues Alves”.

A política econômica doméstica e o desempenho da economia: 1951-1952

Com a definição do projeto de governo e a entrega do comando da economia a autoridades de pensamento econômico ortodoxo, os objetivos da política econômica no que deveria ser a fase “Campos Sales” do governo ficaram imediatamente delineados: tratava-se de comprimir severamente as despesas governamentais, aumentar na medida do possível a arrecadação, adotar políticas monetária e creditícia contracionistas.

Desse ponto de vista, três eram os obstáculos visíveis a serem superados: (1) a presença de Ricardo Jafet – indicado por Ademar de Barros, que apoiou Vargas na campanha eleitoral – na presidência do Banco do Brasil, o que deixava a execução da política de crédito fora do controle da área do Ministério da Fazenda; (2) a impossibilidade de alterar o sistema tributário para o exercício de 1951 e, de qualquer modo, as imensas dificuldades políticas para aprovar no Congresso Nacional qualquer majoração de impostos; (3) a contenção das despesas do governo (ainda mais, no contexto do orçamento proposto e aprovado ainda no final do governo Dutra).

As despesas do setor público em 1951 foram efetivamente reduzidas. Em particular, os gastos de investimento foram cortados,

tendo o investimento público decrescido de cerca de 3% em termos reais. A participação do governo na formação bruta de capital fixo, que em 1950 fora de 28,4%, em 1951 caiu para 20,3%, embora a maior parte dessa queda fosse devida ao crescimento do investimento privado propiciado pelo surto de importações de bens de capital.

O resultado orçamentário da União em 1951 foi ainda mais afetado pelo aumento da arrecadação (42% superior à de 1950 e 34% superior à receita prevista). Além da inflação e do crescimento real da economia, o aumento da receita deveu-se, por um lado, à melhoria da eficiência do sistema arrecadador e, por outro lado, ao extraordinário crescimento das importações.

A combinação da contenção das despesas da União com o grande aumento da receita e com a orientação imprimida pelo governo federal aos Estados e Distrito Federal, cujo déficit foi significativamente reduzido, levou ao primeiro superávit global da União e Estados desde 1926.

A orientação fiscal do governo foi mantida em 1952. O superávit no orçamento da União foi praticamente igual ao obtido no ano anterior. Não foi possível, entretanto, repetir a *performance* no orçamento dos Estados, Distrito Federal e Municípios, em virtude do estouro do déficit de São Paulo. O déficit global foi quase 2,5 vezes maior que o superávit da União.

A política monetária, acompanhando a fiscal, foi também conduzida ortodoxamente. A política creditícia do governo, entretanto, moveu-se na direção contrária. A conjugação da multiplicidade de funções próprias do Banco do Brasil nessa época com a visão econômica distinta da ortodoxa, e dos interesses representados por Ricardo Jafet na presidência do banco, e mais uma série de fatores advindos da conjuntura econômica nesses dois anos, fizeram com que a redução dos empréstimos do Banco do Brasil ao Tesouro Nacional (e ao sistema bancário comercial), autorizada pelo superávit orçamentário, fosse mais do que compensada com a expansão do crédito às atividades econômicas.

Os fatores que avalizaram a expansão do crédito do Banco do Brasil foram dois: em 1951, obviamente, a recuperação de parte

das disponibilidades antes imobilizadas em empréstimos ao setor público em 1952 – eis o ponto mais interessante. Somou-se a este, em função do acúmulo de atrasados comerciais, o aumento nos depósitos correspondentes aos débitos em divisas dos importadores, o que facilitou ao banco grande aporte de recursos adicionais.

Note-se que à parte o financiamento destinado à sustentação dos preços dos principais produtos exportáveis, as mesmas causas que aumentaram as disponibilidades do Banco do Brasil pressionavam fortemente no sentido da expansão do crédito, quais sejam: a política fiscal, pelo que implicou em adiamento dos pagamentos e contratações de obras e serviços públicos; as necessidades financeiras de Estados e Municípios (especialmente em 1952), e o surto de importações, cujos depósitos, correspondentes ao saldo em divisas dos importadores, retiraram de circulação cerca de um quinto do numerário em poder do público. Note-se, ademais, que, ao liberarem-se as importações num momento de taxa de câmbio altamente sobrevalorizada, houve forte incentivo ao investimento através da importação de bens de capital, ainda mais numa conjuntura em que se tinha como certo o provisório dessa medida e em que o processo de importações de bens duráveis (com exceção de automóveis) tinha tomado forte impulso desde 1948, em decorrência da instituição do controle de importações. Assim, mais correto do que atribuir a origem do surto de investimentos à expansão do crédito, é notar a articulação entre ambos, com a demanda da importação de equipamentos pressionando o crédito e a expansão deste possibilitando a sua realização nos elevadíssimos níveis em que se deu.

A variação anual dos preços ao consumidor no Rio de Janeiro em 1951 e 1952 (12,1% e 17,3%, respectivamente) revela manutenção da tendência à aceleração da inflação iniciada no final do governo Dutra.

Quanto ao desempenho da economia, o PIB real cresceu 4,9% e 7,3% em 1951 e 1952, respectivamente. O setor de serviços, impulsionado pelo comércio importador, foi o que apresentou as maiores taxas de crescimento. A produção industrial, afetada pela liberalização das importações, apresenta as menores taxas anuais de

crescimento desde 1947. Com relação à agricultura, o pequeno crescimento de 1951 deve-se, fundamentalmente, à estagnação da produção de café e à queda da produção de algodão e cacau. Já em 1952, a produção agrícola para exportação cresce 17% em relação a 1951.

Os dados significativos do período, porém, mais do que os relativos ao crescimento do produto, são, sem dúvida, as elevadas taxas de investimento, fomentadas pela liberalização de importações com taxa de câmbio sobrevalorizada e ajudadas pela expansão do crédito no período. São alteradas substancialmente as participações dos setores privado e público (em favor do primeiro) nos investimentos totais realizados no País.

A mudança nas relações econômicas internacionais

No início de 1953, a conjuntura econômica estava dominada pelo colapso cambial do País. Com atrasados comerciais acumulados em mais de US\$ 600 milhões, e sem ter obtido êxito na redução da inflação em relação aos níveis existentes quando do começo do governo, o projeto de “sanear a situação econômico-financeira”, para em seguida dar início a uma fase de empreendimentos, parecia sofrer fortes abalos.

As dificuldades, entretanto, iriam aumentar: ao mesmo tempo em que o governo procurava negociar um empréstimo que lhe permitisse financiar os atrasados comerciais acumulados, principalmente com os Estados Unidos, o panorama das relações internacionais brasileiras modificava-se por completo com a vitória do Partido Republicano e do General Eisenhower nas eleições de fins de 1952, e com a mudança na postura do Banco Mundial para com o Brasil.

É conveniente afastar a versão, corrente na historiografia, que atribui a uma suposta “virada nacionalista”, geralmente associada às posições de Vargas acerca das remessas de lucro para o exterior, um papel decisivo nos desentendimentos do governo brasileiro com o governo norte-americano e o Banco Mundial, e de que seria tal

episódio a causa do final precipitado da CMBEU. Embora não seja possível realizar aqui um exame pormenorizado da questão das remessas de lucro (*Vianna, 1987, seção 3.1.1*), ou tecer maiores comentários sobre a substância do “nacionalismo do segundo Vargas” (*Vianna, 1987, seção 5.2*), é certo que a partir de janeiro de 1953, com a promulgação da lei nº 1 807, conhecida como Lei do Mercado-Livre, que concedeu ampla liberdade de movimentos pelo mercado-livre de câmbio ao capital estrangeiro no Brasil, além de reconhecer plenamente o direito do reinvestimento, a legislação brasileira para remessa de rendimentos tornou-se das menos restritivas da América Latina, fato do qual o governo brasileiro era consciente.

As causas que determinaram o encerramento da CMBEU e a interrupção do financiamento de seus projetos não devem ser buscadas numa suposta virada nacionalista do governo. De fato, as causas decisivas foram: a mudança de governo nos Estados Unidos; a tentativa do Banco Mundial de exercer uma função tutorial sobre a política econômica dos países demandantes de crédito, assim como o conflito entre essa instituição e o Export and Import Bank – Eximbank –, com inevitáveis reflexos sobre os países da América Latina, em particular o Brasil, e o colapso cambial do País, que forneceu o pretexto para a mudança de atitude do Banco Mundial.

No final de 1952, o candidato do Partido Republicano, General Eisenhower, venceu as eleições presidenciais, derrotando os democratas que há duas décadas governavam os EUA. As duas mais importantes e imediatas modificações na política norte-americana para a América Latina foram: em primeiro lugar, como desdobramento inevitável do acirramento da Guerra Fria, o combate ao comunismo passou a merecer atenção prioritária; em segundo lugar, foi abandonada a política do Ponto IV, de Truman. Com relação ao Brasil, logo ficou claro que o governo Eisenhower não manteria o financiamento aos projetos que a comissão mista fosse elaborando. O governo norte-americano alegou necessidade de conter gastos e negou a existência de compromisso no sentido de fazê-lo até um determinado limite.

Outra repercussão sobre o Brasil da vitória de Eisenhower foi a decisão do governo republicano de colocar-se resolutamente

em favor das postulações do Banco Mundial em seu conflito com o Eximbank. Na verdade, desde 1948 o Banco Mundial já tinha a posição de que o Eximbank somente deveria conceder empréstimos de longo prazo para o desenvolvimento da América Latina quando o Banco Mundial não quisesse ou não estivesse apto a realizá-los. As razões para essa posição eram de duas ordens. Primeiro, a taxa de juros do Eximbank era menor, o que afastava tomadores de empréstimos do Banco Mundial. Segundo, empréstimos do Eximbank diminuía a capacidade do Banco Mundial de tutelar a política econômica de governos da América Latina demandantes de crédito.

Embora fuja aos objetivos deste artigo a análise das causas do conflito entre essas duas instituições, é importante notar que este reflete também uma disputa de interesses interna à sociedade norte-americana. Para a comunidade empresarial, era importante, por razões óbvias, sustentar e defender a capacidade de operação do Eximbank. Essa ligação fazia esse banco ter fortes laços e respaldo no Congresso dos Estados Unidos. Já o Banco Mundial articulava-se muito mais com a comunidade bancária de Nova York.

Esse processo teve importantes conseqüências para o Brasil. Já se viu que o episódio das remessas de lucro, embora tenha servido de estopim dos atritos entre o Banco Mundial e o governo brasileiro no início de 1952, não ultrapassou os limites desse papel. Tampouco outras questões que afetavam interesses estrangeiros no Brasil, como o monopólio do petróleo ou pendências acerca de ferrovias nacionalizadas levantadas por membros europeus do Banco Mundial, parecem ter tido papel determinante, embora certamente tenham constado da pauta dos contatos realizados.

Realmente decisiva foi a deterioração da situação cambial do País ao longo do ano de 1952, culminando com o acúmulo de vultosos atrasados comerciais. A partir daí, o Banco Mundial decidiu interferir na condução da política econômica por parte do governo brasileiro, sentindo-se prejudicado, nesse propósito, pelas operações do Eximbank no Brasil.

O fortalecimento das posições do Banco Mundial pelo governo republicano afetou o Brasil de duas maneiras.

Em primeiro lugar, permitiu a essa instituição forçar o Eximbank a adotar condições bastante duras para a concessão de um grande empréstimo em dólares que objetivava regularizar a situação dos atrasados comerciais. O acordo para esse empréstimo foi assinado em 30 de abril de 1953, no valor de US\$300 milhões. A sua realização só foi possível (considerando a oposição do Banco Mundial) graças à pressão dos exportadores e de investidores norte-americanos no Brasil, que, tendo em vista a Lei do Mercado-Livre de Câmbio, desejavam evitar a concorrência entre a procura de dólares para remessa de rendimentos e aquela voltada para a obtenção de divisas com o objetivo de pagamento de atrasados.

Em segundo lugar, as mudanças do governo norte-americano e da posição do Banco Mundial frente ao Brasil, e a retirada do Eximbank das operações de financiamento ao desenvolvimento determinaram o fim da CMBEU e a interrupção do financiamento, mesmo aos projetos já elaborados e apresentados por ela. Ao interromper seus trabalhos, a CMBEU tinha aprovado 41 projetos, que exigiriam um total de US\$ 387 milhões, dos quais foram financiados apenas US\$ 186 milhões, sendo que quase um terço (US\$ 60 milhões) destinados a uma empresa estrangeira, a Brazilian Traction Light & Power Company Ltd., de Toronto.

O enfrentamento da crise (1º semestre de 1953)

A conjuntura econômica no primeiro semestre de 1953 foi marcada pelos episódios relacionados com o empréstimo de US\$ 300 milhões obtido junto ao Eximbank para fazer frente aos atrasados comerciais, e pelos desdobramentos, principalmente na área do comércio exterior, da Lei 1 807, a Lei do Mercado-Livre.

O empréstimo acabou sendo concedido nas seguintes condições: deveria ser integralmente amortizado em três anos, com pagamentos mensais a partir de 30 de setembro de 1953. A taxa de juros foi de 3,5% ao ano, e o Brasil comprometia-se, ademais, a liquidar os restantes atrasados comerciais com os Estados Unidos não cobertos pelo empréstimo, terminando de fazê-lo até 31 de julho do ano corrente.

Quanto à Lei 1 807, na prática ela instituiu o sistema de taxas múltiplas de câmbio, algumas das quais flutuantes. A lei permitia às exportações que não constituíssem mais de 4% do valor médio do total das exportações, no período trienal anterior à operação, *realizar* parte das divisas obtidas no mercado-livre – em diferentes proporções –, fazendo com que ficassem determinadas, do lado da oferta, cinco taxas de câmbio efetivas: em primeiro lugar, a taxa fixa do mercado oficial, a qual foi aplicada a mais de 85% das exportações (embora limitada a três produtos: café, cacau e algodão); em segundo lugar, três taxas de câmbio flutuantes para as demais exportações, que misturariam em diferentes proporções (15,30 e 50%) a taxa oficial e a taxa do mercado-livre, que era aplicada nas transações financeiras, com algumas exceções.

Do lado da demanda de câmbio, existiam duas taxas: em primeiro lugar, a taxa oficial, que seria utilizada para as importações essenciais (cerca de 2/3 do valor total das importações), serviços ligados a essas importações, remessas financeiras do governo e outras entidades públicas ou semipúblicas, rendimentos do capital estrangeiro considerado de “interesse nacional” e juros e amortização de empréstimos desse tipo. A outra taxa era a do mercado-livre, que seria aplicada ao restante das importações e remessas. A Superintendência da Moeda e do Crédito (Sumoc) tinha poderes para alterar as listas das importações a serem pagas através do mercado-livre, e continuava a existir o controle quantitativo das importações.

Os objetivos a serem alcançados no comércio exterior com a Lei do Mercado-Livre eram claros: primeiro, possibilitar o escoamento da exportação dos gravosos, sem prejuízos à receita cambial obtida com produtos de demanda inelástica em relação ao preço, que estavam obtendo altas cotações no mercado mundial (café e cacau; a inclusão do algodão nesse grupo suscitou polêmica). Segundo, reduzir a propensão a importar através do deslocamento, para o mercado-livre, de cerca de um terço do valor total das importações, substituindo, dessa forma, parte da limitação das importações através de licença prévia.

O mercado-livre foi aberto imediatamente para todos os invisíveis e quase todas as transações de capital; os gravosos foram

sendo autorizados pouco a pouco a nele operar. Já as importações que deveriam ser feitas por esse mercado foram extremamente reduzidas (representando menos de 3% das importações totais em 1953), porque as autoridades econômicas ficaram temerosas de que o deslocamento das importações não essenciais para o mercado-livre, juntamente com a demanda por cambiais para transações e remessas de lucros, contida ao longo de 1952, provocasse desvalorização excessiva da taxa-livre de câmbio.

Havia certa preocupação, também, com os efeitos inflacionários do novo sistema cambial, devida ao provável encarecimento de bens de consumo e insumos utilizados na produção industrial. Para a visão ortodoxa da economia, entretanto, a efetivação das pressões inflacionárias dependeria da política monetária e creditícia do governo, que deveria ser auxiliada, ademais, pelos recursos a serem obtidos pelo governo com a compra de divisas no mercado oficial e sua venda no mercado-livre de câmbio.

Na verdade, os objetivos da política econômica doméstica do Ministro Lafer em 1953 eram os mesmos dos anos anteriores. O orçamento proposto ao Congresso Nacional e por ele aprovado previa pequeno superávit de Cr\$ 300 milhões, e a meta do governo era realizar uma política monetária passiva. A única mudança de orientação foi quanto à política de crédito: no início do ano, o constante conflito entre Lafer e Jafet foi resolvido com a demissão deste último, o que viabilizou o enquadramento do Banco do Brasil na orientação do Ministério da Fazenda.

Embora existam razões para crer que Lafer iria persistir nesses objetivos, se houvesse permanecido no Ministério também no segundo semestre do ano (quando, em virtude do imposto de renda, o grosso da receita orçamentária era arrecadado), o fato é que, nos primeiros cinco meses do ano, os meios de pagamento aumentaram de Cr\$ 7 bilhões contra menos de Cr\$ 1 bilhão no mesmo período de 1952. As causas dessa expansão foram os gastos com a seca no Nordeste e financiamentos de produtos dessa região, além de socorro a bancos oficiais de Estados pela Caixa de Mobilização Bancária.

A maior fonte de desestabilização, contudo, estava na situação cambial do País. O principal objetivo da Lei 1 807 não foi alcançado:

o desempenho das exportações brasileiras piorou, tendo-se seu valor reduzido de 11% no primeiro semestre de 1953 com relação ao igual período em 1952 (que, como se sabe, já havia sofrido forte redução com relação a 1951).

O que ocorreu foi que, por um lado, as exportações de gravosos não reagiram à desvalorização cambial com que foram beneficiadas (tendo, ademais, os exportadores de produtos com direito a vender menos de 50% no mercado-livre iniciado um movimento de retenção dos embarques, na expectativa de tratamento mais favorável) e, por outro, caíram as exportações de café, em função de um movimento concomitante de exportadores (que retinham estoques) e compradores (que retardavam a realização de negócios), ambos na expectativa da desvalorização cambial também para o café. O volume de café vendido no primeiro semestre de 1953 foi em 11% inferior ao do mesmo período em 1952.

De fato, desde o anúncio da Lei do Mercado-Livre, a pressão da cafeicultura sobre as autoridades econômicas foi grande. As reivindicações iam da inclusão do café entre os produtos beneficiados com a possibilidade de realização parcial pelo mercado-livre ao abandono total da paridade declarada ao Fundo Monetário Internacional (FMI).

Apesar da grande redução das importações no primeiro semestre de 1953 (quando totalizaram pouco mais da metade das importações em igual período de 1952), a evolução pouco favorável das exportações fez com que os atrasados comerciais continuassem a crescer. O acordo para o empréstimo de US\$ 300 milhões pelo Eximbank havia sido assinado em fins de fevereiro. Como já se viu, o Brasil havia aceito liquidar progressivamente os atrasados comerciais com os Estados Unidos não cobertos pelos recursos do empréstimo. A liberação da primeira parcela deste (US\$ 60 milhões) ocorreu normalmente na primeira semana de abril. Os atrasados dos Estados Unidos, entretanto, continuaram a aumentar e, em junho, o Eximbank suspendeu o desembolso da segunda parcela, sugerindo uma renegociação.

A gravidade da situação levou o Ministro Lafer a declarar, em reunião do Conselho da Sumoc no dia 2 de junho: “O Brasil está

atravessando um período difícil, um dos mais graves de sua vida econômico-financeira no que tange ao mercado exterior” (ata da 385ª sessão do Conselho da Sumoc).

No dia 15 de junho, Horácio Lafer deixava o Ministério, e Vargas convocava Osvaldo Aranha para a pasta da Fazenda. A saída de Lafer estava inserida em ampla reforma ministerial que poupou apenas, dentre os ministros civis, João Cleofas, solitário membro da União Democrática Nacional (UDN) na equipe de governo.

Foram várias as causas dessa reforma. Uma delas, evidentemente, a difícil situação econômica, à qual falta acrescentar, apenas, uma crise na produção de energia elétrica (provocada por longa estiagem), que obrigou ao racionamento no fornecimento à indústria do Sudeste, agravando o clima de descontentamento.

Paralelamente, aumentavam as dificuldades do governo no plano social e político, como evidenciam dois episódios ocorridos quase simultaneamente em São Paulo. Em 23 de março de 1953, eclodiu uma grande greve de trabalhadores paulistas, que chegou a paralisar mais de 300 mil operários. Era um sinal de que o prazo concedido a Vargas para justificar as expectativas (de melhoria da qualidade de vida e de melhor distribuição de renda) suscitadas na campanha eleitoral estava-se esgotando.

Um dia antes da eclosão da greve dos 300 mil, Vargas havia sofrido sua maior derrota política desde o início do governo: a vitória de Jânio Quadros nas eleições para a prefeitura da Cidade de São Paulo, sem qualquer sustentação partidária e contra candidato apoiado pelo Governador Lucas Garcez e por uma amplíssima coalizão de partidos. A vitória de Jânio foi esmagadora: o candidato empolgou não apenas as elites e a classe média, mas também considerável contingente do operariado da cidade, impondo sério desgaste ao governo federal.

Diante dos sinais de debilitamento das bases de sustentação de Vargas, a oposição começou a montar o cerco ao governo. É nesse quadro que deve ser compreendida a reforma ministerial. Vargas, preocupado em fortalecer a coesão do governo, convocara antigos

colaboradores (embora nem sempre aliados políticos), como Osvaldo Aranha, José Américo de Almeida e Vicente Rao, e políticos mais novos, porém de fidelidade provada, como João Goulart e Tancredo Neves. Na verdade, Vargas perseguia uma estratégia política que lhe permitisse enfrentar exitosamente as eleições estaduais de outubro de 1954 e, em última análise, a própria sucessão presidencial.

Para tanto, procurava ampliar a sustentação política do governo ao mesmo tempo em que desejava estar preparado para seguir melhor os acontecimentos. Com os antigos colaboradores citados e com Osvaldo Aranha, acenava para a UDN, reafirmava o propósito de perseguir a estabilização da economia e criava uma alternativa ampla para sua sucessão. A outra face da política foi a escolha de João Goulart para o Ministério do Trabalho, visando a recompor seu prestígio entre os trabalhadores e meios sindicais e, por que não, deixando em aberto uma alternativa distinta para o encaminhamento da sucessão presidencial.

O projeto “Campos Sales-Rodrigues Alves” apoiava-se no saneamento econômico-financeiro da nação, na divisão do café e no afluxo de capital estrangeiro, esperado a partir dos trabalhos da CMBEU. O colapso cambial e a deterioração das relações com os Estados Unidos determinaram o seu fim.

A visão ampla de Horácio Lafer foi fundamental para que fosse estabelecida a hierarquia adequada, com a primazia da estabilização da economia, sem que fossem relegadas, ou mesmo postergadas, as iniciativas necessárias ao desenvolvimento econômico.

Se Horácio Lafer estivesse conosco hoje, estaria provavelmente defendendo o Plano Real e a responsabilidade fiscal, ao mesmo tempo em que insistiria na inexistência de contradições em fazê-lo simultaneamente com políticas voltadas para o crescimento vigoroso das exportações, para a desobstrução de *gargalos* na infra-estrutura e para o crescimento da produtividade e da competitividade da economia. Pensando bem, talvez ele esteja conosco hoje.

Referências bibliográficas

Besserman Vianna, S. *A política econômica no segundo governo Vargas*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

Abreu, M. de P. (org). *A ordem do progresso – cem anos de política econômica republicana: 1889-1989*. Rio de Janeiro, 1989.

A política externa brasileira entre a Guerra Fria e o desenvolvimentismo: Horácio Lafer – 1959/61¹

Mônica Hirst² e Leticia Pinheiro³

*No meio do caminho tinha uma pedra,
tinha uma pedra no meio do caminho
tinha uma pedra
no meio do caminho tinha uma pedra.*

Carlos Drummond de Andrade, “No meio do caminho”

Introdução

A segunda metade dos anos 50 corresponde a um período de notável estabilidade política e desenvolvimento econômico no Brasil, o que propicia um novo horizonte para a atuação internacional do País. Observa-se-lhe a sobreposição de dois perfis de ação externa. Enquanto no campo econômico assume ele uma postura ativa junto aos organismos econômicos internacionais e aos governos dos países industrializados – principalmente os Estados Unidos –, no plano político-estratégico conserva uma política afinada com os interesses da potência hegemônica, aceitando o enquadramento ideológico imposto pela confrontação bipolar. No primeiro caso, registra-se uma crescente mobilização do Brasil junto a seus pares regionais, com vistas a pressionar os Estados Unidos por maior participação em projetos de desenvolvimento econômico, tornando-se a Operação

¹ A elaboração deste trabalho contou com a valorosa assistência de Bruno Borges, responsável pela pesquisa realizada nos arquivos do Ministério das Relações Exteriores.

² Mônica Hirst é Diretora da Fundação Centro de Estudos Brasileiros de Buenos Aires.

³ Leticia Pinheiro é pesquisadora do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio.

Panamericana o principal exemplo. Nesse mesmo sentido, o Brasil busca instituir, em companhia de seus vizinhos, uma agenda própria de negociações – principalmente para temas comerciais –, o que conduz à criação da Associação Latino-Americana de Livre-Comércio (Alalc) em fevereiro de 1960. Já no plano político-estratégico, a política externa brasileira deve ser interpretada à luz da inserção do País na área de influência norte-americana, como toda a América Latina. Como tal, a região latino-americana encontrava-se particularmente contida, por ser ao mesmo tempo parte da lógica de segurança dos Estados Unidos e área de relativa estabilidade política e fidelidade ideológica. Ocupando um lugar secundário na agenda diplomática de Washington, o Brasil, junto aos demais países da área, sofria as conseqüências de uma *negligência benigna*⁴, traço típico da política latino-americana dos Estados Unidos no período. A partir de 1959, entretanto, a ação contencionista norte-americana ganha novo impulso, em reação ao impacto causado pela Revolução Cubana. O precário espaço conquistado pelos países latino-americanos para manifestar suas demandas econômicas, para o qual a diplomacia brasileira havia dado expressiva contribuição, seria, então, rapidamente ocupado pela necessidade reclamada pelos Estados Unidos de que a comunidade americana combatesse o novo foco “inimigo” que se instalava na Região.

Neste artigo, examinamos a política externa implementada durante o último ano do governo JK, período no qual Horácio Lafer esteve à frente do Itamaraty. A coincidência dessa gestão com o final do governo Kubitschek não garantiu ao novo Ministro a possibilidade de implantar uma espécie de depuração na política externa que elegeisse a questão do desenvolvimento como prioritária, como sugerem alguns autores.⁵ Na realidade, o período absorve lógicas

⁴ John Child, *The Inter-american military system*, tese de doutorado, Ann Arbor University, 1979, p. 333, *apud Moura, 1991:28*.

⁵ Na visão de Vizentini, ao longo do governo JK é possível identificar fortes indícios de mudanças no paradigma de política externa vigente (*Vizentini, 1996*). Já Silva vai além e considera que a política externa desse governo é caracterizada por um processo no qual os aspectos político-estratégicos foram, progressivamente, deslocando-se em direção aos estreitamente vinculados ao desenvolvimento econômico (*Silva, 1992*).

ambíguas e contraditórias, levando a que a política externa do governo JK fosse marcada por um conjunto de complexidades (Moura, 1991). Isso se deveu, em grande parte, à sobreposição sobre os demais dos contextos interno e externo da época, com repercussão inevitável na política internacional do País. Por conseguinte, pressões domésticas em favor do desenvolvimento foram ajustadas às novas ênfases no campo da segurança hemisférica suscitadas a partir da Revolução Cubana. Partimos pois da hipótese de que houve, de fato, uma combinação de prioridades na política externa brasileira, cuja compatibilidade dependia da área e do tema para o qual se dirigia a política.

Simultaneamente, procuramos escapar de armadilhas analíticas apoiadas no mecanismo *ex-post*, que tendem a valorizar algumas tendências em detrimento de outras, com o propósito central de identificar fios condutores dos chamados momentos de inflexão da política internacional do Brasil. Por conseguinte, evitamos buscar no período elementos que forçosamente o caracterizassem como uma transição para a política externa independente. Caso tomássemos esse caminho, seriam inevitáveis os riscos de que a apreciação do momento em questão terminasse enormemente empobrecida.

Foi possível constatar que, apesar da importância atribuída ao desenvolvimento, a preocupação com a questão da segurança adquiria igual peso na política externa brasileira. Seguindo-se uma linha de interpretação semelhante àquela desenvolvida no estudo da política externa do segundo governo Vargas, torna-se possível observar uma diferença crucial quanto aos pontos de comunicação entre ambas as problemáticas. Durante o início dos anos 50, a vinculação entre os dois temas fora resultado de uma política deliberada do Presidente Vargas, iludido pela idéia de que fosse factível reeditar – já no contexto do conflito Leste-Oeste – a exitosa fórmula do *toma-lá-dá-cá* adotada na década anterior (Hirst, 1996). Entretanto, o cenário internacional e, particularmente, o regional, havia-se modificado de forma notável. O espaço para a promoção do desenvolvimento se vê mais do que nunca afetado pelas pressões ideológicas gestadas pela Guerra Fria. Apenas alguns poucos temas escapam aos condicionantes da bipolaridade. Destacamos aqui as

posições brasileiras assumidas com relação ao processo de recuo do colonialismo na África. Nesse caso, a importância do vínculo com Portugal representa o fator político de maior incidência nas decisões em jogo.

Em síntese, a gestão de Horácio Lafer revela uma trajetória marcada pela defesa do desenvolvimento econômico brasileiro, a qual, ao mesmo tempo em que prioriza interesses de segurança motivados pela premissas do conflito Leste-Oeste, não abandona aspectos tradicionalistas da política externa brasileira. Essa será a argumentação desenvolvida ao longo deste artigo. Inicialmente, apresentamos o contexto interno e externo em que se inicia a gestão do Ministro Horácio Lafer, terceiro e último Chanceler do governo JK, que assume o comando do Itamaraty após a decisão do Brasil de interromper suas negociações com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Ao mesmo tempo, observaremos, no âmbito interamericano, as conseqüências da radicalização do processo revolucionário cubano, em particular a de abrir caminho para a escalada da estratégia contencionista norte-americana. A seguir, analisamos a agenda internacional do Brasil, sublinhando o relacionamento com os Estados Unidos e com a América Latina. Neste último caso, destacamos as relações com a Argentina e Paraguai, no plano bilateral, e as questões relacionadas com a criação da Alalc, a proposta da Operação Panamericana – OPA – e a participação do Brasil na VI e VII Reuniões de Consulta da Organização dos Estados Americanos – OEA –, no plano multilateral. A seguir, examinamos a discussão sobre o colonialismo africano, e posteriormente tratamos da aproximação com os países do então bloco oriental. À conclusão, retomamos o dilema da compatibilização de políticas que privilegiam o desenvolvimento com a preocupação com a questão da segurança, aludindo a possíveis pontos em comum entre as agendas da diplomacia brasileira de fins dos anos 50 e dos dias atuais.

O contexto

Em junho de 1959, o governo JK decide interromper as negociações com o FMI, em face das exigências que este estipula

para avaliar um crédito de 300 milhões de dólares ao Brasil – que reunia empréstimos do Eximbank e de bancos privados norte-americanos, além de um pedido de saque contra o próprio Fundo (*Leopoldi, 1991:82*). Dava-se por encerrado um embate mantido há mais de um ano entre partidários da manutenção do calendário e objetivos do Plano de Metas e aqueles favoráveis à adoção de um plano de estabilização que estancasse o processo inflacionário, mesmo que às custas de uma desaceleração do desenvolvimento econômico. O primeiro grupo era protagonizado pelos chamados *desenvolvimentistas*, defensores de uma linha de ação que defendia a presença do Estado e da empresa privada nacional e estrangeira na promoção do desenvolvimento, com ênfase na industrialização. No segundo, atuavam, dentre outros, o Ministro da Fazenda, Lucas Lopes, e o diretor do BNDE, Roberto Campos, cuja atenção se concentrava na elaboração de um programa de estabilização.

A decisão de Kubitschek correspondia a uma *jogada* política na qual se preservava ele dos custos da adoção de um programa de estabilização cujas benesses não seriam colhidas ainda durante sua gestão e, simultaneamente, conquistava o apoio da oposição com uma retórica autonomista frente aos Estados Unidos. O Presidente decidia assim não comprometer seu Plano de Metas – carro-chefe de seu governo⁶ – em favor de um controle inflacionário. Além de neutralizar-se o chamado programa Lopes-Campos, atendia-se aos interesses do empresariado paulista e evitava-se sujeitar o governo às controvérsias da campanha presidencial, já em crescente efervescência.

Foi no bojo da reforma ministerial que se seguiu a essa decisão que Horácio Lafer assumiu o Ministério das Relações Exteriores.⁷

⁶ Em linhas gerais, o Programa ou Plano de Metas visava ao aumento contínuo da capacidade de investimento do País, mediante a conjugação de esforços do capital privado (nacional e estrangeiro) com a assistência do setor público – este abrindo caminho, suplementando esforços e produzindo incentivos, mas de modo algum substituindo a ação do capital privado. Para uma análise do Plano de Metas e do sistema político brasileiro, ver *Lafer, 1970*.

⁷ A ligação de Horácio Lafer com o governo JK começara antes que o primeiro assumisse a pasta das Relações Exteriores. Reeleito Deputado Federal pelo Estado de São Paulo em 1958, sob a legenda da coligação PSD (Partido Social Democrático), PSP (Partido Social Progressista) e PST (Partido Social Trabalhista), Lafer se tornou vice-líder-da-maioria e, já

Por ser visto como um amigo dos EUA, Lafer fora indicado para o posto, entre outros motivos, para ajudar a recompor o relacionamento com Washington e com a comunidade financeira internacional após o rompimento com o FMI.⁸ Suas intenções, entretanto, iam além; o novo Chanceler pretendia fortalecer a unidade continental tanto política quanto economicamente, assim como expandir e diversificar o comércio exterior a partir da conquista de novos mercados, não importando sua origem geográfica ou sua condição ideológica.⁹ Ambos os objetivos foram perseguidos ao longo dos seus 17 meses à frente do Itamaraty, com diferentes graus de sucesso.

No mesmo ano de 1959, o Movimento 26 de Julho, que derruba o regime de Fulgêncio Batista em Cuba, inaugura um novo cenário regional. Muito embora, inicialmente, as relações entre o novo governo cubano e as repúblicas americanas, em particular os Estados Unidos, tenham mantido certa normalidade, logo foram observadas dissidências crescentes. As relações entre a Havana e Washington foram-se deteriorando à medida que o regime fidelista se aproximava de Moscou. No início de 1960, a visita do então Vice-Primeiro Ministro soviético, Anastas Mikoyan, à Havana (fevereiro) resulta na assinatura de acordo comercial que garantia, por quatro anos, a compra do açúcar cubano por Moscou, além de um empréstimo de 100 milhões de dólares a juros de 2,5% e assistência técnica em áreas distintas. Essa medida abre caminho para uma escalada de decisões de ambos os lados que, pouco a pouco, minaria as possibilidades de uma convivência pacífica entre Washington e Havana. Assim, as companhias de petróleo estrangeiras sediadas em Cuba recusam-se a refinar petróleo

reconhecido como homem de confiança do Presidente, foi incumbido de relatar na Câmara dos Deputados a decisão do governo de romper com o FMI, em julho de 1959. Na ocasião, buscou justificar o rompimento com a tentativa de imposição por parte do Fundo de uma política ortodoxa de combate à inflação considerada incompatível com o Plano Nacional de Desenvolvimento, o Plano de Metas (*Beloch & Abreu, 1984:3000*).

⁸ Antes da nomeação de Lafer, Walter Moreira Salles já havia sido designado para a Embaixada do Brasil em Washington, em substituição a Ernani do Amaral Peixoto (julho de 1959), que voltava ao Brasil, tendo em vista a proximidade das eleições de 1960. A missão de Salles era igualmente ajudar na melhoria das relações com o FMI.

⁹ Ministério das Relações Exteriores, *Gestão do Ministro Lafer na pasta das Relações Exteriores*, Rio de Janeiro, Departamento de Imprensa Nacional, 1961, p.4.

importado da URSS, o que é respondido por medidas de reforma agrária e uma série de expropriações e nacionalizações de companhias estrangeiras pelo governo de Fidel, atingindo em particular interesses privados norte-americanos.

Paralelamente, na América Latina, cresciam as suspeitas de ações subversivas patrocinadas por Cuba com vistas a desestabilizar os governos da Região. O desenvolvimento da política cubana alimentava os temores de que Fidel Castro estivesse em conluio com Moscou, com vistas a promover a via revolucionária, suspeita que se fortalecia pelo entusiasmo com que os movimentos populares e nacionalistas latino-americanos se referiam ao processo cubano. No Brasil, a radicalização das posições de Cuba aumentava a preocupação do governo. Alertava-se para o fato de que a presença de um governo simpático à URSS, e a suposta ação desse governo nas repúblicas vizinhas constituía uma ameaça à estabilidade política e à segurança ao Continente.¹⁰

Será nesse quadro que o Brasil buscará conciliar a promoção do desenvolvimento econômico com as premissas contencionistas defendidas pelos EUA, particularmente intensificadas no Continente a partir da Revolução Cubana. Ambos os temas se farão presentes de forma reiterada na agenda da política externa brasileira.

A agenda

Estados Unidos

Durante o período em foco, os Estados Unidos passaram de uma posição desinteressada e semi-ausente na América Latina a uma atuação diplomática frenética, que pretendia assegurar um apoio efetivo a sua política de contenção da Revolução Cubana. Essa mudança ocorre durante a etapa final da administração Eisenhower, ganhando vigor com a assunção do governo democrata de John Kennedy (1961).

¹⁰ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para a ESG, 31.5.1960.

À medida que a introdução do conflito bipolar na região latino-americana servia como um instrumento de aproximação entre os países desta região e os Estados Unidos, ampliava-se notavelmente o espaço para a intervenção de Washington em assuntos internos latino-americanos. No Brasil, torna-se ilustrativo o tipo de expectativa gerada em seguida à irrupção de inúmeros movimentos grevistas e ao levante militar em protesto contra os rumos políticos do governo Kubitschek, conhecido como a Revolta de Aragarças (dezembro de 1959). Na ocasião, o governo brasileiro nutriu a esperança de receber apoio norte-americano aos seus esforços para manter a ordem e a estabilidade política, conforme expresso pelo assessor presidencial Augusto Frederico Schmidt ao Embaixador Cabot.¹¹

Até que os rumos tomados pela Revolução Cubana – expropriações e nacionalizações de propriedades estrangeiras e aproximação com Moscou – começassem efetivamente a alterar a percepção dos EUA sobre a América Latina e a gestar uma nova política hemisférica – o que só irá ocorrer no início de 1960 –, as tentativas brasileiras de barganhar com Washington algum aumento da sua importância na agenda diplomática norte-americana seriam respondidas por atitudes que, em última análise, visavam apenas a evitar mudanças drásticas no rumo da política externa brasileira. Como resumido pelo Segundo Secretário da Embaixada dos EUA no Brasil, a possibilidade de uma mudança dessa natureza havia sido dissipada pelos contatos informais com autoridades brasileiras. Segundo sua visão:

Equally important were the series of effective statements and messages recently directed to Brazil by the President, the Secretary, and the Assistant Secretary for Inter-American Affairs, which have gone a long way to convincing Brazil that the so-called U.S. policy of neglect has changed and that United States does support OPA. The effect has been no more than psychological, but the illness is psychological.¹²

¹¹ National Archives, *Memorandum of conversation*, 23.12.1959.

¹² National Archives, American Embassy to State Department, 07.01.1960.

De acordo com a percepção do Embaixador norte-americano John Cabot, era preciso evitar uma deterioração no relacionamento entre os dois países, já agravado pela recusa do governo norte-americano de fornecer capital adicional ao País após o rompimento com o FMI. Temia-se pela mudança de rumo da política externa brasileira, indicada pela decisão de enviar missão comercial brasileira a Moscou. Também se desconfiava do comportamento da delegação brasileira na prevista Conferência de Quito que, de moderado, poderia passar à liderança de uma postura crítica com relação aos EUA.¹³ As autoridades norte-americanas defendiam uma demonstração de que os EUA desejavam manter a histórica cooperação entre os dois países, apoiar seu desenvolvimento e garantir o término exitoso da gestão JK.¹⁴ Para tanto, Cabot fez uma série de sugestões ao Subsecretário para Assuntos Interamericanos Roy Rubboton, entre elas uma visita do Presidente Eisenhower ao País —, a qual, de fato, teve lugar em fevereiro de 1960.

O propósito dessa visita foi melhorar as relações entre os dois países, percebidas pelos norte-americanos como mais importantes para o Brasil do que para os EUA.¹⁵ Na ocasião, Eisenhower expressou o mais profundo interesse do povo norte-americano pelo desenvolvimento, prosperidade e aumento da qualidade de vida da população brasileira.¹⁶ Além disso, teria oferecido melhores condições de negociação com o FMI (*Vizentini, 1996:245*), sugerindo a JK que fossem retomadas as negociações com o Fundo sem o pré-requisito da aceitação das medidas impostas por essa instituição (*Bandeira, 1973:400*). Como resultado, em maio de 1960 o governo brasileiro obtém do FMI a liberação imediata de um empréstimo de 47,7 milhões de dólares por um período de seis meses, com vistas a mitigar os problemas financeiros mais urgentes causados pelo desequilíbrio nas contas externas e agravado pelo déficit na balança comercial, pela redução do fluxo de capitais privados e pelo aumento dos pagamentos

¹³ Carta de J. Cabot para R. Rubboton, 04.12.1959, *Foreign Relations of United States (FRUS)*, 1958-1960, vol. V, p. 746-747.

¹⁴ *Idem, ibidem*, p. 747.

¹⁵ Carta de R. Rubboton para J. Cabot, 27.11.1959, *FRUS*, 1958-1960, vol. V, pp. 742-744.

¹⁶ *Memorandum of conversation*, Brasília, 23.02.1960, *FRUS*, 1958-1960, vol. V, p. 758.

de serviços ao exterior (*Leopoldi, 1991, 83-84*). Esse crédito, entretanto, não significava que o FMI abdicaria da sua política de estabilização, uma vez que o considerava apenas um empréstimo emergencial.¹⁷ As negociações, de fato, só seriam retomadas oficialmente no governo Jânio Quadros (1961). Ainda no âmbito da visita de Eisenhower ao Brasil, reafirmou-se o compromisso com a democracia e com a cooperação econômica interamericana nos marcos da OPA.¹⁸ Não obstante, afora seus efeitos retóricos, os avanços logrados foram inexpressivos.

Entre os temas de maior destaque na agenda comercial bilateral Brasil-Estados Unidos, vale mencionar o da participação brasileira na quota de importação de açúcar pelos Estados Unidos. Com a suspensão da compra da quota cubana, após a aprovação pelo Congresso norte-americano, de uma emenda ao Sugar Act concedendo ao Presidente plenos poderes para tomar tal decisão, e tendo em vista a incapacidade dominicana de atender à demanda norte-americana, apresenta-se ao Brasil a oportunidade de entrar no mercado norte-americano. A despeito das declarações do próprio Kubistschek de que, embora carente de mercados para seus produtos, o Brasil não pretendia obtê-los aproveitando-se de divergências ocasionais entre países amigos¹⁹, essa oportunidade será explorada pelas autoridades brasileiras. Desde a Embaixada do Brasil em Washington, procura-se formar um *lobby* junto aos congressistas norte-americanos favoráveis aos interesses brasileiros.²⁰ Mas os esforços trouxeram poucos resultados para o Brasil, que conseguiu assegurar apenas um terço do total de 46 mil toneladas que os EUA comprariam dos produtores não incluídos no Sugar Act. Invocando a condição de velho e confiável aliado dos EUA – “*the reliable friend when the going*

¹⁷ Carta de R. Rubboton a Dillon, 13.06.1960, *FRUS*, 1958-1960, vol. V, pp. 773-774.

¹⁸ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Embaixada em Washington, 11.02.1960.

¹⁹ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Embaixada em Washington, 11.03.1960.

²⁰ Ministério das Relações Exteriores, Embaixada em Washington para Secretaria de Estado, 04.07.1960.

gets rough” –, o Brasil manifesta seu protesto diante do que considerou uma decisão discriminatória.²¹

Esse episódio revelava uma vez mais a reversão de expectativas do Brasil com relação aos Estados Unidos, que, se bem se preocupavam em manter um diálogo harmonioso com o governo brasileiro, mostravam-se pouco propensos às concessões esperadas. De fato, repetia-se o conhecido padrão das relações Brasil-Estados Unidos, marcado pela distância entre a intenção e o gesto.

América Latina e os novos temas interamericanos

A América Latina foi sem dúvida a região prioritária na agenda da política externa brasileira a partir de 1958. Fosse com o lançamento da proposta da OPA, a presença ativa nas conferências da OEA, a aproximação com a Argentina e a criação da Alalc, o fato é que a Região ocupou espaço destacado na atuação internacional brasileira. Pela primeira vez, aparecia o interesse de criar uma dinâmica própria de entendimento com os países da área, de forma a aprofundar a identificação do Brasil com seus vizinhos a partir da agenda do desenvolvimento, que ao mesmo tempo melhorasse suas bases de projeção sobre a Região. Com exceção da iniciativa da Alalc, entretanto, todas as demais terminaram por revelar uma combinação entre a preocupação com o desenvolvimento e a questão da segurança inspirada pela agenda ideológica da Guerra Fria. Em alguns momentos, a política foi definida soberana e prioritariamente do viés da segurança, como parece ter sido o caso das preocupações com a instabilidade política paraguaia e uruguaia, e com as possibilidades de sua irradiação para o Brasil²²; noutros, as tentativas de fugir ao reducionismo imposto pelas definições estratégicas esbarraram em limitações externas, como sucedeu no caso da OPA.

²¹ Ministério das Relações Exteriores, Embaixada em Washington para a Secretaria de Estado, 19.12.1960.

²² Ministério das Relações Exteriores, Embaixada em Montevidéu para Secretaria de Estado, 19.08.1959; Ministério das Relações Exteriores, Embaixada em Montevidéu para Secretaria de Estado, 16.11.1959; Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Embaixada em Montevidéu, 14.05.1960.

Inicia-se, na segunda metade do governo JK, uma política de aproximação com a Argentina, que conduz a um novo tipo de diálogo entre os dois países. Corroborando a percepção de que a saída de Perón da cena política argentina e a eleição de Arturo Frondizi em 1958 seriam positivas para o relacionamento entre os dois países, realizou-se em Buenos Aires, entre 23 e 27 de novembro de 1959, um encontro dos respectivos Chanceleres. Nessa ocasião, foi acertada a realização de consultas recíprocas prévias sobre assuntos internacionais de interesse comum, a fim de buscarem aqueles uma atuação conjunta, em particular nos organismos e conferências internacionais.²³ Além disso, a declaração conjunta então emitida previa visitas recíprocas dos respectivos chefes militares, “com o propósito de acertar diretrizes comuns para equacionamento dos problemas de defesa comum, especialmente defesa aérea continental, a luta anti-submarina e a guerra subversiva; e de contenção armamentista, no sentido da cooperação em prol da paz e unidade de todos os países do Continente”²⁴.

Não obstante essa aproximação, o Itamaraty observava com certa preocupação o relacionamento amistoso entre o país vizinho e os Estados Unidos. Ao analisar a posição argentina na programada Conferência de Quito, a diplomacia brasileira manifestava suas apreensões:

A política de aproximação com os EUA – que em várias oportunidades analisei a expensas dos tradicionais laços daquele país com a Europa – significa uma mudança radical nas posições básicas tradicionalmente assumidas pela Argentina. Com sua atenção voltada para a área *dólar*, numa fase de intensa colaboração e crescente dependência para com os EUA, a Argentina, que no campo das relações econômicas interamericanas era a campeã das soluções multilaterais, que observava uma atitude de orgulhosa independência, parece inclinar-se agora pelo bilateralismo, pela aproximação com Washington. Por uma questão de prestígio continental, não

²³ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Embaixada em Buenos Aires, 04.12.1959.

²⁴ *Idem*.

abandonará abertamente a frente única latino-americana, desde que não se comprometa em demasia, desde que não veja nisso um prejuízo fundamental às relações com os Estados Unidos. Em certo grau, inverteram-se momentaneamente as posições básicas do Brasil e da Argentina, e esse país procurará desempenhar o papel que nós tradicionalmente desempenhávamos, de “conciliador” entre Washington e a América Latina – quando, também em outras circunstâncias, apoiávamos as pretensões da comunidade ou mesmo a liderávamos, mas sempre tendo em vista as vantagens do bilateralismo.²⁵

Da mesma forma, o Brasil acompanhava com enorme atenção as negociações econômicas externas argentinas, buscando evitar excessos que poderiam criar precedentes arriscados. Nesse sentido, em conversa com o Secretário de Estado e o Subsecretário de Estado do governo dos Estados Unidos, Horácio Lafer afirmava: “Argentina is a case where the IMF has tried to go too far too fast in a stabilization program. The IMF has lost its earlier sensitivity to political situations”²⁶.

Ainda no âmbito das relações Brasil-Argentina, deve-se mencionar a intensa coordenação bilateral com vistas à criação da Alalc.²⁷ Para o Brasil, essa iniciativa revelava uma notável inovação de sua política latino-americana. Criada em 18 de fevereiro de 1960 pela assinatura do Tratado de Montevideu, a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio, reuniu, além do Brasil, a Argentina, o Chile, o México, o Paraguai, o Peru e o Uruguai. Entre outros compromissos, os Estados-membros afirmavam o de *eliminar os gravames (direitos aduaneiros e encargos de efeito equivalente) e as demais restrições que recaíam sobre uma parte substancial do seu comércio recíproco*.²⁸ Além da liberalização de mercados, foram previstos programas de cooperação econômica e a formação de um mercado comum regional,

²⁵ Ministério das Relações Exteriores, Embaixada nos Estados Unidos para Secretaria de Estado, 22.12.1959.

²⁶ *Memorandum of conversation*, Rio de Janeiro, 25.02.1960. *FRUS*, 1958-1960, vol. 5, p. 761.

²⁷ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Embaixada em Buenos Aires, 23.09.1960.

²⁸ Ministério das Relações Exteriores, *Gestão...* (cf. ⁹), p. 11-12.

a partir de uma zona de livre-comércio que seria implantada num prazo de 12 anos.

Estreitamente afinada com o pensamento desenvolvimentista da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), a criação da Alalc procurava seguir a trajetória da experiência européia. A iniciativa foi concebida como um estímulo à industrialização latino-americana, com vistas a alcançar uma progressiva complementaridade e integração das economias da Região à base de uma efetiva reciprocidade de benefícios. Para o Brasil, tratava-se de um passo inovador, que contou com um entusiasmado apoio do Ministro Lafer, que se mostrava particularmente preocupado em assegurar o respaldo interno necessário a garantir credibilidade e legitimidade ao projeto. Isso se depreende da insistência em favor da adoção de um intervalo de tempo entre a preparação dos termos do Tratado de Montevideu e sua aprovação, de modo a permitir seu debate e eventual ajuste aos interesses domésticos.²⁹ Nas palavras do próprio Lafer junto ao Presidente Kubistchek:

Cheguei à conclusão de que, sem maior oportunidade de manifestação da opinião pública do País, a idéia da conclusão de um Tratado de Zona de Comércio-Livre, por maiores que fossem seus méritos (...), poderia ser prejudicada por uma pressa excessiva no processo de sua aprovação. Essa circunstância poderia dar ao País uma perigosa impressão de clandestinidade da iniciativa(...) Pelo exposto, Vossa Excelência compreenderá que as observações que lhe foram feitas resultam de incompreensão por interesses contrariados, os quais não levaram em conta a preocupação democrática do Governo brasileiro em não subtrair assunto de tamanha relevância ao pleno conhecimento dos setores responsáveis de opinião no País, sem o que uma iniciativa em si aproveitável poderia ser fatalmente enfraquecida.³⁰

²⁹ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para a Embaixada em Buenos Aires, 23.09.1959.

³⁰ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Delegação junto à ONU, 29.09.1959.

Como resultado, criou-se uma Comissão Nacional junto ao Ministério das Relações Exteriores, que, integrada por representantes de diversas agências do Estado, assim como do comércio, indústria e lavoura, ficou encarregada de “coordenar a adoção de todas as providências relacionadas com a entrada em funcionamento da Alalc no Brasil”³¹.

Ainda dentro da agenda latino-americana, vale sublinhar o salto qualitativo observado nas relações Brasil-Paraguai, a despeito das diferentes situações políticas internas nos dois países. Enquanto no Brasil vigorava um regime democrático, no Paraguai o governo do General Stroessner, dia a dia, reforçava as medidas de exceção e repressão política, sob a justificativa de fazer frente à mobilização dos setores oposicionistas a seu governo, para isso contando com o beneplácito norte-americano. Mas foi justamente na confluência da questão do desenvolvimento e da segurança que Brasil e Paraguai puderam expandir seus vínculos. Por um lado, o incremento das relações econômicas dava maiores insumos ao projeto desenvolvimentista de ambos os países; por outro, o Brasil manifestava seu interesse pela estabilidade política paraguaia, que, da perspectiva do governo brasileiro, equivalia à continuidade de Stroessner no poder. O governo brasileiro acreditava estar exercendo “benéfica influência no sentido de preparar condições propícias para estabelecimento da democracia representativa” neste país, conforme declarou o Ministro Lafer na publicação que sintetiza sua gestão.³²

O governo Stroessner, por sua vez, procurava beneficiar-se da renitente rivalidade brasileiro-argentina, buscando convencer as autoridades brasileiras de que uma diminuição do envolvimento do Brasil redundaria necessariamente no aumento da presença argentina no País. Como resultado, foram intensos os contatos entre os Ministérios de Relações Exteriores dos dois países com vistas à formalização de novos acordos econômicos e à defesa de posições convergentes em temas internacionais. Houve ainda expressiva colaboração militar entre ambos, destacando-se o apoio técnico brasileiro à formação do

³¹ Ministério das Relações Exteriores, *Gestão...* (cf. ⁹), p. 12.

³² *Idem*, p. 10.

setor aeronáutico paraguaio. Outro aspecto importante a ilustrar a aproximação crescente entre Brasil e Paraguai foi o estabelecimento de ligações rodoviárias, fluviais e ferroviárias feitas no contexto de múltiplos projetos formulados e implementados pelo Plano de Metas, dentre os quais os trabalhos para a construção da chamada Ponte da Amizade se tornaria emblemático. Na época, a satisfação com o novo padrão de relacionamento alcançado era manifestada no âmbito do Itamaraty: “o Brasil conseguiu, por fim, atrair o Paraguai para sua órbita de influência, atingindo-se assim um dos maiores objetivos de nossa política exterior no Continente”³³.

Mas o maior destaque na agenda das relações do Brasil com os países americanos foi o lançamento da Operação Panamericana.³⁴ Ao longo das discussões em torno dessa iniciativa, configurou-se a sobreposição dos propósitos desenvolvimentistas ao enquadramento imposto pela Guerra Fria. Idealizada pelo governo brasileiro em maio de 1958, após os incidentes ocorridos por ocasião da visita do Vice-Presidente Nixon a algumas capitais latino-americanas³⁵, a OPA nasceu com o objetivo central de incrementar o aporte de recursos públicos norte-americanos para os projetos de desenvolvimento dos países latino-americanos.

Em meados de 1959, já haviam sido tomadas algumas iniciativas no âmbito da OPA ou com ela relacionadas. Em primeiro lugar, a criação do Comitê dos 21, formado pelo conjunto das repúblicas americanas, com o objetivo de formular novas medidas de cooperação interamericana. Para tanto, o Comitê reunira-se duas vezes – a primeira, em Washington, de novembro a dezembro de 1958, e a segunda, em Buenos Aires, de abril a maio de 1959 –, ainda que em ambas as oportunidades não tivesse conseguido atingir

³³ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado a Escola Superior de Guerra, 31.05.1960.

³⁴ Para uma análise sobre a criação e o desenvolvimento da proposta, ver *Silva, 1992*.

³⁵ Em seu breve périplo pela América Latina – Buenos Aires, Lima e Caracas – no mês de maio de 1958, Nixon foi alvo de ruidosas manifestações populares anti-americanas, cujo radicalismo pareceu colocar em risco a sua vida e da sua comitiva, e levou a que Washington reagisse de modo bastante efetivo, acirrando ainda mais o descontentamento latino-americano com a política dos EUA para a América Latina.

seus objetivos. Além disso, deve-se registrar a criação do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), que, embora não tenha sido de fato uma conquista da OPA, esteve associada ao novo contexto regional (*Silva, 1992: 223-224*). No entanto, a evolução do processo revolucionário cubano mudaria o curso da política hemisférica dos EUA. O clima de crescente insegurança que se instalou na América Latina em decorrência da aproximação entre a Havana e Moscou levou a uma revisão paulatina da política hemisférica de Eisenhower. A esse respeito, vale a pena reproduzir a avaliação do então Embaixador do Brasil na Havana, Vasco Leitão da Cunha:

Não devemos esquecer as vantagens efetivas trazidas ao Continente pela Revolução Cubana, ao despertar a atenção universal para um estado de espírito reinante nas Américas e do qual a Revolução cubana é sem, dúvida, a expressão mais exaltada. A iniciativa brasileira da Operação Panamericana deveria ter servido àquele fim, mas o complacente letargo do Governo de Washington só parece ter sido efetivamente perturbado pela ação drástica e temerária de Fidel Castro e seus seguidores.³⁶

De fato, pressionado pela campanha presidencial, na qual o candidato democrata John Kennedy propunha a revisão das relações interamericanas em função dos eventos no Caribe, a administração republicana buscou uma posição mais favorável ao desenvolvimento econômico latino-americano.

Há que registrar que essa inflexão nas relações Estados Unidos-América Latina não foi totalmente coincidente com as aspirações dos países do Continente. Contudo, a presença da questão cubana, acompanhada por uma nova visão sobre as relações interamericanas que se gestava no interior da administração Eisenhower em favor de uma associação entre desenvolvimento econômico, social e político (*Packenhams, 1976: 59-75* e *Silva, 1992:115*) levou a que a OPA recebesse um primeiro impulso desde Washington. Nesse contexto,

³⁶ Ministério das Relações Exteriores, Embaixada em Havana para Secretaria de Estado, 19.09.1960.

foi convocada a reunião do Comitê dos 21 em Bogotá para o mês de setembro de 1960. Foi nessa atmosfera que Horácio Lafer apresentou um novo plano de prioridades para a OPA, a ser submetido aos Chanceleres das Repúblicas Americanas que deveriam reunir-se na capital colombiana. Em linhas gerais, a proposta brasileira abrangia os seguintes pontos: (1) aumento dos recursos financeiros destinados ao desenvolvimento econômico da América Latina, com ênfase na atuação do recém-criado BID; (2) programa técnico-financeiro para desenvolvimento agrícola e industrial; (3) medidas visando à estabilização dos preços de produtos básicos; (4) programa técnico e financeiro com vistas à erradicação do analfabetismo e (5) criação de uma agência interamericana de investigações tecnológicas, destinada a estimular a produtividade e o desenvolvimento industrial da região (*Silva, 1992:121*). O governo brasileiro parecia deixar para trás a fase em que a Operação Panamericana se limitara a fazer um diagnóstico do subdesenvolvimento da América Latina, para entrar numa etapa em que propunha iniciativas mais específicas (*Moura, 1991:34*).

Contra as expectativas brasileiras, entretanto, o lançamento do chamado Plano Eisenhower, em julho de 1960, alteraria o rumo esperado da Conferência de Bogotá. Em linhas gerais, o plano tinha por objetivo apoiar as forças moderadas na América Latina, que buscavam a evolução social e o crescimento econômico no âmbito das instituições democráticas, com ênfase em programas sociais e, principalmente, através de recursos externos de origem privada.³⁷ Lançado paralelamente à OPA, com evidente vinculação com os acontecimentos em Cuba, o plano teve como primeiro efeito o esvaziamento da proposta da Operação Panamericana. Quando de sua divulgação, a iniciativa de Washington foi interpretada pelos meios diplomáticos e pela imprensa norte-americana como uma tentativa de influenciar favoravelmente os países latino-americanos, às vésperas da discussão sobre a questão da República Dominicana e de Cuba na OEA, da qual trataremos adiante. O governo brasileiro mostrou-se

³⁷ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington, 19.07.1960.

cauteloso, e sublinhou a distância entre o que a América Latina pleiteava ao lançar a OPA e o que o governo norte-americano se dispunha a oferecer. Considerou a iniciativa modesta, nada que se aproximasse do Plano Marshall, além do apego à tese do capital privado como principal fator de desenvolvimento da Região.³⁸ Além disso, o Itamaraty afirmou ser o Plano Eisenhower um “programa de emergência para a infraestrutura social, a ser seguido de programas subseqüentes para atender aos projetos relacionados com a infra-estrutura econômica”³⁹.

A apresentação do projeto em plena Reunião de Bogotá poderia ser interpretada como uma mudança na direção da política externa norte-americana para o Continente (*Silva, 1992:124*). No entanto, ao tornar-se o projeto o principal documento a ser discutido em Bogotá, demonstra-se que os EUA tinham recuperado seu poder de iniciativa na definição da agenda hemisférica. Ao Brasil, restou a opção de pautar sua atuação pela contraposição a diversos itens do Plano Eisenhower, como o rechaço à ênfase ao capital privado como recurso para combate ao subdesenvolvimento econômico.⁴⁰ Vale reproduzir alguns trechos das instruções ao Embaixador do Brasil em Washington transmitidas pela Secretaria de Estado a respeito do Plano:

O exame preliminar de cópia do projeto (...) suscitou uma primeira reação de decepção. Dirige-se o documento primordialmente aos efeitos do subdesenvolvimento, sem atacar as suas causas básicas. Dá ênfase as suas modificações institucionais como pré-requisitos para a obtenção de certos resultados sociais, negligenciando o fato de que essas modificações somente poderão ser obtidas mediante aceleração do processo de desenvolvimento econômico num regime democrático de livre-iniciativa. A ênfase nos benefícios sociais obtidos através de redistribuição de recursos para custeio de programas residenciais parece incompatível com a escassez de poupanças, as quais, pelo menos no caso do Brasil, deveriam ser

³⁸ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington, 19.07.1960.

³⁹ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para a Delegação à VI Reunião de Consulta, 20.08.1960.

⁴⁰ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para a Embaixada em Washington, 20.08.1960.

propriamente canalizadas para setores economicamente reprodutivos. Os planos educacionais e várias menções à infra-estrutura merecem apoio, porém deveriam ser o coroamento da adoção de princípios para um plano paralelo de cooperação interamericana para desenvolvimento econômico, que envolvesse pelo menos medidas de desafogo cambial e maior flexibilidade de acesso a fontes de financiamento externo. Tememos que o conjunto das delegações latino-americanas, menos preocupadas do que o Brasil com aspectos essencialmente econômicos e com a necessidade de acelerar o desenvolvimento do Continente, venha a dar um apoio apressado e entusiástico ao projeto americano, dificultando a atuação brasileira em Bogotá. Com o devido tato, deverá Vossa Excelência prepará-las para uma crítica severa, embora construtiva, da delegação brasileira a esse projeto, que, em última análise, preocupa-se com aspectos distributivos, antes de criar as condições econômico-sociais em que essa redistribuição se tornaria possível. Em relação ao Departamento de Estado, recomendo discrição sobre nossa reação, pois desejo resguardar nossa inteira liberdade de opinião, evitando gestões que possam constranger-nos em nossa crítica.⁴¹

Em que pese os esforços brasileiros, a Ata final da Reunião de Bogotá terminou por priorizar justamente os aspectos sociais e distributivos, em detrimento de medidas promotoras do desenvolvimento econômico, que ficaram restritas a apenas uma parte do documento final.⁴² Nesse sentido, a Ata de Bogotá, em lugar de constituir uma iniciativa que *contemplava plenamente as propostas da OPA (...) numa consagração da OPA* (Silva, 1992:129 e 130), tornou-se um caminho para a redução e alteração de suas premissas.

Entrementes, nos Estados Unidos, um grupo de planejadores políticos que cercava o Presidente-eleito esboçava uma nova política para a América Latina. No Brasil, os colaboradores de JK obtêm em primeira mão informações sobre os planos de Kennedy de lançar a Aliança para o Progresso. Por meio de contatos do então Terceiro Secretário da Embaixada do Brasil em Washington, Marcílio Marques

⁴¹ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Embaixada em Washington, 30.08.1960.

⁴² CPDOC/Arquivo Clemente Mariani, Ata de Bogotá, *apud* Silva, 1992:128-129.

Moreira, com Lincoln Gordon, integrante de um comitê de especialistas em América Latina, tomava-se conhecimento preliminar do conteúdo da política para a Região, política essa que se iria consubstanciar na proposta da Aliança.⁴³

Paralelamente, eram convocadas pelo Conselho da OEA a VI e VII Reunião de Consulta dos Chanceleres Americanos. Respectivamente, essas reuniões tinham por objetivo investigar a participação da República Dominicana no levante militar contra o governo Castro León na Venezuela, e tratar da situação de Cuba, embora este último ponto não aparecesse explicitamente na agenda. A primeira reunião, realizada entre 16 e 21 de agosto de 1960 em San José da Costa Rica, teve como Presidente da Comissão Geral o Chanceler Horácio Lafer. Na oportunidade, Lafer procurou deixar claro que não se tratava ali de, unicamente, responsabilizar quem quer que fosse pela intervenção nos negócios internos venezuelanos, mas igualmente de realizar-se um esforço no sentido de restabelecer a unidade continental e no de assegurar a implantação do regime democrático em todo o Continente, no espírito da Declaração de Santiago.⁴⁴ Tratava-se, aqui, de uma referência à resolução final da V Reunião de Consulta realizada no ano anterior, em que se afirmava que a existência de regimes não democráticos no Hemisfério era incompatível com os princípios da OEA, e um perigo para a harmonia e paz na Região (*Connel-Smith, 1977:337-339*). Ao final da reunião, entre outras decisões, foi reconhecida a participação da República Dominicana no levante ocorrido na Venezuela, e recomendado o rompimento de relações diplomáticas com São Domingos, o que foi prontamente implementado pelo governo brasileiro em 09.09.1960.

⁴³ Em seu depoimento ao CPDOC, Marcílio Marques Moreira relata que fora o então Encarregado de Negócios do Brasil em Washington, Carlos Alfredo Bernardes, quem, sabendo de seus contatos com a academia norte-americana, o incumbiu de ir a Boston tentar obter informações com os acadêmicos locais a respeito dos planos do governo Kennedy (*Moreira, 2001:54*; e Ministério das Relações Exteriores, Embaixada em Washington para Secretaria de Estado, 24.12.1960). A propósito, a notícia da formação desse comitê e, em especial, da participação de Gordon no mesmo, foi recebida com enorme satisfação pelo Itamaraty (Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Embaixada em Washington, 28.12.1960).

⁴⁴ Ministério das Relações Exteriores, *Gestão...* (cf. ^o), p. 18.

Em seguida, teve início a VII Reunião de Consulta, (22 a 29.08.1960), também em San José. Definida, de fato, para examinar a questão cubana, sem, entretanto, chegar a mencioná-la, a agenda original dessa reunião incluía questões relativas ao fortalecimento da solidariedade continental diante de ameaças extracontinentais, à cooperação para a defesa das instituições democráticas e às tensões internacionais existentes no Caribe. Por iniciativa brasileira – com a oposição norte-americana⁴⁵ –, foi incluído na agenda um item relativo aos “estudos dos fatores sociais que causavam a instabilidade política no Hemisfério e da intensificação da ação coletiva para promover a elevação do nível de vida das zonas subdesenvolvidas da América”⁴⁶. Este fato consagraria a mesma fórmula que inspirara a proposta da OPA, na qual fatores econômicos e sociais eram percebidos como causadores da instabilidade política no Hemisfério.

De acordo com as instruções transmitidas pelo Itamaraty aos embaixadores brasileiros, a OPA deveria representar o *fator-síntese* da política externa do País, ainda que se concordasse que os princípios fundamentais da democracia representativa e a proteção dos direitos humanos fossem questões de primeira importância.⁴⁷ Durante essa conferência, portanto, grande parte do esforço brasileiro foi direcionado a afirmar a relação de causalidade entre o subdesenvolvimento econômico e social e a penetração de doutrinas extremistas, estranhas aos valores e princípios vigentes no continente americano. Também, buscou-se a incorporação ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (Tiar), de algumas cláusulas que assinalassem a necessidade de estimular a cooperação econômica entre os Estados americanos, ao lado do dever de colaboração política recíproca. A diplomacia brasileira alimentava importantes esperanças com respeito a essa conferência, resumidas nesse trecho da carta de Fernando Lobo a Horácio Lafer:

⁴⁵ Ministério das Relações Exteriores, Carta de Fernando Lobo a Horácio Lafer, Delegação junto à OEA para Secretaria de Estado, 01.08.1960.

⁴⁶ Ministério das Relações Exteriores, *Gestão...* (cf. ⁹), p. 19-20.

⁴⁷ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Embaixada no Panamá, 13.07.1960.

Se nessa próxima Reunião de Chanceleres, com uma posição delineada e firme, conseguirmos preservar os princípios jurídicos da convivência continental; se efetivamente inculcarmos a idéia- mestra da Operação Panamericana na OEA, dando-lhe força e vitalidade; e se, fazendo tudo isto, pudermos acomodar, na medida do possível, as relações entre Cuba e os Estados Unidos da América, teremos plenamente justificado a liderança do Brasil na América Latina e feito obra construtiva de panamericanismo.⁴⁸

Até esse momento, a diplomacia brasileira procurou seguir uma linha de extrema prudência com relação à questão cubana, particularmente a respeito da deterioração das relações entre Washington e a Havana. Algumas vezes, em coordenação com o conjunto das repúblicas americanas, outras, apenas com o México e com o Canadá, o Brasil vinha adotando uma postura conciliatória e mesmo mediadora⁴⁹, embora já desconfiasse da vontade política da Havana de chegar a qualquer tipo de entendimento.⁵⁰ No entanto, frente às pressões dos EUA que, mesmo antes da reunião já declaravam não ter ilusões de que o regime de Fidel pudesse abdicar da influência comunista e, portanto, ameaçavam retirar sua delegação da reunião de consulta, caso não fossem adotadas medidas eficazes, reduziu-se o espaço de ação para a diplomacia brasileira. Ao pedir instruções a JK, o Chanceler Lafer sugeria que o Brasil votasse com a maioria, “mesmo que importe condenação ao comunismo e sua interferência em Cuba” (grifo nosso)⁵¹. Ao endossar a posição de seu Ministro, o mandatário brasileiro recomendava que, ao declarar seu voto, não

⁴⁸ Ministério das Relações Exteriores, Delegação junto à OEA para Secretaria de Estado, 01.08.1960.

⁴⁹ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Embaixada em Washington, 11.03.1960; Ministério das Relações Exteriores, Embaixada em Havana para Secretaria de Estado, 12.05.1960; Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Embaixada em Washington, 03.06.1960; Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Embaixada em Havana, 29.07.1960; Ministério das Relações Exteriores, Embaixada em Havana para Secretaria de Estado, 06.08.1960.

⁵⁰ Ministério das Relações Exteriores, Embaixada em Havana para Secretaria de Estado, 11.08.1960, 16.07.1960 e 27.07.1960.

⁵¹ Ministério das Relações Exteriores, Carta de Horácio Lafer a JK, Delegação à VI e VII Reunião de Consulta à Presidência da República, 26.08.1960.

deixasse de relembrar os termos daquela interlocução com Eisenhower, em que fora lançada a proposta da OPA.⁵² Também pedia que se buscasse *evitar cuidadosamente dar a errônea impressão de que nossa posição pode ser ditada pela política do Departamento de Estado* e que, tendo em vista o impacto positivo causado por Castro nas populações subdesenvolvidas do Continente, “não devemos colocar-nos na vanguarda de qualquer iniciativa tendente a condenar Cuba”. JK solicitava ainda que Lafer fizesse saber a Cuba que, embora o Brasil pudesse compreender suas reivindicações e respeitar sua soberania, não poderia acreditar que servisse a seus interesses a aproximação com Moscou. Se bem o Brasil continuasse disposto a mediar as diferenças entre a Havana e Washington, não poderia transigir com respeito ao tema da infiltração soviética no Continente.⁵³

Ao final, embora fosse aprovada uma resolução em que se reconheciam as premissas da OPA, como também uma resolução que solicitava um estudo de viabilidade para a criação de um protocolo adicional ao Tiar nos moldes sugeridos pelo Brasil⁵⁴, o principal documento da reunião, a Declaração de San José, condenava a intervenção extracontinental em assuntos americanos, reiterava a incompatibilidade do sistema interamericano com qualquer forma de totalitarismo, e recomendava que todos os Estados agissem conforme a Declaração de Santiago. O fato de que a declaração não fizesse menção explícita a Cuba – uma declaração de autoria mexicana estipulava que o documento não deveria ser interpretado como uma condenação ou ameaça ao governo da Havana (*Connell-Smith, 1977: 290-294*) – não impediu a retirada dos cubanos, em repúdio.

Colonialismo

A partir da segunda metade da década de 50, os movimentos de libertação asiáticos e africanos, somados aos processos formais de descolonização, ganharam presença permanente na agenda

⁵² Ministério das Relações Exteriores, Carta de JK a Horácio Lafer, 26.08.1960.

⁵³ Ministério das Relações Exteriores, Carta de JK a Horácio Lafer, 27.08.1960.

⁵⁴ Ministério das Relações Exteriores, *Gestão...* (cf. ⁹), p. 23-24

internacional. Após a primeira conferência internacional de Estados asiáticos e africanos em Bandung, no mês de abril de 1955 – fundadora do Movimento de Países Não Alinhados –, outras reuniões internacionais buscaram promover o fim do colonialismo, mencionando-se a Primeira Conferência de Solidariedade Afro-Asiática (1957/58), a Primeira Conferência de Estados Independentes da África (abril de 1958), a Conferência Geral dos Povos Africanos (dezembro de 1958) e a Segunda Conferência Panafricana (maio de 1960). Logo, a XV Assembléia Geral da ONU (1960) testemunhou o acesso de 15 Estados africanos à organização, o que motivou que 1960 fosse considerado o “Ano da África”.

O governo JK assistiu a, e posicionou-se diante dessa nova realidade. Ao mesmo tempo em que buscou dar alguns passos em direção a uma postura mais solidária à descolonização, manteve seu tradicional apoio ao colonialismo português. Os dois elementos que substanciam a política brasileira nesse caso geraram uma ação diplomática marcada pela ambigüidade. De um lado, a valorização da questão do desenvolvimento econômico; de outro, compromissos políticos tradicionais com Lisboa, alicerçados na condição do Brasil de ex-colônia portuguesa, na presença de uma influente comunidade lusitana no Brasil, e no sentido simbólico da amizade que unia os dois países. A constatação de que a manutenção do colonialismo afetava os interesses comerciais brasileiros, por tornar produtos como o café, cacau, algodão e tabaco menos competitivos nos mercados europeus, constitui um dos fundamentos da postura pró-descolonização do País. Assim, o Brasil promoveu a criação da Comissão Econômica para África no âmbito da ONU (1957), iniciativa tomada por intermédio da Representação de Gana nas Nações Unidas para evitar animosidade a Portugal (*Pinheiro, 1989:104*). No contexto dos debates relativos ao projeto, o embaixador Cyro de Freitas Valle, chefe da Missão brasileira junto à ONU, declarava que a comissão faria com que a organização constatasse que a competitividade dos produtos africanos como o café e o tabaco vinha sendo garantida pelo pagamento de baixíssima remuneração pelo trabalho africano. Nesse sentido, aquele Embaixador declarava que a Comissão poderia “por termo a alguns dos abusos praticados nesse

continente [e] um aumento conseqüente dos padrões de vida na África fará com que esse continente passe a competir, com a América Latina, em base mais justa”⁵⁵.

Simultaneamente, prevalecia certa preocupação quanto à atenção que o processo de descolonização poderia vir a merecer na agenda internacional, ampliando ainda mais a marginalidade estratégica da América Latina. Especial apreensão era manifestada com respeito à distribuição dos recursos financeiros destinados aos países periféricos. Sobre esse ponto, o governo brasileiro alegava que, sob a retórica do desenvolvimento econômico e social dos territórios africanos, o fluxo de investimentos seria desviado do “seu curso tradicional, donde adviria (...) um prejuízo ao ritmo de crescimento dos países politicamente independentes, mas insuficientemente desenvolvidos, em favor das áreas ultramarinas não autônomas, sem ganho substancial da economia mundial em seu conjunto”⁵⁶.

Não obstante, os indícios de um enfoque mais pragmático ao tratamento da descolonização e da aproximação com os países independentes da África coexistiam com a reafirmação do apoio brasileiro às potências coloniais em sua luta pela perpetuação da tutela dos territórios africanos. Algumas decisões tomadas durante a gestão de Horácio Lafer terminaram por aprofundar esse tipo de ambigüidade. De fato, o Brasil deu claros sinais de seu interesse em expandir seu relacionamento com os países africanos – Senegal, Etiópia, Mauritânia, Gana⁵⁷ etc., a fim de estreitar seus laços econômicos. Para tanto, foram efetuados estudos pelo Itamaraty acerca das possibilidades de incremento das relações com o mundo africano⁵⁸, “não podendo [o MRE] fugir às imposições da conjuntura internacional e não querendo ficar alheio, por ser contrário aos seus interesses, ao movimento de emancipação política que ora se alastra pelo continente africano”⁵⁹. Ao mesmo tempo, era mantida a orientação de apoiar

⁵⁵ *O Estado de São Paulo*, 29.03.1958, p. 1, *Pinheiro*, 1989: 104.

⁵⁶ Ministério das Relações Exteriores, *Relatório* (1957), p. 188.

⁵⁷ Ministério das Relações Exteriores, *Gestão...* (cf. ⁹), pp. 55-59.

⁵⁸ Ministério das Relações Exteriores, *Relatório* (1959)

⁵⁹ *Idem*, *ibidem*, p. 19.

Portugal, como revelam as seguintes instruções à delegação do Brasil à XIV Assembléia Geral da ONU:

Sempre que sejam abordados durante a Assembléia Geral assuntos de interesse direto de Portugal, o Brasil deverá apoiar com seu voto a posição daquele país amigo. Deixo à discricão e à sagacidade de Vossa Excelência, em cada caso específico, a maior ou menor ênfase na justificativa do voto, sempre que não haja tempo de concertar-se previamente com esta Secretaria de Estado. Em todos os casos, porém, o nosso voto favorável fica desde já garantido a Portugal.⁶⁰

O ano de 1960 será emblemático para esse tipo de política. Na XV Assembléia Geral (1960), o Brasil votaria favoravelmente à Declaração de Independência dos Povos (Resolução 1514) aprovada naquela reunião, ao mesmo tempo em que se posicionaria contra a resolução que intimava o governo português a prestar à ONU informações pormenorizadas sobre seus territórios, sob a alegação de que estes não eram independentes, mas, sim, “Províncias ultramarinas de um Estado unitário”⁶¹. Além disso, naquele mesmo ano o Presidente JK compareceu aos festejos comemorativos do V Centenário da morte do Infante Dom Henrique (agosto de 1960) na qualidade de co-anfitrião, quando se discutiram formas de incrementar o intercâmbio comercial entre os dois países, incluindo as “dependências ultramarinas portuguesas”⁶². Ainda nesse ano, o Brasil fez gestões para que se criassem repartições consulares em Lourenço Marques e Luanda – ambas capitais de colônias portuguesas – através da Comissão Permanente para Aplicação do Tratado de Amizade e Consulta Brasil-Portugal, assinado em 1953. Podemos concluir que, embora contraditórios entre si, os vetores que explicam

⁶⁰ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Missão junto à ONU, 22.10.1959.

⁶¹ Ministério das Relações Exteriores, *Gestão...* (cf. ⁹), p. 28.

⁶² Embora o governo brasileiro tenha cogitado de cancelar a visita, sob alegação de questões internas, o então Embaixador do Brasil em Lisboa, Negrão de Lima, desaconselhou fortemente essa hipótese, tendo em vista o compromisso já assumido e o temor da reação negativa por parte do governo e da sociedade portuguesa. Ministério das Relações Exteriores, Embaixada em Lisboa para Secretaria de Estado, 15.07.1960.

a postura brasileira diante da questão colonial – desenvolvimento econômico e amizade com Portugal – coexistiram como que em mistura de azeite e água. E que, não sendo possível ou desejado pensar a manutenção do colonialismo português com a mesma lógica que pautara a proposição de criação da Comissão Econômica para a África, buscava-se contornar a questão sem ferir os interesses metropolitanos. Enfim, se a tradicional amizade a Portugal, constantemente alimentada pelo forte *lobby* português no Brasil, favorecia a corrente contrária a uma alteração substantiva da política brasileira (Pinheiro, 1988), ainda era possível recorrer a estratégias que buscassem favorecer o desenvolvimento econômico brasileiro sem questionar a manutenção da presença portuguesa na África. Por fim, vale sublinhar a preocupação da Missão do Brasil junto à ONU em face da mudança da posição brasileira sobre a questão colonial, antecipada pelo Presidente-eleito Jânio Quadros. Sugeria-se uma transição que minimizasse os contrastes.⁶³ A resposta da Secretaria de Estado, entretanto, reafirmava as posições assumidas até então, apenas sugerindo alguma discrição no encaminhamento das questões que pudessem vir a ser tratadas de modo distinto pelo governo Jânio Quadros.⁶⁴ E, mesmo na ocasião em que um dos colaboradores do Itamaraty pensou que o Brasil acabava de adotar na Assembléia Geral da ONU mudança de posição acerca da questão argelina, a Secretaria de Estado negava veementemente que ali se estivesse efetuando mudança de 180° a favor de uma posição anticolonialista.⁶⁵ Na ocasião, buscando esclarecer o Embaixador Cyro de Freitas Valle – um crítico do apoio ao colonialismo⁶⁶ – que percebia com satisfação mudança na posição brasileira⁶⁷, a Secretaria de Estado explicava o

⁶³ Ministério das Relações Exteriores, Missão junto à ONU para Secretaria de Estado, 22.10.1960.

⁶⁴ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para a Missão junto à ONU, 27.10.1960.

⁶⁵ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Missão junto à ONU, 23.12.1960.

⁶⁶ Ministério das Relações Exteriores, Missão junto à ONU para Secretaria de Estado, 13.09.1960.

⁶⁷ Ministério das Relações Exteriores, Missão junto à ONU para Secretaria de Estado, 21.12.1960.

voto de apoio à realização de um referendo na Argélia como uma expressão da continuidade do apoio brasileiro à França e, simultaneamente, à autodeterminação do povo argelino.⁶⁸ Tratava-se aqui de evitar que se interpretasse o voto brasileiro como uma ruptura com o passado – o que de fato não ocorrera –, na medida que este era sempre associado à defesa da causa anticolonialista, em que pese as evidências em contrário.

Moscou e Leste Europeu

A aproximação do Brasil com a URSS e com os outros países do Leste Europeu, como Polônia e Tchecoslováquia, ilustram a solução de compromisso (*Moura, 1991:38*) adotada pela diplomacia brasileira, traduzindo-se numa linha conciliatória entre a postura anticomunista imposta pela bipolaridade que limitava os contatos internacionais e a busca de novos mercados, motivada por desenvolvimento econômico.

Com vistas a criar destinos alternativos para os produtos brasileiros, basicamente café, em troca de trigo, petróleo bruto e óleo *diesel*, como também permitir acesso a novas tecnologias e a produtos industriais (*Vizentini, 1996:24*), o Brasil enviou missão comercial a Moscou em novembro de 1959, seguida um mês depois do reatamento de relações comerciais. Essa decisão dava por encerrado um intenso debate que percorreu quase toda a administração de JK, dividindo agências estatais, empresariado, políticos e militares (*Moura, 1991:3839*). A ênfase com que Lafer sublinhou a necessidade de expandir e diversificar as parcerias econômicas brasileiras⁶⁹ ajudou na implementação dessa decisão, que foi objeto de inúmeras consultas prévias do Itamaraty a outras agências do Estado brasileiro.⁷⁰

⁶⁸ Ministério das Relações Exteriores, Secretaria de Estado para Missão junto à ONU, 23.12.1960.

⁶⁹ Ministério das Relações Exteriores, *Gestão...* (cf. ⁹), p. 4.

⁷⁰ Ministério das Relações Exteriores, DEA para DEC, 27.08.1959; e Ministério das Relações Exteriores, Ministério da Marinha para Ministério das Relações Exteriores, 27.10.1959.

Quanto a sua repercussão no relacionamento com Washington, há pouca evidência de que essa iniciativa – enquanto se manteve no plano comercial – fosse percebida como um problema.⁷¹ Segundo o Embaixador dos Estados Unidos no Rio, a aproximação com Moscou deveria ser interpretada como uma decorrência da falta de empenho dos Estados Unidos em auxiliar o Brasil em suas dificuldades econômicas.⁷² Já a hipótese de transformar as relações comerciais em diplomáticas era vista por Washington com certa preocupação. Respondendo uma consulta do governo brasileiro, Washington dizia que desde que o Brasil não incluísse em sua pauta de comércio com Moscou determinados materiais estratégicos, e que essa aproximação se desse apenas no terreno econômico, não haveria objeções.⁷³

Ao buscar criar novos mercados para o País, aproximando-se de países do bloco comunista sem considerar a iniciativa uma ameaça a sua estabilidade política, o governo JK condimentou sua política externa com uma pequena dose de pragmatismo. Ao mesmo tempo, os compromissos ideológicos afinados com a visão contencionista norte-americana pareciam manter-se intocados. É nesse sentido que deve ser entendido o fato de que, no mesmo período em que tal decisão era tomada, o Itamaraty mantinha uma ativa política de controle sobre o movimento de intelectuais e membros da classe artística provenientes do bloco socialista no País⁷⁴, além, obviamente,

⁷¹ De fato, não há indícios nesse sentido na documentação oficial brasileira depositada no Arquivo do Ministério das Relações Exteriores. Já na documentação norte-americana consultada, dentre as cartas publicadas pelo *Foreign Relations of United States*, não constam referências claras a esse respeito. Ou seja, no memorando da conversa entre Roy Rubboton, Subsecretário de Estado para Assuntos Interamericanos, e Barbosa da Silva, Chefe do Departamento Econômico e Comercial do Itamaraty, logo a seguir à introdução do tema há uma nota indicando que o parágrafo seguinte ainda não fora liberado para consulta, impedindo assim que se investigue melhor a questão. *FRUS*, 1958-1960, vol. V, p. 759.

⁷² Carta de Cabot para Rubboton, 04.12.1959, *FRUS*, 1958-1960, vol. V, p. 745.

⁷³ Ministério das Relações Exteriores, Embaixada nos EUA para Secretaria de Estado, 16.11.1960.

⁷⁴ De fato, era recorrente a suspeita quanto à atuação de estudantes brasileiros ligados à União Nacional dos Estudantes (UNE), de integrantes de comitativas estrangeiras originárias de países do bloco socialista, mesmo que ligadas a grupos folclóricos de dança e atividades afins e, no Itamaraty, a avaliação dessas suspeitas concentrou-se nas atividades do Departamento Político e Cultural (Ministério das Relações Exteriores, carta ao Conselho de

de um estrito controle sobre a composição da representação comercial soviética.⁷⁵

Conclusão

Apesar de breve, a gestão de Horácio Lafer nos permite extrair algumas conclusões. Dois tipos de reflexão nos parecem interessantes: a primeira, relacionada com a história contemporânea da política externa brasileira e com o significado do período em questão; e a segunda, aos pontos de comparação com o momento atual, destacando-se os desafios enfrentados na condução dos interesses do País no sistema internacional.

No primeiro caso, devemos antes mencionar as restrições impostas pelas próprias fontes primárias consultadas para a elaboração deste artigo. A análise que aqui apresentamos está baseada essencialmente na documentação do Ministério das Relações Exteriores, somada a um material reduzido dos National Archives, em Washington-DC. Esse tipo de limitação, entretanto, não nos impede de lançar algumas idéias que venham a contribuir para o entendimento da política externa do País no seu período desenvolvimentista.

Embora a ênfase no desenvolvimento seja sem dúvida a marca da administração JK e, portanto, da política externa implementada ao longo de seu governo, o ano de 1960 corresponderá à fase em que as pressões ideológicas provenientes do contexto da Guerra Fria ter-

Segurança Nacional, 18.01.1960; Ministério das Relações Exteriores, memorando para o chefe da Divisão Política, 19.01.1960; Ministério das Relações Exteriores, memorando para o Ministro de Estado, 24.03.1960; Ministério das Relações Exteriores, memorando para o Secretário-Geral, 26.10.1960; Ministério das Relações Exteriores, memorando para o Secretário-Geral, 01.11.1960). A título de exemplo, vale também mencionar a carta do chefe do Departamento Consular do Itamaraty ao Secretário-Geral, aconselhando que o Ministério não se posicionasse negativamente com relação à questão de concessão de vistos para artistas, desportistas ou jornalistas soviéticos ou chineses, sem antes conhecer o pensamento do Presidente da República, a fim de evitar a repetição do ocorrido com os integrantes da Ópera de Pequim, cujos vistos foram primeiramente negados pela agência diplomática e posteriormente concedidos pela Presidência da República (Ministério das Relações Exteriores, Departamento Consular para Secretaria-Geral, 01.11.1960).

⁷⁵ Ministério das Relações Exteriores, DEC para Secretaria-Geral, 21.11.1959.

se-ão tornado mais expressivas e com maior capacidade de influência na condução das relações internacionais do País. Nesse sentido, a gestão de Horácio Lafer é marcada por uma forte tensão entre a busca de uma ação coerente e consistente em favor das premissas tradicionais da diplomacia, o aprofundamento de seu viés desenvolvimentista e os condicionamentos impostos pela agenda de segurança do conflito Leste-Oeste.

O desenvolvimento econômico abriu caminho para um certo pragmatismo na ação diplomática brasileira, como foi demonstrado na aproximação com a URSS e com outros países do Leste Europeu. Paralelamente, Lafer enfatiza a opção pelo estreitamento de relações com os vizinhos latino-americanos, tanto para atender às demandas por uma ação coletiva em prol do desenvolvimento econômico, quanto para assegurar melhores condições de estabilidade política da Região que fizessem frente às polarizações ideológicas provenientes dos movimentos de oposição aos governos paraguaio, uruguaio e argentino.

No primeiro caso, a criação da Alalc representou um primeiro e importante passo na percepção do regionalismo econômico como uma estratégia de desenvolvimento e, por isso mesmo, deve ser destacada por seu ineditismo. A despeito de não haver atendido às expectativas de promover a livre-circulação de bens e serviços, mão-de-obra e capitais, em função dos problemas gerados, entre outras razões, pela disparidade das políticas econômicas dos Estados-membros, a Alalc permitiu um expressivo crescimento do comércio intra-regional em seus primeiros anos de vida (*Barbiero & Chaloult, 2001:33-34*).

Por outro lado, a proposta de revisão das relações interamericanas, consubstanciada na Operação Panamericana, não conseguiu escapar do encapsulamento imposto pela preocupação com a segurança em decorrência dos desdobramentos político-ideológicos da Revolução Cubana. Esta, como vimos, levou a que os objetivos da OPA fossem reduzidos e, posteriormente, transformados numa proposta distinta, então sob a direção do novo governo norte-americano, rotulada como

Aliança para o Progresso, o que de fato levou a que o governo brasileiro perdesse seu poder de iniciativa.

A análise da gestão de Horácio Lafer deve, igualmente, evitar a tentação de sua identificação como um antecedente da política externa independente. Apesar da proximidade temporal, ela guarda sua especificidade, reunindo tanto dimensões pioneiras como tradicionais da ação diplomática do País. A questão do colonialismo talvez seja aquela que melhor illustre a necessidade de se examinar cada gestão à luz da sua própria dinâmica e, não, como evidência da alegada continuidade diplomática brasileira. Como procuramos indicar, constata-se uma propensão por parte de alguns operadores de política externa em direção a mudança no tratamento da questão colonial, particularmente por aqueles com maior proximidade dos assuntos internacionais multilaterais⁷⁶ e por aqueles cientes dos aspectos econômico-comerciais que a manutenção do colonialismo africano envolvia (*Pinheiro, 1989:104*). Entretanto, de parte das Relações Exteriores, o esforço foi justamente no sentido da reafirmação das teses tradicionais da política externa em apoio às potências coloniais, ainda que sob a alegação de apoiar-se a autodeterminação dos povos. Nesse sentido, a administração se recusa até a auferir os possíveis benefícios de mudança anunciada pelo governo-eleito, evitando ao mesmo tempo arcar com os custos de sua implementação.

O segundo tipo de reflexão pretende chamar atenção para os pontos de contato entre os desafios enfrentados por aquele período e pelo atual – além, naturalmente, dos laços familiares entre os Chanceleres em questão.

De forma semelhante ao ano de 1960, 2001 testemunhou um recrudescimento da pressão ideológica exercida pelos Estados Unidos sobre a Região em função de seus interesses estratégicos. Apesar de concluída a etapa histórica do ordenamento mundial baseado no conflito Leste-Oeste, o processo de constituição de uma ordem unipolar – reforçada pelo 11 de setembro-, somado às

⁷⁶ Ministério das Relações Exteriores, Missão junto à ONU para a Secretaria de Estado, 22.10.1960.

limitações impostas à condição de esfera de influência da comunidade americana, estreitou o espaço de manobra e de posições internacionais de cunho mais autônomo por parte do Brasil.

Outra similitude interessante refere-se à presença dos organismos financeiros internacionais nos afazeres externos e domésticos de nossos países, a insistência em políticas de estabilização que comprometem o crescimento das economias da Região e, especialmente, o tipo de incidência de suas condicionalidades para a Argentina e o Brasil. Controvérsias mantidas quarenta anos atrás sobre a atuação do FMI poderiam ser integralmente transpostas para os dias atuais. Também as preocupações sobre os riscos do relacionamento mais estreito da nação vizinha com os Estados Unidos revelam certa repetição da agenda.

Certamente, o paralelismo mais proveitoso diz respeito à analogia que se pode estabelecer entre a Operação Panamericana e o projeto sul-americano lançados pelo Brasil. Além dos elementos convergentes no que tange à prioridade do espaço latino-americano no desenho da política internacional do País, vale reparar na vulnerabilidade de ambas as iniciativas diante das políticas de segurança regional norte-americana. Em 1959-1960, essas políticas estiveram justificadas pela Revolução Cubana, em 2000-2001, pelo combate à narcoguerrilha na Colômbia. Em ambos os casos, os temas econômicos e sociais e a defesa da democracia perdem relevância na agenda hemisférica ante a prioridade de segurança dos Estados Unidos.

Não obstante, existem diferenças entre os dois períodos a serem indicadas, destacando-se: a existência do Mercosul como uma plataforma que poderá legitimar o Brasil no lançamento de uma política mais atuante junto a seus vizinhos, e o contexto democrático brasileiro, que, se bem impõe novos constrangimentos domésticos na decisão e implementação de ações externas, também outorga ao País novos instrumentos de prestígio e reconhecimento internacional.

Referências Bibliográficas

Atkins, G. P. *Latin America in the international political system*. Boulder: Westview Press, 1995, 3ª edição.

Bandeira, M. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

Barbiero, A. e Chaloult, Y. “O Mercosul e a nova ordem econômica internacional”, in Silene de M. Freire (org.), *Mercosul em debate*. Rio de Janeiro: Eduerj, 2001, pp. 13-40.

Beloch, I. e Abreu, A. A. *Dicionário histórico-biográfico brasileiro; 1930-1983*. Rio de Janeiro: FGV/CPDOC, Forense Universitária, Finep, 1984.

Child, J. *The Interamerican military system*. Tese de doutorado. Ann Arbor University: Microfilms International, 1979.

Connell-Smith, G. *Los Estados Unidos y la América Latina*. México: Fondo de Cultura Económica, 1977.

Hirst, M. “A política externa do segundo governo Vargas”, in José Augusto Guilhon Albuquerque (org.), *Sessenta anos de política externa brasileira, 1930-1990 – crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Ed. Associados, 1996, pp. 211-230.

Lafer, C. *The planning process and the political system in Brazil: a study of Kubitschek's Target Plan – 1956-1961*. Ithaca, New York, Cornell University: Latin American Studies Program, Dissertations series n° 16, 1970.

Lafer, C. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira*. São Paulo: Ed. Perspectiva, 2001.

Leopoldi, M. A. P. “Crescendo em meio à incerteza: a política econômica do governo JK (1956-1960), in Angela de Castro Gomes (org.), *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Ed. FGV/CPDOC, 1991; pp. 71-99.

Malan, P. “Relações Econômicas Internacionais do Brasil, (1945-1964)”, in Boris Fausto (org.), *História Geral da Civilização Brasileira*, tomo III, vol.4. São Paulo: Difel, 1984; pp. 106.

Moreira, M. M. “Diplomacia, política e finanças; entrevista à Fundação Getúlio Vargas”. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

Moura, G. *Avanços e recuos: a política exterior de JK*, in Angela de Castro Gomes (org.), *O Brasil de JK*. Rio de Janeiro: Ed.FGV/CPDOC, 1991; pp. 23-43.

Packenham, R.A. *Liberal America and the third world – political development ideas in foreign aid and social science*. Princeton: Princeton University Press, 1976.

Pinheiro, L. *Ação e omissão: a ambigüidade da política brasileira frente ao processo de descolonização africana, 1946-1960*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IRI/PUC-Rio, 1988.

Smith, P. *Talons of the eagle: dynamics of U.S. – Latin American relations*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

Sikkink, K. *Ideas and institutions : developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca, N.Y: Cornell University Press, 1991.

Silva, A. M. *A política externa de JK: A Operação Panamericana*. Dissertação de mestrado. Rio de Janeiro: IRI/PUC, 1992.

Vizentini, P. F. “A Política Externa do governo JK (1956- 1961)”, in José Augusto Guilhon Albuquerque (org.), *Sessenta anos de política externa brasileira, 1930-1990 – crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Ed. Associados, 1996, pp. 231-252.

Fontes Primárias

Arquivos Públicos

Arquivo Histórico do Itamaraty. Brasília, DF.

National Archives. Washington, DC.

Material Impresso

Ministério das Relações Exteriores. *Gestão do Ministro Lafer na pasta de Relações Exteriores*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa Nacional, 1961.

Ministério das Relações Exteriores. *Relatório*. Rio de Janeiro: Seção de Publicações da Divisão de Documentação do Ministério das Relações Exteriores, 1957.

Ministério das Relações Exteriores. *Relatório*. Rio de Janeiro: Seção de Publicações da Divisão de Documentação do Ministério das Relações Exteriores, 1959.

Horácio Lafer – um exemplo¹

Edmundo Barbosa da Silva

Introdução

Horácio Lafer, nascido em São Paulo em 3 de maio de 1900, era descendente, como outros primos, da primeira geração de imigrantes lituanos que haviam prosperado na indústria nascente diversificada no Brasil. Sua colaboração com o primo Wolff Klabin² uniu forças dessa geração que soube aproveitar a fase de expansão de sua nova pátria, enfrentando com arrojo o setor de papel e celulose, que projetou seu grupo nos círculos da grande indústria brasileira.

Desde cedo, Horácio Lafer revelou pronunciado pendor para a vida política, para a qual, além de seu crescente envolvimento na administração da próspera empresa fundada por seu pai e tios, fortaleceu sua vocação com uma boa formação jurídica, econômica e filosófica, adquirida no Brasil e no exterior, não muito freqüente entre diretores de grandes empresas nas primeiras décadas do século passado.

Sua cultura, sua firmeza de convicções e seu porte de *grand-seigneur* fizeram-no destacar-se nas conferências internacionais de que participou e na Câmara Federal, onde, como líder do PSD, era freqüentemente alvo preferido da oposição. Seus mais ferrenhos opositores, porém, estavam entre os que mais louvaram suas qualidades de homem público quando veio a falecer. Haviam testado, em debates provocadores, suas convicções democráticas, em luta pelo desenvolvimento econômico e social do País.

¹ Texto editado por Patrícia Campos de Sousa, a partir dos originais preparados pelo autor.

² Segundo Celso Lafer, “Wolff era Lafer por parte de mãe e Kadischewitz por parte de pai, sendo que Lafer & Klabin são um só tronco familiar [...] O nome originário da família é Lafer, pois Klabin foi um sobrenome adotado na Lituânia”, de onde vieram. Cf. *Cony e Lamarão*, (2002, p. 21).

O seu garbo e resistência à polêmica reforçaram sua figura de parlamentar que lutava como um leão pelo equilíbrio das finanças do País. Quando Ministro da Fazenda, no segundo governo Vargas, desmitificou a política financeira daqueles que iludiam a sociedade e se iludiam em crescer sem fortalecer a moeda. À frente do Itamaraty, no final do governo de Juscelino Kubitschek (agosto 1959 – janeiro 1961), pôde aproveitar seu prestígio de eminente estadista para apoiar a expansão do comércio internacional e a defesa da estabilidade econômica e política na América Latina, a fim de fortalecer seu desenvolvimento sustentado, fonte de maior oferta de emprego e de consolidação de instituições democráticas sadias.

Horácio Lafer já me encontrou no Itamaraty, onde galgara eu diversas posições no setor econômico, tendo chegado, como jovem Ministro de Segunda Classe, à chefia do Departamento Econômico, pelas mãos de Vasco Leitão da Cunha e de Vicente Rao. Nossos contatos no Ministério da Fazenda (Conselho da Sumoc) foram muito rápidos, mas renunciavam nossa aproximação, e passaram a ser freqüentes quando ele assumiu o Itamaraty, onde eu estava no setor econômico, que lhe era muito caro, dada sua experiência nos cargos que ocupara. Isso não impediu que, em certo momento, quase tenha eu entrado em conflito com aquele homem que tanto admirava. Em vez de conceder-me a demissão que lhe pedira, contudo, Horácio não se magoou com a franqueza respeitosa de seu subordinado – e surpreendeu-me com sua reação. Aquele prestigioso chefe da Casa avaliou com grandeza meus argumentos e garantiu-me que dali por diante não haveria mais razão para divergências entre nós. Sentado a seu lado, fui vencido pela simplicidade e sinceridade de suas palavras, que me soaram como bom conselho e não, como repreensão.

Enfim, não consegui minha demissão e, logo depois, vagando a Secretaria-Geral, chamou-me Lafer para ocupá-la. Ao chegar eu ao seu Gabinete, foi-me logo dizendo: “Já mandei preparar o decreto de sua nomeação e espero que d’agora em diante não teremos mais problemas!”

Como exercera ação diplomática muito intensa, que o levava a freqüentes viagens ao exterior, Horácio Lafer confiou-me tarefas

que comprovavam que não duvidava da minha lealdade na interpretação dos princípios fundamentais de sua política na pasta. Acabei recebendo missões no exterior e no País, pela quais obtive sempre provas de seu apoio e confiança, inclusive quando assumi a presidência do Gatt, depois de eleito na assembléia reunida em Tóquio (1959), e reeleito em 1960.

Em 1965, encontramos-nos em Nova York, onde relembremos nossos trabalhos no Itamaraty. Referia-se com invejável memória às diversas situações em que tive com ele o prazer de colaborar. Almocei pela última vez com Horácio Lafer e Dona Mimi em casa acolhedora de uma grande anfitriã brasileira, Aimée de Heerin. Confiou-me ele mensagem para sua família no Brasil e nos despedimos com um “até breve!”, prometendo continuar nosso diálogo após seu regresso de Paris. Deus não quis que nos viéssemos a ver de novo, em encontro que, como aquele, fosse quase um despacho, marcado pelo seu afável convívio. Seu súbito falecimento pouco depois, em Paris, deixou-me um travo de saudade que o tempo não destrói.

Em novembro de 2000, quando a FIESP comemorou o centenário de Horácio Lafer, um dos seus fundadores, o Ministro Celso Lafer prestou justa homenagem ao ilustre parente, recordando alguns aspectos de sua personalidade e da curta, porém profícua convivência entre eles. Celso tinha 24 anos quando faleceu Horácio, tempo suficiente para apreciar a forte liderança que este havia desde cedo desenvolvido nos meios políticos e empresariais do País.

Em grandes traços, Celso Lafer lembrou a passagem de Horácio pela Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, sua participação na Liga Nacionalista, e o fato de que a sua turma de 1920 tivera como paraninfo Ruy Barbosa. Seu depoimento e a iniciativa desta coletânea traduzem a amizade e ternura da parte do Ministro, que não perde ocasião para resgatar a promessa que fizera ao primo de ajudá-lo a preparar suas memórias, “atrasadas e não começadas”, em virtude de suas atividades nas empresas, em cargos públicos e no Congresso.

De minha parte, procuro registrar, nas notas que seguem, alguns aspectos da carreira brilhante e patriótica de Horácio Lafer, a

quem me senti tão intimamente associado naquela fase final do governo do grande Presidente Juscelino Kubitschek. Terão maior desenvolvimento, naturalmente, alguns eventos ocorridos durante sua breve, mas ativa, passagem pelo Itamaraty, nos quais o assisti, em maior ou menor extensão, seja como chefe do Departamento Econômico, seja como Secretário-Geral do Ministério, além de em interinidades em sua ausência.

Liderança empresarial e participação no Congresso Nacional

Após concluir o curso de direito, em 1920, Horácio Lafer completou sua formação na Alemanha, onde estudou filosofia e economia. De posse de tal bagagem intelectual, e com a experiência colhida em projetos de vulto implantados pelo Grupo Klabin & Lafer, não é de surpreender que se destacasse nos meios empresariais de São Paulo, onde também se notabilizara um seu contemporâneo, Roberto Simonsen, que tanto admirava, e com o qual obtinha reconhecimento do empresariado como força política junto ao governo.

Sua aproximação pessoal com o governo iniciou-se no final da década de 20, com a participação, como assessor do Ministro das Relações Exteriores, Octávio Mangabeira, em várias reuniões da Liga das Nações. Mangabeira, segundo marcas de sua passagem, teria despertado no Itamaraty a atenção para a necessidade de que chefes das missões diplomáticas, além de suas funções de representação, se dedicassem também às relações econômico-comerciais nos países onde eram acreditados, para obter informações e realizar contatos de interesse para o intercâmbio com o Brasil.

O realce dado por Mangabeira a essa questão já fora objeto de atenção nas diversas reformas do Itamaraty, e iria tornar-se crescente à medida que os interesses do Brasil se projetavam cada vez mais no exterior. Essa preocupação certamente devia ser partilhada por Horácio Lafer, o jovem bem-dotado que privava com os líderes empresariais de maior destaque em São Paulo, onde o surto da industrialização se tornava inegavelmente evidente, com reflexos no

comércio exterior do País, no qual requereria, sem cessar, maior espaço para sua expansão.

Acompanhando o novo perfil do comércio que se desenhava pelo espírito empreendedor de seus contemporâneos, Horácio Lafer participou da fundação da CIESP, em 1928, integrando sua primeira diretoria. Mais tarde, atuaria como um dos pilares da FIESP, da qual veio a tornar-se Presidente-emérito.

À medida que crescia sua figura de empresário de sucesso, Horácio Lafer projetava-se também no campo político de São Paulo, Estado que passou a recuperar a posição que lhe cabia após o Movimento Constitucionalista de 1932. Deputado classista à Constituinte de 1934, elegeu-se, no ano seguinte, Deputado Federal pelo Partido Constitucionalista. Com o fim do Estado Novo e a reorganização dos partidos políticos, filiou-se ao PSD, elegendo-se Deputado à Assembléia Constituinte de 1946. Foi líder-da-maioria do governo Dutra, Presidente da Comissão de Finanças da Câmara Federal e Relator do orçamento da União. Aumentava, assim, sua experiência num terreno para o qual tinha inclinação especial, ampliando seu conhecimento com relação a pontos vitais do desenvolvimento do País.

Sua passagem pelo Congresso aguçou-lhe o sentido de responsabilidade pelo esmero do orçamento, o qual, segundo ele, não deveria ser visto como fonte de gastos pelos que mais buscavam a fácil mobilização de fundos públicos, por pura demagogia. Defendia aplicações que contemplassem o direcionamento de recursos mais urgentes para a solução de problemas fundamentais, como educação, saúde, habitação e infra-estrutura urbana, de modo a que o desenvolvimento desordenado de núcleos urbanos, em torno dos quais aumentavam as populações oriundas do crescente deslocamento das zonas rurais, pudesse garantir boas condições de vida e formação aos trabalhadores atraídos pelo emprego industrial. Lafer tinha enorme apreço pela formação escolar, que abria caminho a trabalhadores com melhores salários e maior produtividade.

A defesa da austeridade foi, sem dúvida, um dos pontos fortes de sua atuação na Câmara, onde pregava: “Devemos erigir em dogma,

imposto pela opinião pública aos governos e consagrado em lei, os dois princípios norteadores de nossa orientação financeira – o perfeito equilíbrio orçamentário e a mais rigorosa fiscalização das despesas públicas”. Perante seus colegas de Parlamento, não deixava de lembrar com veemência que “a saúde financeira de um povo avalia-se pela austera e firme administração dos resultados dos seus orçamentos, preservados pela luta contra o desperdício, sustentado pelo seu índice moral, pela exata e minuciosa fiscalização do emprego do dinheiro público”³. Perscrutando o futuro do Brasil, que desejava pujante e empreendedor, perguntava, da tribuna da Câmara: “Como melhorar a sorte dos homens do povo, se não houver aumento das riquezas? O destino de milhões de brasileiros – respondia – depende da iniciativa da produção, única solução para elevar o nível de vida do povo, para assegurar condições de crescimento saudável da economia pelo seu esforço criador, destruindo o pauperismo”.

Como membro do Conselho de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda (de 1943 a 1950), sustentou a conveniência de que o Brasil mantivesse comércio externo dinâmico e assegurasse o progresso tecnológico, para fazer face à diversidade da demanda externa e à necessidade de obtenção de maiores índices de produtividade que pudessem aumentar sua participação no comércio internacional.

Com o mesmo espírito com que defendia nossa economia, Lafer batia-se com firmeza pela estabilidade política do País, para assegurar o desenvolvimento econômico sustentado, incompatível com a má aplicação de recursos escassos e o mau direcionamento e fiscalização de tais recursos, que deveriam ser dirigidos contra a inflação, de modo a ganhar a luta contra a desigualdade e a pobreza.

O País crescera durante a Primeira Guerra Mundial ainda à sombra do café e outros produtos tradicionais, mas levando o mercado

³ Oxalá a Lei de Responsabilidade Fiscal aprovada pelo Congresso em 2001 possa resistir, no século XXI, às pressões de alguns escalões do governo que temem que, diante de seu texto moralizador, se provoque, na esfera dos Três Poderes, o enxugamento da máquina do Estado, facultado pelo progresso vertiginoso da informatização, que evita o desperdício, sem prejuízo das iniciativas democráticas.

a absorver, além de bens de consumo, bens de capital e matérias-primas para a indústria nascente, alterando e diversificando exigências de um país que atingia nível significativo, sobretudo na América Latina.

Ajuda externa na política exterior dos EUA – nova fase na cooperação com o Brasil – a CMBEU e seus antecedentes

A convocação de uma conferência internacional de comércio e emprego era idéia antiga de Cordell Hull, que conseguira persuadir o Presidente Wilson a incluí-la como o ponto III dos 14 princípios enunciados como essenciais à paz, ao findar-se a Primeira Guerra Mundial. Cordell Hull via no conflito econômico a causa primordial da guerra.

Na Conferência de Havana (1928), contra todas as expectativas, a OMC não chegou a ser formalmente aprovada. O Congresso norte-americano recusou-se, em 1949, a ratificar a Carta de Havana. A única parte da carta que foi de fato aceita e posta em prática foi a do Gatt – Acordo Geral de Tarifas e Comércio –, ou, especialmente, o capítulo VI, a saber, o segmento que tratava do comércio dos produtos manufaturados, que entrou em vigor em 1º de janeiro de 1948, com a assinatura de 23 países. Mais tarde, depois da Rodada Uruguai, a OMC foi concluída pelo Tratado de Marrakesh (1994).

Ninguém poderia sustentar que a simpática acolhida ao Presidente Eurico Gaspar Dutra em Washington, em 1948, tenha sido suficiente para mover engrenagens na administração norte-americana, mas o clima das conversas entre os Presidentes, pela sua simplicidade e franqueza, poderá ter chamado a atenção para a melhor compreensão dos meios para enfrentar, com fórmulas novas, problemas antigos.

Em 1942, havíamos tido no Brasil a Missão Cooke, que se dedicara a assistir as autoridades brasileiras a aumentar o auto-abastecimento, melhorar o sistema de transportes e incrementar a

substituição de importações essenciais. Em 1948, a Missão Abbink tratou especialmente de criar condições essenciais para atrair capitais privados, sem comprometer financiamentos oficiais. O Ponto IV, do Presidente H.S.Truman, que objetivava o lançamento de “um grande programa para dirigir o avanço dos benefícios do progresso científico e dos processos industriais para a melhoria e o crescimento das áreas subdesenvolvidas”, que já vinha sendo discutido desde os primórdios do Gatt, só começou a ser implementado, entretanto, quando o Congresso norte-americano aprovou, em junho de 1950, o Act for International Development (US\$ 34,5 milhões, contra os US\$ 45 milhões solicitados pelo Eximbank), autorizando o estabelecimento de comissões mistas para a montagem de programas de ajuda externa, técnica e econômica, com visão mais moderna, para fazer funcionar, com maior sentido prático, as parcerias para os países que se dispusessem a aceitar mais disciplina na escolha de prioridades e no preparo de projetos.

Em abril de 1950, o Chanceler Raul Fernandes, que havia acompanhado o Presidente Dutra em visita oficial aos Estados Unidos, aproveitou a oportunidade de uma reunião de embaixadores americanos para firmar acordo com o Embaixador Hershel Johnson para criação de uma Comissão Mista Brasil-Estados Unidos.⁴

Se, do ponto de vista dos Estados Unidos, suas promessas de ajuda tinham realmente por fim a contenção do comunismo como um problema de política externa para si próprio e para os países desenvolvidos com cujo apoio contava, já para o Brasil e os demais países subdesenvolvidos esse era um problema de desenvolvimento interno. Esse argumento foi defendido com ênfase por Horácio Lafer, então líder do governo Dutra na Câmara.

Ao compor o Ministério de seu governo em 31 de janeiro de 1951, o Presidente Getúlio Vargas convocou para chefiar o Ministério da Fazenda a Horácio Lafer, que, sendo Presidente da Comissão de Finanças da Câmara, bem avaliava a importância da CMBEU.

⁴ Ver Roberto Campos (1994, p. 115).

Por ocasião de sua posse oficial, tendo ouvido os Ministros João Neves da Fontoura e Horácio Lafer, Vargas tratou do assunto com Nelson Rockefeller, chefe da delegação americana, tendo sido decidida a aceleração das negociações. Semanas depois, chegaria ao Brasil o Secretário-Adjunto para Assuntos Americanos, Edward G. Miller Jr., acompanhado do futuro chefe da seção norte-americana da CMBEU, Senhor Francis Adams Truslow, que, vindo a falecer, foi substituído pelo Senhor Merwin Bohan⁵. Pela primeira vez, foi mencionada uma cifra de US\$ 250 milhões a ser fornecida pelo Bird e pelo Eximbank para os projetos considerados prioritários pela CMBEU.

Quando o Ministro João Neves, em fevereiro de 1951, compareceu oficialmente a Washington por ocasião da IV Reunião de Chanceleres Americanos, convocada para tratar da Guerra da Coréia, houve discussões diretas com o Bird e o Eximbank, bem como com o Senhor Edward G. Miller. As negociações resultaram na ampliação da posição norte-americana e representaram um passo na direção da meta de US\$ 500 milhões pleiteada pelo Ministro da Fazenda Horácio Lafer, em ação concertada com o Presidente Getúlio Vargas.⁶

A CMBEU foi instalada em 19 de julho de 1951, mas os compromissos definitivos foram assinados quando da visita do Ministro Lafer a Washington para a Assembléia Anual do Banco Mundial e do FMI, em setembro de 1951. No memorando de entendimento então firmado, foi mencionada a cifra global de CR\$ 10 bilhões (US\$ 540 milhões) para o financiamento de um plano “de reabilitação econômica e reaparelhamento industrial” a ser realizado nos seguintes cinco anos.⁷

⁵ De outubro de 1951 a agosto de 1952, Bohan foi substituído por J. Burke Knapp, do Bird.

⁶ Em 1951, ao receber os membros recém-nomeados do CNPq, entre os quais me encontrava, Getúlio Vargas expôs o programa de investimentos que ambicionava: “Com US\$ 600 milhões, eu mudaria muita coisa neste país!”

⁷ Na cerimônia de assinatura do memorando de entendimento, após reuniões no Departamento de Estado e no Tesouro, estiveram presente os Ministros Lafer e Neves da Fontoura, Walther Moreira Salles, então diretor executivo da Sumoc, Valentim Bouças, Glycon de Paiva e o Secretário da Embaixada em Washington, Roberto Campos.

A execução do memorando de entendimento evidenciou divergências entre o Banco Mundial e o Eximbank. Eugene Black, Presidente do Bird, reclamava para este os financiamentos a longo prazo, deixando ao Eximbank o financiamento de projetos de curto e médio prazos, favorecendo as exportações norte-americanas. Enquanto Herbert Gaston, do Eximbank, desejava satisfazer aquelas exportações, o Senhor Eugene Black se preocupava mais com as reações do mercado financeiro de Nova York, onde eram vendidos os títulos (*bonds*) do Banco Mundial. Além disso, somente o Banco Mundial teria condições de vincular seus empréstimos “a um bom comportamento” dos devedores, pois, como entidade multilateral, poderia pressionar para obter “políticas racionais” de saneamento financeiro e abertura a capitais privados, sem criar problemas de relacionamento bilateral. Se, de um lado, a parcela de financiamentos a longo prazo aliviava as necessidades de recursos do Eximbank, a ação de disciplinar o comportamento financeiro dos devedores sofria certas limitações por uma ortodoxia que o Eximbank gostaria de superar em caso de conveniências políticas ponderáveis. Já o Banco Mundial poderia “endurecer” o quanto lhe conviesse, por exemplo, no sentido de que o governo brasileiro “pusse a casa em ordem”, o que por vezes não convinha ao Eximbank.

Depois de procurar racionalizar a posição dos parceiros nos financiamentos, o Ministro Lafer seguiu para Nova York, a fim de sondar os meios financeiros locais. Partindo do esquema de cooperação Bird-Eximbank, e assistido por Nelson Rockefeller, buscou estabelecer contatos para atrair capitais privados. Contava sinceramente com a compreensão de seus interlocutores em Washington para corrigir as gritantes deficiências da infra-estrutura do País, e pensava mobilizar recursos privados e de grandes entidades financeiras para expandir os caminhos abertos pela CMBEU.

Como resultado das negociações efetuadas em Washington e Nova York, o governo confiava realmente que se tinha criado uma base mais racional para a cooperação econômica. O Programa de Reabilitação Econômica e Reparcelamento Industrial (então denominado Plano Lafer), estimado em cerca de US\$ 540 milhões,

com que tanto sonhava o Presidente Getúlio Vargas, seria um fator decisivo para o progresso do País, pois que, uma vez realizado, não deixaria de gerar confiança e atrair capitais privados.⁸

Com a determinação que demonstrava para vencer obstáculos no exterior, Horácio Lafer não poupou esforços para dar cobertura legal aos programas que compunham o plano que recebera lisonjeiramente o seu nome. Obteve a Lei nº 1 474, que criou o Plano de Reaparelhamento Econômico, para gerar a contrapartida aos financiamentos aprovados pela CMBEU, e a Lei nº 1 518, que autorizava o Executivo a obter empréstimos externos para o mesmo fim. No seu *élan* construtivo, obteve ainda a Lei nº 1 628, que instituiu o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE (18.06.1952).

Horácio Lafer conduziu a Seção Brasileira da CMBEU durante um ano e meio e a compôs com grandes nomes. Chefiada por Ari F. Torres, ex-Diretor do Instituto de Pesquisa e Tecnologia – IPT – de São Paulo, e tendo como secretário-executivo Victor da Silva Alves, reunia os seguintes conselheiros técnicos: Glycon de Paiva Teixeira, ex-diretor do Departamento Nacional da Produção Mineral (DNPM); Lucas Lopes, engenheiro ferroviário, um dos fundadores da Centrais Elétricas de Minas Gerais – CEMIG; Valentim Bouças, Presidente do Conselho Técnico de Economia e Finanças do Ministério da Fazenda, e Roberto Campos, então conselheiro econômico do Ministério das Relações Exteriores.

A seção norte-americana da CMBEU, dirigida pelo Senhor Merwin Bohan, mobilizou peritos de elevado padrão, que atacaram pontos estruturais de grande importância para o País, como transporte ferroviário, marítimo e fluvial, energia elétrica, metalurgia, construção naval, agricultura e indústrias básicas.

Como os bancos não poderiam aprovar somas globais e, sim, projetos específicos, houve necessidade de que se compusessem os projetos segundo as vocações das entidades fornecedoras, o que, de

⁸ O clima de otimismo gerado foi algo toldado quando o Presidente Vargas, mal avisado, falou em “espoliação” da remessa de lucros em discurso de fim de ano, o que, por mais que fosse explicado, não desapareceu da memória do mercado por muitos anos.

certo modo, levou o Eximbank a absorver projetos menores. No tocante ao Bird, além de se reservar este o direito a uma revisão final dos projetos, condicionava sua eventual decisão ao comportamento macroeconômico brasileiro. Os representantes brasileiros acreditavam sinceramente que as somas de US\$ 250 ou 300 milhões mencionadas de início seriam meramente indicativas; com os progressos feitos na elaboração dos projetos, esperavam poder atingir os US\$ 500 milhões, como era desejo do Presidente Vargas e de seu Ministro da Fazenda, sem as peias usuais do FMI.⁹

Foi lamentável que mudanças políticas tivessem retirado apoio a um esquema de colaboração que teria tido real impacto na economia brasileira, mudando a linguagem do governo brasileiro, habituado a fazer coro com os “pedintes” de auxílio financeiro externo. A CMBEU preparou análises globais do transporte ferroviário, navegação de cabotagem e dragagem, operações portuárias e rodoviárias, energia elétrica, metalurgia, indústrias de base, construção naval, armazenamento de grão etc., que tiveram grande efeito educativo, passando a orientar a ação do governo e da iniciativa privada no enfrentamento de pontos críticos no desenvolvimento do País.

Acredita-se que a semente de objetividade que foi lançada nos poucos anos em que funcionou a CMBEU influenciou o programa de ação do governo Juscelino Kubitschek, no qual surgiram diversos projetos que lembravam os procedimentos da comissão, muitos dos quais efetivados com sucesso, como as melhorias da antiga Vitória-Minas, os portos de Tubarão e Sepetiba, no Sudeste, e Itaqui, no Maranhão, o crescimento da produção agrícola no oeste brasileiro, provocando o escoamento fluvial pelo Madeira até Itacoatiara. Esses e muitos outros são exemplos de frutos da metodologia implantada com rigor pela CMBEU, que mudou a mentalidade dos planejadores brasileiros.

⁹ De 1953 a 1961, o Banco Mundial só concedeu financiamento a Furnas, enquanto o Eximbank liberou diversos pequenos empréstimos, especialmente a vários projetos de infraestrutura incluídos no Plano de Metas do Presidente Juscelino Kubitschek. Cf. *Roberto Campos (1994, p. 158)*.

A coerência dos pronunciamentos de Horácio Lafer nas suas aparições na Câmara, onde atuava com convicção e profundidade, revelava o estadista. Neles, há passagens que traduzem seu desgosto pela necessidade de prudência na correção dos erros de administrações passadas, que sucumbiram a baixas manobras políticas, cometendo erros lastimáveis e até incompreensíveis no Brasil de hoje. Em sua firme defesa de uma saudável política econômica, expôs Lafer à opinião pública erros de formulação de políticas macroeconômicas e desprezo até pela letra da lei. Toda essa defesa da tribuna quase chegou, em certos momentos, a exauri-lo fisicamente, mas contribuiu para forjar a sua imagem de homem público responsável.

Se as injunções dos interesses impatrióticos travaram-lhe a ação no Ministério da Fazenda – as combinações políticas do Presidente Getúlio Vargas acabaram por promover uma reforma do Gabinete, levando à demissão do Ministro Lafer –, não apagaram ensinamentos e provas de caráter que hoje são necessárias, cada vez mais, para que as políticas econômicas e sociais não sucumbam diante da falta de uma democracia sólida e confiável, que dê condições ao País de evitar os erros políticos dos homens e a fraqueza das instituições.

Lafer lutava por um país com um sistema político partidário moderno, sistema eleitoral seguro, e pela revisão realista das unidades da Federação e do desempenho de setores, que, uma vez realizada, tornaria o Brasil de seus sonhos uma realidade. Um instrumento que encheria de alegria o Ministro Horácio Lafer seria um sistema semelhante ao usado pelas Nações Unidas para avaliar o desempenho de seus membros. Um sistema desse tipo, construído sobre índices de avaliação dos Estados e dos Municípios, permitiria, ao medir desempenho, identificar tanto as áreas de desperdício quanto vícios de comportamento político e os excessos de burocracia, fontes de corrupção que tanto custam aos três Poderes, inclusive ao Judiciário, debilitando a moral pública e a esperança de um povo que tem vocação de grandeza.

Ministro das Relações Exteriores de Juscelino Kubitschek

Em seu discurso de posse no Itamaraty, em agosto de 1959, o Ministro Horácio Lafer realçou, inicialmente, a contribuição de Octávio Mangabeira, Raul Fernandes, João Neves da Fontoura e Vicente Rao, bem como o papel de seus mais recentes predecessores na pasta, J. C. de Macedo Soares e Negrão de Lima, pelo que haviam feito para traduzir em ação as diretrizes do Presidente Juscelino Kubitschek no campo de nossa política internacional, “propiciando um ambiente de colaboração e fraternidade no Hemisfério, reformulando e dando novo conteúdo ao panamericanismo”. Em seguida, manifestou sua intenção de fazer da Operação Panamericana uma das preocupações centrais da Chancelaria brasileira:

Eis chegado o momento de darmos a nossa organização política o substrato econômico, a base de segurança tão necessária à plena realização dos destinos nacionais e da nossa missão mundial [...] Para sermos de fato um continente de liberdade [...] para nos incorporarmos como força atuante na causa do mundo livre, cumpre buscar soluções que recuperem vastos núcleos humanos relegados a uma existência precária [...] Quero salientar que a OPA [...] torna mais viva para cada país a obrigação de [...] intensificar a luta no plano interno pelo desenvolvimento [...] Como acentuou o Presidente [Juscelino] na memorável conferência no Clube Militar [...] o pensamento nacionalista é um só na sua essência: construtivo e fraterno em relação às nações amigas, mas zeloso em preservar a liberdade de interpretar a realidade do País e de encontrar soluções brasileiras para os problemas brasileiros.

Segundo sua clara visão, Lafer achava que não deveríamos ficar “prisioneiros de um círculo limitado por nós próprios traçado, que nos impeça de expandir nossas exportações e recolher as que foram mais úteis ao desenvolvimento do Brasil”. Nesse sentido, propunha que o Ministério das Relações Exteriores se colocasse cada vez mais a serviço da conquista de mercados novos para as exportações brasileiras:

Os imperativos de nosso crescimento industrial nos compelem a um certo número de importações essenciais: somos necessariamente

obrigados a produzir divisas, a dinamizar as nossas atividades de comércio exterior, a caminhar ao encontro dos que podem comprar o que produzimos [...] O incremento das correntes de intercâmbio comercial do Brasil com os estrangeiros será, pois, um dos pontos de honra de minha ação neste Ministério [...] Onde houver um cliente possível para o Brasil, ali estará vigilante o setor econômico do Ministério das Relações Exteriores.

Missão à URSS

No final da década de 60, as negociações do Brasil com os países do Leste Europeu em moeda de compensação já incluíam a Polônia, a Checoslováquia e a República Popular Alemã. As negociações com a URSS, porém, encontravam resistências. Parece que, para evitar uma confrontação com Dom Jayme, Cardeal Câmara, Arcebispo do Rio de Janeiro, em vez de expor o Ministro Lafer a uma discussão áspera na defesa do comércio com a URSS, o Presidente Kubitschek encarregou-me da missão, para que o eventual fracasso da gestão não viesse a ser explorado politicamente contra seu hábil Ministro. A discussão do ex-aluno dos jesuítas com o Cardeal foi polida, mas não alterou convicções já enraizadas. O comércio seria uma “via de penetração do comunismo e agentes comerciais, espões disfarçados”.

Ao sair da audiência, encontrei Dom Helder Câmara, Arcebispo-auxiliar com quem tentei um desabafo, mas fui também infeliz: Dom Helder ouviu-me, encolheu os ombros, levantou os olhos aos céus e encerrou nosso encontro com um gesto de desalento. Nada disso impressionou o Presidente, que me fez partir com um tapa amigo nas costas: “não vá desapontar o Lafer!”

No final de 1959, parti com a delegação brasileira à Conferência das Partes Contratantes do Gatt, realizada naquele ano no Japão, durante a qual foi aprovada nova rodada de negociações tarifárias. Naquela reunião, terminava o mandato de Mr. Jah, delegado da Índia. A eleição do Presidente para as assembleias gerais anuais, como de costume, era resultado de consultas discretas do Secretário-Geral do Gatt, Wyndham White, e seu adjunto, Jean Royer. Apesar

da surpresa da consulta a nossa delegação, não me cabia recusa ao convite então feito, dada sua espontaneidade e distinção.

Realizada a eleição, com a escolha do chefe da delegação brasileira, coube a Mr. Jah saudar o novo Presidente. Ao fazê-lo, não pôde resistir à tentação de fazer uma restrição ao recém-eleito, que lhe parecia muito jovem. Ao agradecer-lhe as boas vindas, pedi vênias para citar Clemenceau, que, ao ouvir observação semelhante ao assumir um cargo no início de sua vida pública, dissera que não tinha como contestá-la, mas estava certo de que o problema seria resolvido pelo tempo.

Terminada a conferência, parti para Paris, onde encontrei a delegação brasileira designada pelo Ministro Lafer, com a qual deveria seguir até Moscou em avião especial da Panair do Brasil.

O Ministro Lafer havia querido dar o maior relevo à delegação brasileira, a primeira que, por convite soviético, feito através do governo polonês, chegaria a Moscou desde a ruptura das relações diplomáticas entre os dois países, em 1947, como reação de militares brasileiros contra um artigo publicado na imprensa, que coincidiu com um incidente que envolvera um diplomata brasileiro em Moscou, João Batista Soares de Pina.

A delegação com cuja chefia fui honrado era composta pelo Brigadeiro Henrique Fleiuss, Presidente do Conselho Nacional do Petróleo, pelo General Idalio Sardemberg, Presidente da Petrobras, por Renato Costa Lima, Presidente do Instituto Brasileiro do Café, Ignacio Tosta Filho, Diretor da Carteira de Comércio Exterior do Banco do Brasil – Cacex –, Ivan Gonçalves de Oliveira, Diretor de Câmbio do Banco do Brasil, técnicos do Banco do Brasil, do BNDE, da Petrobrás e funcionários do Itamaraty, dentre os quais Ovidio de Andrade Mello e o Secretário da delegação, Armando Salgado Mascarenhas.¹⁰

¹⁰ Este era portador de instruções para o chefe da delegação, e teve muito trabalho em desembarcar material botânico oferecido pelo Jardim Botânico brasileiro ao Jardim Botânico de Moscou, além de diversos produtos agrícolas, com que se devia montar uma pequena mostra de produtos agrícolas da pauta brasileira de exportação.

A delegação brasileira foi recebida em fins de novembro por seus colegas russos, chefiados por N.N. Smeliakov, Vice-Ministro do Comércio Exterior. Dali fomos para uma sessão de cumprimentos oficiais ao Ministro Nicolay Patolichev, a que se seguiu a distribuição dos grupos setoriais. Nos dias seguintes, as reuniões foram mantidas em ritmo intenso, porque, de início, tínhamos deixado claro que deveríamos partir entre 14 e 15 de dezembro.

Os jornalistas que desejavam acompanhar nossos passos diziam-nos que uma delegação francesa levava 40 dias para elaborar uma lista de trocas de acordo já existente. Por conseguinte, havia dúvida de que, sem acordo formal, a delegação brasileira pudesse concluir negociações de acordo e listas a ritmo tão rápido. Colegas de outras embaixadas, que nos recebiam com um misto de cortesia e curiosidade (França, Argentina etc.), achavam que era provável que se chegasse a bom termo sem reconhecimento diplomático. Mal sabiam que as instruções do Ministro Lafer não nos permitiam ir além das negociações comerciais.

A certa altura, depois de adiantadas as conversações, o Senhor Smeliakov enviou-me um texto de acordo comercial formal, muito bem feito. Fui visitá-lo, dizendo que, como profissional, só tinha louvores ao documento, mas, para desespero meu, não tinha credenciais para assiná-lo. Perguntou-me então se, diante da falta de um texto, não havíamos perdido o nosso tempo. Respondi-lhe que me sentia *rather miserable* por não poder apresentar texto tão perfeito quanto o seu, mas que havia preparado um texto que era um plágio de acordos entre comandantes em campanha. Chegava a ter constrangimento em apresentá-lo, depois do excelente trabalho que recebera. Com simpatia, Smeliakov pediu-me para estudar o texto em 24 horas. Entrementes, poderíamos discutir a criação de comissões comerciais no Rio e em Moscou. Voltei a dizer-lhe que continuava *miserable*, pois eram evidentes as razões de sua proposta de estabelecimento de missões comerciais para fomento das trocas entre nossos dois países. Todavia, pelas mesmas razões que citara quanto ao acordo, não as podia aceitar. Com bom humor, Smeliakov observou: “com o Gaspadin Barbosa da Silva, todas as boas

proposições eram apreciadas e louvadas com bons argumentos, mas, no final, o Gaspadin dizia ‘*everything is fine, but, but, but*’, e todas as proposições acabavam sendo refutadas”. Voltei a esclarecer as limitações de meus poderes e disse-lhe então que, com base no espírito de mútua confiança que havíamos estabelecido, permitia-me sugerir a preparação de um documento (*terms of understanding*), a ser firmado pelos dois chefes de delegação, “sem qualquer qualificação oficial”, mas que seria bastante para reger as trocas e os pagamentos acordados. Seguindo uma tradição mineira, chegara a oferecer-lhe um *fio de barba* para confirmar nossa palavra. Foi proposto também que qualquer problema ou dificuldade que requeresse providências no Rio de Janeiro ou em Moscou seria tratado pessoalmente pelos signatários dos “termos de entendimento” – Smeliakov em Moscou, e Barbosa da Silva no Rio de Janeiro. As operações que discutíamos, validadas pragmaticamente pelos nossos superiores, tornavam-nos pessoalmente responsáveis, um perante o outro, pelo que viesse a ocorrer.

A resposta afirmativa chegou-nos com um sorriso, horas depois.

Há quem pense que diplomacia requer dissimulação e malícia. Mas, na realidade, por mais crua que seja, a verdade dita com seriedade e firmeza valoriza o respeito à palavra dada e facilita muito mais os entendimentos do que sutilezas verbais.

Setenta e duas horas após nossas discussões sobre os procedimentos para formalizar nossos entendimentos, quase no limiar do dia da partida, nossos textos em inglês e russo estavam assinados, mas não houve tempo de preparar o texto em português antes de partirmos para o aeroporto.¹¹ Apesar de ter dormido tarde, a missão se esforçara para preparar o texto em português, para ser apresentado ao chefe da delegação soviética no aeroporto, pois assim estariam completos os termos negociados que deveriam ser apresentados ao Ministro Horácio Lafer.

¹¹ Na véspera do regresso, trabalhamos até as quatro horas da manhã para preparar textos em russo e em inglês. O frio no Ministério, vazio e sem aquecimento à noite, era tremendo. Só o pudemos suportar com conhaque e piadas.

Ao solicitar ao chefe da delegação soviética firmar o texto em português, ele o folheou, preparando-se para assiná-lo, quando um funcionário se destacou do grupo dos companheiros russos que tinham vindo ao nosso bota-fora e cochichou algo ao ouvido de Smeliakov. Este sorriu quando o interrompi, dizendo que, tecnicamente, tinha razão o rapaz que o desaconselhara a assinar, sem conferir, o texto que lhe apresentara. “Mas, como você sabe o que ele me disse, se não entende russo?”, perguntou. Retorqui-lhe: “o seu assessor, como profissional, disse-lhe com razão que não se assina texto oficial sem conferência prévia. Você pode deixar de assinar, pois, como disse, ele tem razão”. Smeliakov levou avante a assinatura do texto em português, dizendo: “para o Gaspadin Barbosa da Silva, assino sem precisar conferir!”

Assim foram iniciadas, com a maior cordialidade, as relações comerciais com a União Soviética, que seriam renovadas, depois do reconhecimento diplomático, pela missão chefiada pelo Embaixador Paulo Leão de Moura (23.11.1961), que ampliou as cifras das trocas, com textos em boa forma diplomática.

Como as negociações brasileiro-soviéticas eram informais, não foram organizadas visitas ao Ministro das Relações Exteriores e Primeiro-Ministro. Fomos, porém, gentilmente recebidos pelo Ministro do Comércio Exterior, Nicolay Patolichev, que apresentou oficialmente sua delegação, desejando sucesso ao nosso trabalho.¹²

Durante as negociações, fui também convidado pelo primeiro Vice-Ministro Anastas Mikoyan para uma audiência no Kremlin. Depois de larga troca de informações sobre a composição de nossas cifras recíprocas de comércio internacional e de investimentos, concluimos que, ao nos conhecer melhor, veríamos nossas reais possibilidades, sem nos iludirmos de que iríamos resolver de pronto todos os nossos problemas de comércio internacional. Através da

¹² Em 1966, depois de reatadas as relações diplomáticas, Patolichev faria uma visita ao Brasil para inaugurar a Exposição Industrial Soviética e reforçar o interesse soviético no incremento do intercâmbio, que foi negociado pelo meu colega e amigo Leão de Moura, que me substituiu no Departamento Econômico.

exploração de oportunidades recíprocas, poderíamos prudentemente ampliar as cifras de nosso intercâmbio.

Depois de discorrer sobre a magnitude de nossos problemas de infra-estrutura e de desenvolvimento, o Senhor Mikoyan indagou-nos sobre como financiávamos nossa produção nacional de petróleo, já que nosso atraso nesse terreno seria um entrave ao desenvolvimento do País. Certamente os “imperialistas” não teriam interesse em financiar a produção nacional, pois o crescimento do Brasil nos faria mais independentes, mas muito carentes de capital. Ponderei que, mesmo para nossas modestas metas de desenvolvimento, haveria certamente de faltar capital suficiente para manter um ritmo acelerado de crescimento; todavia, apesar das dificuldades, o Brasil continuava a receber dos “imperialistas” investimentos e créditos para diversos fins. O Senhor Mikoyan esboçou um sorriso, dizendo que, se o Brasil recebesse mais recursos para explorar o próprio petróleo, essa área cresceria a ritmo mais acelerado. Lembrei então ao Vice-Ministro que estávamos, agora, como os pescadores que havia visto debruçados sobre a superfície gelada do rio Moscova, passando seus anzóis através de pequenos orifícios na carapaça de gelo, por meio dos quais, pacientemente, esperavam poder colher algum peixe. Tentávamos abrir pequenos canais de comércio; todavia, com boa-vontade de ambas as partes, haveríamos de ver surgirem grandes fluxos de trocas entre os dois países. Seria a primavera que removeria o gelo, como estávamos então tentando.

Aproveitei a oportunidade e ajuntei que essa evolução favorável do comércio de que no momento se cogitava, mesmo em escala modesta, poderia vir a ser prejudicada se ocorresse mistura de comércio com ideologia. Respondeu Mikoyan de imediato que as autoridades brasileiras poderiam rejeitar qualquer alegação de apoio de Moscou que afetasse nossas relações comerciais. Após essa franca troca de verdades, acrescentei, ainda com certa desenvoltura ou audácia da juventude, que as autoridades soviéticas deveriam bem observar nosso comércio, pois se o mesmo fosse desvirtuado no Brasil por militantes travessos, não poderiam aquelas esperar melhor tratamento para estes do que dispensariam a brasileiros que se intrometessem em assuntos internos da URSS.

Integração regional

Sensíveis à tendência à formação de grupos regionais, como a Comunidade Econômica Européia (CEE), desenvolvida a partir do Tratado de Roma (1957), finalmente transformada na União Européia, um grupo de elementos do Departamento Econômico do Itamaraty¹³, estimulado pelo Ministro Lafer e por outros órgãos do governo, empenhou-se no projeto de criação de uma zona de livre-comércio no sul do Continente, com vistas a incrementar o intercâmbio regional. Apesar de objeções surgidas em alguns setores de que o Brasil, pela amplitude de seu mercado, estaria em desvantagem numa organização desse tipo, prevaleceu a opinião de que o País não poderia crescer sozinho, ignorando seus vizinhos. Razões de ordem técnica e política, entretanto, aconselhavam prudência no trato inicial da iniciativa que envolveria o Brasil, Argentina, Uruguai e Chile. O sucesso dessa associação sub-regional, após sua consolidação, poderia vir a ter desdobramentos futuros com outros participantes. A abertura do mercado brasileiro, em conjugação com o de seus parceiros, muito provavelmente haveria de propiciar um incremento geral de trocas, com reflexos favoráveis no desenvolvimento das respectivas economias, beneficiando-se todos com a formação do primeiro grupamento regional de trocas comerciais na América do Sul.

A solução aventada, uma vez compatibilizada com as normas do Gatt, teria a vantagem de ser mais construtiva do que eventuais programas de ajuda econômica, por ampliar e estimular complementaridades, com a gradual satisfação de necessidades recíprocas. Seria ilusório pensar que o Brasil pudesse vir a constituir uma ilha de prosperidade na América do Sul descurando do potencial de desenvolvimento da Região, a começar por aqueles países com que já mantinha maior intercâmbio. O Brasil, com sua experiência

¹³ Antonio Barros de Castro, Benedito Fonseca Moreira, Carlos dos Santos Veras, Christiano Nery de Sampaio Vianna, Edson Cesar de Carvalho, Genival de Almeida Santos, Gerson Augusto da Silva, Helio Schlitter Silva, Henrique de Oliveira Duprat, J.O. Knaack de Souza, Murillo Gurgel Valente, Nuno Fidelino de Figueiredo, Paulo Cabral de Mello, Paulo Leão de Moura e Raul F.B. Roxo Leite Ribeiro.

adquirida em diversas latitudes, com Estados e Territórios com diversas exigências para composição de oportunidades e de possibilidades, uma vez amadurecida a sua política interna, serviria de paradigma para vizinhos que teriam algo a aprender.

A fim de adquirir experiência no trato das variáveis das respectivas economias, e aproveitando-se de seu potencial de complementaridade para atingir, finalmente, uma união aduaneira, o Itamaraty buscou promover entendimentos com os países indicados, de modo a facilitar a composição de interesses, com menor risco de conflitos eventuais no processo.

A aproximação com a Argentina e a criação da Operação Panamericana

À época, o Brasil mantinha com a Argentina um comércio de porte ainda modesto, mais importante, porém, do que o que tinha com os demais países da América Latina, comércio que, por efeito da complementariedade, tendia a acelerar-se ainda mais, em decorrência de uma rede de transportes marítimo e terrestre que favorecia o intercâmbio.¹⁴ Ademais, já haviam sido introduzidas entre alguns países da sub-Região preferências tarifárias, baseadas em acordos bilaterais aceitos pelo Gatt, as quais, eventualmente, se compatibilizariam com uma área de livre-comércio. A constituição de uma zona de livre-comércio entre aqueles países era a única solução admitida pelo Gatt para manter e quiçá ampliar preferências tarifárias regionais que, além de já manter um fluxo de comércio do Brasil com

¹⁴ As relações entre os dois países já se vinham estreitando paulatinamente. Ainda em julho de 1940, durante a II Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores das Repúblicas Americanas, realizada em Havana, em negociações paralelas chefiadas pelo Embaixador Maurício Nabuco, Brasil e Argentina assinaram declaração conjunta a respeito de medidas destinadas a incrementar o comércio bilateral. Naquela altura, em carta a seu colega Julio Roca, Osvaldo Aranha escreveu: “Creio que chegou o momento de fazermos obra ampla e orgânica. Queremos examinar a hipótese de um acordo sem fronteiras e até sem alfândegas, como convinha às nossas economias complementares”. Mais tarde, ao assinar um tratado Brasil-Argentina sobre livre-intercâmbio (21.11.1941), Osvaldo Aranha voltaria ao assunto, “preconizando uma união aduaneira entre os dois países, aberta à adesão dos países limítrofes”.

seus parceiros do sul do Continente, beneficiariam, em especial, novos segmentos de suas exportações.

Em 1958, a eleição do Presidente Arturo Frondizi aproximou de forma amistosa e segura os governos da Argentina e do Brasil. Rivalidades políticas, desconfianças militares, a falta de entendimento no contexto continental e disputa de zonas de influência acabaram como por encanto.

Em 8 de abril daquele ano, ao visitar o Rio de Janeiro como Presidente-eleito, o Doutor Arturo Frondizi abriu as portas para o “entendimento amplo com o Brasil com o magistral discurso que então pronunciara no Itamaraty”¹⁵. Era político respeitador dos direitos, das leis, e desenvolvimentista como Juscelino Kubitschek. A propósito, Juscelino anotara:

O que Frondizi pregara era o mesmo que eu vinha fazendo no Brasil desde a campanha eleitoral. A única diferença em nossas atitudes era que ele estava no plano teórico. Não havia ainda assumido as rédeas do governo, e eu já dispunha de uma larga vivência de todos aqueles problemas. Essa identidade de pontos de vista facilitou as conversações que realizamos fora dos programas oficiais. Frondizi vivia, como eu, o drama de tentar conciliar a democracia e o desenvolvimento.¹⁶

Depois de tal começo, não seria de admirar-se que, ao lançar a OPA, o Presidente Juscelino Kubitschek quisesse capitalizar sobre o clima criado, ouvindo seu colega argentino. Nesse sentido, convocou o Ministro-Conselheiro em Buenos Aires, Mario Gibson A. Barboza, para vir ao Rio de Janeiro para consulta. Chegado ao Laranjeiras diretamente do aeroporto, Mario Gibson não esteve logo com Juscelino, que fora atender a compromissos externos. Entreteve-se com Augusto Frederico Schmidt e a equipe de funcionários do Itamaraty que trabalhara no texto da OPA, os quais lhe deram informações sobre os trabalhos até então realizados.¹⁷

¹⁵ *Gestão do Ministro Horácio Lafer na pasta das Relações Exteriores*, 1961, p. 6-8.

¹⁶ *Apud Gestão do Ministro Horácio Lafer na pasta das Relações Exteriores*, 1961.

¹⁷ Cf. recordações pessoais do embaixador Mario Gibson A. Barboza ao autor. *In Na diplomacia o traço todo da vida* (1992).

No dia seguinte, de manhã, Mario Gibson compareceu de novo ao Laranjeiras. O Presidente Juscelino Kubitschek, em trajes informais¹⁸, veio ter até a sala onde estavam reunidos os colaboradores do texto da OPA. Era a “diplomacia paralela” do Presidente. Após cumprimentar Gibson com sua gentileza costumeira, Juscelino exprimiu o desejo de ouvir um relato pormenorizado da situação da Argentina e seu governo democrático. Depois de três horas de exposição, o Presidente felicitou-o pela qualidade do relato apresentado e disse que o chamara porque queria apresentar o texto da OPA para obter o apoio do chefe de um país amigo, o Presidente Frondizi, tal a importância que atribuía à comunhão de vistas entre Brasil e Argentina.

Gibson permitiu-se indagar se a apresentação do histórico documento não poderia ser acompanhada por uma carta, dando tempo ao destinatário para apreciar o gesto do Presidente do Brasil e o texto proposto, para o qual solicitaria opinião e “sugestões”. Juscelino aquiesceu à idéia da carta, determinando a Gibson que lhe submetesse a minuta da mesma. Temia, entretanto, em falar, àquela altura, em “sugestões”, porque haveria risco de se criar algum problema na undécima hora. Gibson, com muito tato, ponderou que risco poderia haver, mas, no seu entender, o mérito de tal solicitação justificava enfrentar tal risco. O Presidente acabou convencido e passou a falar sobre a data da publicação. Inicialmente, na segunda-feira seguinte, ao que Gibson ponderou que o enterro de Nereu Ramos naquele dia iria roubar-lhe as manchetes. Na quinta-feira, haveria o jogo Brasil X Suécia, para disputa da Copa do Mundo, e na sexta-feira, as comemorações, caso o Brasil se sagrasse campeão. Acabou sendo escolhida a segunda-feira seguinte. Mas queria ver logo a carta!

Gibson, quando a sós com A. F. Schmidt, transferiu-lhe, como de direito, a honra do encargo, a qual Schmidt não relutou muito em aceitar. Às 17 horas, Gibson dirigiu-se ao escritório de Schmidt, a seu pedido, onde tomou conhecimento do trabalho efetuado. Foram então levar a carta ao Presidente.

¹⁸ Cf. *Claudio Bojunga* (2002, p. 502).

Chegados ao Laranjeiras, foram recebidos por Juscelino, que leu a carta e a firmou. Sua delicada apresentação a Frondizi foi então confiada a Mario Gibson, diplomata experimentado que tinha, inclusive, estreitas relações de amizade com J. M. de Pablo Pardo, fiel e prestigiado assessor de seu Presidente.

Mal chegado a Buenos Aires, Mario Gibson foi logo recebido pelo Presidente argentino na residência oficial de Olivos. Deixados a sós, Frondizi leu a carta de Juscelino, visivelmente sensibilizado, e, em seguida, passou a ler o Projeto da OPA com muita atenção, terminando por aprová-lo, sem reparos.

Em 20 de junho de 1958, após o recebimento de carta pela qual D. Eisenhower demonstrava receptividade à proposta, Juscelino Kubitschek pronunciou discurso lançando a OPA, sendo apoiado cinco dias depois pelo Presidente Arturo Frondizi.¹⁹

Na primeira reunião do Comitê dos 21 da OPA, em Washington, em dezembro de 1958, as relações entre as delegações brasileira e argentina caracterizaram-se pela mais estreita e produtiva cooperação.

Nesse momento de clima tão favorável nas relações entre os dois países, cuja importância não perdia ocasião de realçar, seja no Congresso, seja na sua passagem pelo Ministério da Fazenda, Horácio Lafer, tornado Ministro das Relações Exteriores em meados de 1959, não perdeu oportunidades para cultivá-las, coadjuvando com grande objetividade e lealdade a pregação de Juscelino.

Como o momento lhe parecia realmente propício, fez uma visita de cinco dias a Buenos Aires, a convite, sendo portador de outra carta de Juscelino a Frondizi. Discutiu o déficit brasileiro em seu comércio com a Argentina, a taxação interna sobre as frutas brasileiras, a venda de manufaturados, bem como material ferroviário, estabelecendo construtivos e sólidos entendimentos com o governo argentino. Esses itens foram objeto de negociações em seguida realizadas no Rio e em Buenos Aires. Esperava Horácio Lafer, contudo, que, com a criação da Alalc, através da qual se deveria perseguir uma

¹⁹ Cf. *Fernando Mello Barreto* (2002, p. 192).

repartição especializada de trabalho e produção entre seus membros, houvesse, cada vez mais, um melhor aproveitamento dessas oportunidades de negociações entre as partes.

Diante do justo realce dado às relações políticas e econômicas com a Argentina, além de discussões econômicas propriamente ditas, firmou Lafer um protocolo de consulta para coordenar posições políticas através de troca de pontos de vista antes de conferências internacionais, para harmonizar colocações com vistas à defesa de interesses comuns.

A visita ao Paraguai

As convicções pessoais do Ministro Horácio Lafer fizeram-no cuidar com grande interesse dos problemas paraguaio-brasileiros, que apresentavam aspectos impostergáveis, dadas as características político-econômicas de nosso vizinho. Considerava que, se esses pontos fossem atacados com perseverança e firmeza, a prosperidade do Paraguai e sua estabilidade política seriam fatores positivos para suas relações com o Brasil.

Em fevereiro de 1960, apesar da recente tentativa de subversão no País, Horácio Lafer visitou o Paraguai, que avançava em sua estruturação democrática rumo a uma nação “economicamente próspera e social e politicamente estável”. O Ministro Lafer e sua Missão discutiram com os paraguaios, entre outros assuntos bilaterais, a construção e segurança da ponte internacional, o regime de navegação do Rio Paraguai, a situação da agência do Banco do Brasil em Assunção, etc., problemas que iriam antecipar as grandes negociações previstas sobre Itaipu, que criou novos e mais profundos laços entre as economias dos dois países.

Com os ecos ainda recentes da Declaração de Santiago (1959), o Ministro Horácio Lafer fez uma grande pregação democrática, mantendo contatos com o Presidente da República e membros de seu governo, incluindo também a oposição.

Já nos anos mais recentes, os problemas da Tríplice Fronteira (Brasil, Paraguai e Argentina) apresentaram aspectos delicados. A

Declaração de Santiago deve ter pesado até hoje no Paraguai, tendo o Brasil acabado por dar asilo ao General A. Stroessner e, mais recentemente, ao General Lino Oviedo, a quem o Brasil não pôde deixar de acolher, em consequência de tensões internas após a morte do Vice-Presidente da República.

O espírito de apaziguamento do Ministro Lafer, sempre apoiado por Juscelino, tem-se mantido até hoje. Com prudência e tato, o governo brasileiro tem mantido diálogo amistoso para evitar que as composições políticas possam ser objeto de negociações irresponsáveis, do tipo daquelas que criaram as dificuldades experimentadas por Peru e Venezuela.

Da Alalc ao Mercosul

O tratado que criou a Associação Latino-Americana de Livre-Comércio teve sua estrutura fundamental discutida em negociações conduzidas em Genebra, no seio das partes contratantes do Gatt, onde os limites de concessões tarifárias para formação de uma zona de livre-comércio foram debatidos amplamente nos seus aspectos técnicos e políticos, muito especialmente com um grupo de representantes da União Européia.

Em 1958, a convite do Secretário-Geral da Cepal, Raul Prebisch, conversas mais profundas foram iniciadas em Santiago do Chile com os países do sul do Continente, nas quais me coube sustentar, pelo Itamaraty, a posição brasileira em favor de um tratado regional de livre-comércio.

Em Santiago, a delegação brasileira teve de dissipar temores expressos ao chefe da delegação do Chile, Fernando Llanes, de que o Brasil, circunscrevendo as negociações aos quatro países (Argentina, Brasil, Uruguai e Chile), perseguia uma política de absorção gradativa dos vizinhos da América do Sul. Essa insinuação foi energicamente rebatida pelo delegado do Chile, cuja posição foi respaldada pelo chefe da delegação argentina. O texto então preparado viria a servir de base à redação do primeiro Tratado de Montevideu, firmado em fevereiro de 1960 pelo Paraguai, Peru, Bolívia e Equador, além

daqueles quatro (Argentina, Chile, Uruguai e Brasil), que criou a Associação Latino-Americana de Livre Comércio, com sede na capital uruguaia.

Uma vez empossado no Itamaraty, em agosto de 1959, o Ministro Lafer prosseguiu seus esforços para conclusão dos últimos aspectos do tratado de livre-comércio que veio a assinar em Montevideu em fevereiro de 1960, ao mesmo tempo em que buscou criar organismos técnicos no Brasil para levar avante os passos necessários para concretizar a associação regional.

O tratado de 1960 incluía a “cláusula de nação mais favorecida” e concessões para “os países de menor desenvolvimento relativo”. Foi considerado como um estágio inicial, cujos desdobramentos posteriores poderiam levar a uma união aduaneira e mesmo a um mercado comum, como na Europa. A complexidade dessa primeira fase de integração regional, contudo, acabou retardando o processo discutido longamente pelas missões de signatários do tratado.

A composição de interesses no seio da Alalc, como previra o Brasil, foi agravada pelas turbulências da política e da economia dos participantes. A extensão de concessões, por força do princípio de nação mais favorecida, deu lugar a demoradas negociações e repetidos pedidos de exceções, que acabavam emperrando o progresso das liberações intrazonais.

A principal causa do lento progresso da Alalc pode ser atribuída à disparidade no número de variações e exceções de seus integrantes. As múltiplas medidas de exceção deviam-se à lenta admissão dos parceiros de que o crescimento de cada um dependia, a par do aumento de produtividade, da inovação das estruturas para dar consistência à complementaridade. Só com tal compreensão seria possível identificar e administrar a inércia e egoísmo das estruturas nacionais de forma a poder liberalizar “parte substancial” do comércio entre as partes.

Apesar dos tropeços que sofreu, a Alalc desenvolveu, em duas décadas de existência, um acervo de experiências que permitiu a elaboração do segundo Tratado de Montevideu, em 12 de agosto

de 1980, que criou a Associação Latino-Americana de Integração (Aladi). Com mais realismo no tocante à administração de egoísmos setoriais ou regionais, este tratado não acolheu a multilateralização automática das concessões através da “cláusula de nação mais favorecida”.

A Aladi constituiu um significativo avanço pela sua formulação pragmática, buscando minorar os problemas de composição de interesses, ao estabelecer um mecanismo de redução automática das barreiras ao comércio, mas com a possibilidade de aplicação de medidas de salvaguarda. A principal diferença entre a Alalc e a Aladi é que esta admitia de um país-membro limitar as concessões a outro país-membro com que houvesse maior reciprocidade. Todavia, a diversidade de condições peculiares aos parceiros veio a dificultar, como na organização anterior, a consecução do objetivo maior, ou seja, a integração.

Entrementes, acentuou-se a evolução de grupos regionais, como a Comunidade Econômica Européia (CEE), da qual resultou a União Européia. Constituída inicialmente pela Alemanha, França, Itália, Bélgica, Luxemburgo e Países-Baixos, reforçou-se com a adesão do Reino Unido e, mais tarde, com a da Dinamarca, Espanha, Portugal, Irlanda e Grécia. À Europa dos Doze vieram juntar-se, por convênio especial, os membros da Associação Européia de Livre-Comércio (Efta, sigla em inglês), ou seja, Suécia, Noruega, Suíça, Áustria, Finlândia e Irlanda.

Mais recentemente, foi concluído o North American Free Trade Agreement (Nafta), pelos EUA, Canadá e México. Países do Pacífico e do Caribe também vêm mantendo zonas preferenciais, beneficiando-se das experiências vividas em outras partes do globo.

No sul do Hemisfério, o conceito original da associação regional ressurgiu com maior força. A Argentina, cônica de que se beneficiou de um mercado mais amplo, demonstrou visão ao despir-se dos falsos e velados temores de 1958, unindo-se ao Brasil, Uruguai e Paraguai pelo Tratado de Assunção (1991) para dar um passo mais arrojado no programa de integração regional: a formação da união aduaneira no Cone Sul, sob a sigla de Mercosul. A fusão de partes da

Alalc e da Aladi no Tratado de Assunção atraiu mais três países – a Colômbia, Venezuela e o México. Ainda não era o mercado comum muito mais amplo criado na Europa, mas já pressupunha um alinhamento mais ambicioso dos parâmetros macroeconômicos dos países-membros, a fim de evitar os atritos técnicos e financeiros que tenderiam a multiplicar-se, sobretudo com a inclusão de novos participantes.

O Mercosul é por vezes já visto como um mercado comum em razão de seu nome, mas ainda está longe de realizar uma verdadeira integração. A manutenção da paridade do peso argentino (1 peso – 1 dólar) depois que o Brasil, em janeiro de 1999, veio a adotar o câmbio flutuante, acabou com a marcha da integração que, tímida em 1960, fora gradualmente aproximando os setores de produção dos dois países. Enquanto a economia argentina tinha escoadouro franco para sua produção agropecuária e dava os primeiros passos para sua industrialização e como produtora de petróleo, o comércio intrazonal cresceu a passos largos. Sem a indispensável convergência dos parâmetros macroeconômicos dos dois países de maior peso no Mercosul, contudo, este, depois de um progresso encorajador, vem lamentavelmente perdendo seu *élan* integrativo, tornando-se vulnerável. O Chile, por sua vez, foi mostrando preocupação com suas correntes de comércio com os Estados Unidos e países do Pacífico, especialmente quando os dispositivos do Tratado de Assunção, que previam a expansão das trocas intra-regionais, passaram a enfrentar novas variáveis, tais como a *Alca* (“associação de livre-comércio das Américas”) e as freqüentes tentativas de abertura comercial pela União Européia.

Nesta altura, em 2002, é difícil fazerem-se previsões, diante das posições paradoxais dos países desenvolvidos (EUA e os da União Européia), que pregam globalização e liberdade de comércio. A parceria no comércio, sem prejuízo de barreiras tarifárias e não tarifárias, causa apreensão aos países emergentes, que têm dificuldades em participar de sistemas em que alguns “são mais iguais do que os outros”.

É provável, no entanto, que após a solução da crise argentina imponham-se novas negociações, sobretudo para a determinação de

políticas macroeconômicas convergentes, que facilitem a elaboração de tarifa externa comum, essencial a promover a solidez da união aduaneira.

Visitantes ilustres

Durante a gestão de Horácio Lafer no Itamaraty, o governo brasileiro teve ocasião de receber quatro Chefes de Estado: o Presidente do México, Lopez Mateos, em janeiro de 1960, o Presidente dos Estados Unidos, D. Eisenhower, em fevereiro, o Presidente Oswaldo Dorticós, de Cuba, em junho, e o Imperador da Etiópia, Hailé Selassié, em outubro, além do Vice-Presidente das Filipinas, Diadato Macapal. Em dezembro, foram recebidos ainda os Ministros das Relações Exteriores da Argentina, Equador, Colômbia, Israel, Paraguai, Bélgica e Alemanha.

O Presidente Juscelino Kubitschek dedicou especial atenção à visita do Imperador da Etiópia, Hailé Selassié I. Sua chegada a Brasília, com seu uniforme cáqui, capacete colonial, platinas adornadas com mechas de juba de leão e passo cadenciado, causou muito boa impressão. O Imperador foi tratado com muita simpatia e distinção pelo Presidente Kubitschek e, depois de completar a visita oficial à capital brasileira, decidiu seguir para São Paulo. Juscelino insistiu para que eu, na condição de Ministro, interino, das Relações Exteriores, partisse com o Negus para a capital paulista. Desejava dar ao monarca africano as maiores provas de consideração, e não queria que lhe faltasse nada que o impedisse de sentir a pujança daquele centro industrial que prenunciara a vocação de grandeza do País.

Durante a viagem, notei que o Ministro das Relações Exteriores etíope fora chamado à cabine de Sua Majestade, onde se demorou, voltando com ar taciturno, que não favorecia perguntas. Diversos membros da comitiva também demonstravam visível preocupação.

Chegados a São Paulo, fomos recebidos no aeroporto pelo Governador Carvalho Pinto com honras militares e, em seguida, levados ao Hotel Othon, onde fomos hospedados. O Embaixador do Brasil em Beirute, Bolivar de Freitas, que acumulava a represen-

tação naquela capital com a de Adis-Abeba, calejado pelo seu passado de político mitingueiro de Minas Gerais, misturava-se aos grupos que se formavam à porta do hotel para ver passar o visitante ilustre. De repente, em meio à multidão, com o desembaraço que adquirira em comícios, soltava o grito contagiante de agitador das turbas, a fim de despertar os espectadores para manifestações de carinho e calor popular ao Imperador, sensibilizando-o pela vibração e “espontaneidade”. Para preservar sua identidade, Bolivar de Freitas dobrava-se com o chapéu amassado na mão, gritando a plenos pulmões: “Viva Sua Majestade o Imperador da Etiópia, Hailé Selassié!”. Os vivas ao Imperador e os aplausos ecoavam em meio a palmas prolongadas que provocavam largos sorrisos, não deixando dúvidas quanto a satisfação do sizado, nobre visitante.

Encaminhado pelo Itamaraty, Sua Majestade recebeu, durante o dia, o Embaixador Jeffrey Wallinger, da Grã-Bretanha, que lhe trazia notícias de Adis-Abeba, obtidas pelo governo britânico através da rádio privativa de sua embaixada naquela capital. Diante das informações recebidas, o Imperador ainda manteve a programação do dia, como se nada houvesse acontecido, mas acabou sustando o jantar que lhe seria oferecido pela Sociedade de Amigos da Etiópia.

No meu gabinete improvisado no hotel, cercado pelos diplomatas que me acompanhavam, recebi um primeiro emissário da comitiva do ilustre hóspede. Viera solicitar, em nome do Imperador, nossa intervenção junto ao Citibank para liberar um cheque de cerca de US\$ 90.000,00. O Imperador desejava partir naquela noite e o gerente do banco alegava que, diante do montante do saque, só poderia liberá-lo no dia seguinte, entre 8 e 9 horas. Convocado o simpático gerente da agência de São Paulo, repetiu este que não tinha poderes para descontar cheque tão vultoso sem autorização da matriz em Nova York.

O primeiro emissário retirou-se diante do impasse e logo após assomava a nosso gabinete de campanha, visivelmente aborrecido, o próprio Ministro das Relações Exteriores. Referiu-se ao motim em sua capital, esforçando-se para aparentar tranqüilidade. Com relação ao motim, disse: “*Ce ne sont que des enfantillages!*” Regressando com

presteza, o Imperador restabelecerá a ordem, sem derramamento de sangue. A Sua Imperial presença porá fim aos distúrbios”²⁰. Repetiu os agradecimentos de Sua Majestade ao Presidente do Brasil e às autoridades federais e estaduais pelas atenções com que fora cumulado, mas agora precisava de um gesto positivo do governo brasileiro, que seria decisivo para que Sua Majestade reassumisse o governo de seu País.

Diante da situação criada, convoquei de novo o gerente do banco para fazer um forte apelo para a liberação do cheque. Com muita gentileza, ele me disse que, naquelas circunstâncias, não hesitaria em liberar a importância sacada, se o governo brasileiro garantisse o cheque, caso Adis-Abeba o surpreendesse com uma *stop-payment order*.

O tempo urgia. Ouvindo meus companheiros, dei um rápido balanço nos prós e contras da situação, a fim de agir com presteza. Lembrei-me de que se o nosso hóspede ilustre não pudesse partir, além de não poder reaver o trono, teria provavelmente de ser mantido como exilado, por algum tempo, pelo governo brasileiro. O grupo e comitiva se compunham do Imperador, sua filha, o Chefe de Estado Maior, o Ministro das Relações Exteriores etc., mais tripulantes. Ao todo, 23 pessoas. Se ficassem hospedados pelo governo entre dois e três meses, custariam mais caro do que o risco a que nos expúnhamos. O gerente do banco só pedia a minha palavra, em nome do governo brasileiro. Como não havia tempo para consultas, com os números que tinha na cabeça, resolvi dar a garantia, e a comitiva imperial pôde partir.

O Governador Carvalho Pinto, membros de seu governo e nós, do Itamaraty, levamos o Imperador ao aeroporto para iniciar sua histórica jornada de volta à Etiópia. Mal chegara de volta ao hotel, telefonou-me o Presidente Juscelino Kubitschek para saber se partira satisfeito o monarca visitante, e como tinham terminado nossas providências para atender às condições solicitadas por Sua Majestade,

²⁰ Realmente, não houve derramamento de sangue, porque, segundo constou à época, alguns rebeldes foram enforcados!

pois, a despeito das circunstâncias, desejava que levasse lembrança favorável do Brasil. Disse-lhe, com certo receio, que se o cheque não fosse honrado e tivesse que ser pago por mim, não saberia se meu patrimônio pessoal daria para satisfazer o banco, uma vez que minha decisão não fora submetida nem ao Ministro da Fazenda, nem ao próprio Presidente. Juscelino deu uma gostosa gargalhada, que desatou o nó que trazia à garganta, assegurando-me que honraria minha palavra porque fora dada após considerações de prudência e bom senso.

Aliviado, pude fazer acompanhar o trajeto do avião pelos pontos principais da rota, sabendo que viajavam bem a comitiva imperial e seus agregados. Depois de uma parada para abastecimento na África Ocidental, foi pousar em Asmara. De lá, o Negus prosseguiu de automóvel em viagem triunfal até Adis-Abeba, sendo saudado efusivamente pelo seu povo ao longo de todo o percurso. As conseqüências da restauração da ordem foram depois conhecidas.

Mais tarde, o Negus convocou o Embaixador Bolivar de Freitas a sua capital para reiterar os imperiais agradecimentos ao governo brasileiro. Como deferência especial, recebeu o Embaixador na entrada do Palácio, acompanhado pelos bem comportados leões imperiais, que se postaram, durante a audiência, ao lado do trono, provocando natural inquietação em nosso Embaixador. Ainda como prova de gratidão, enviou ao Brasil um representante especial, que foi portador de condecorações concedidas a altas autoridades brasileiras que conhecera.

O incidente marcou época e nunca poderá ser esquecida a alta deferência com que o governo brasileiro tratara o famoso monarca do império etíope, o Leão de Judá, descendente do Rei Salomão. Foi tão marcante o interesse do chefe do governo brasileiro pela segurança e bem-estar do nobre visitante, que alguém poderia suspeitar que o Presidente Juscelino quisesse que o Brasil retribuísse, séculos mais tarde, a acolhida dada aos antigos visitantes portugueses do século XVI no Reino do Prestes João, onde colheram eles informações que tiveram repercussão em Portugal e na Europa, tornando-se um capítulo importante na história dos descobrimentos.

O destino do Santa Maria

Na ausência do Ministro Lafer, mas sempre em contato com ele, fui confrontado, na condição de Ministro de Estado, interino, com o seqüestro do navio português *Santa Maria*, episódio que teve grande repercussão no Brasil e no mundo. O Itamaraty, em contato com o Presidente Juscelino Kubitschek e com o Ministro de Estado, preparou a posição brasileira, cujo desenlace só veio a verificar-se após a posse do Presidente Jânio Quadros, já assistido pelo Ministro Afonso Arinos de Mello Franco, como passo a descrever.²¹

O navio português *Santa Maria*, em viagem de cruzeiro turístico pelo Caribe, após zarpar do porto de La Guayra rumo a Miami, com mais de 600 passageiros de diversas nacionalidades, fora dominado, na noite de 21 para 22 de janeiro de 1961, pelo Capitão Henrique Galvão, com 70 acompanhantes (portugueses e espanhóis), após escaramuça em que pereceu o terceiro piloto de bordo. O morto e os feridos foram desembarcados na Ilha de Santa Lucia, partindo depois o navio para rumo desconhecido.

O ato insólito causara grande emoção nos países da nacionalidade dos passageiros, e em particular nos Estados Unidos, cujas forças militares, aéreas e navais saíram-lhe no encalço. Sem se conhecer a motivação dos amotinados, foi o caso tratado como *puro ato de pirataria*. O comando aéreo norte-americano chegou a expedir 14 aviões militares para o Recife, sem audiência prévia das autoridades brasileiras, para patrulharem o Atlântico. Mais comedida, a marinha norte-americana solicitou permissão, através de sua Embaixada no Rio de Janeiro, para que dois *destroyers* utilizassem Belém como base de apoio para uma operação de varredura aeronaval, destinada a localizar e aprisionar o *Santa Maria* e os “piratas”, e a recolher os aflitos passageiros.

Mesmo sem ter notícias precisas sobre o evento, a imprensa brasileira transcrevia comunicados do governo português e do próprio Capitão Galvão. Este, após ter-se dirigido à Ilha de Santa Lucia, em

²¹ Ver Afonso Arinos de Mello Franco (1965 e 1979).

arribada humanitária, expedira mensagem das “forças de ocupação do Santa Maria”, em nome da “junta internacional de liberais”, presidida pelo General Humberto Delgado, “presidente-eleito da República Portuguesa, privado fraudulentamente de seus direitos pelo Governo de Salazar”, nas eleições de 1958. Dizia que assumira “o comando das forças rebeldes como primeira medida para libertar os territórios nacionais”, que reinava tranqüilidade e segurança a bordo e que desembarcaria os passageiros, “com todas as garantias e rapidez possíveis, no primeiro porto que garanta não será o navio apreendido”. A mensagem enfatizava ainda que o movimento tinha “um objetivo político puramente democrático, [...] puramente antitotalitário, contra todas as tiranias”, e por fim pedia “apoio de todos os governos e povos verdadeiramente livres do Mundo Livre e reconhecimento político desta parcela libertada do território nacional, presidida pelo General Delgado, que o povo português elegeu, em maioria, e que é nosso chefe de direito. Para começar a nossa ação, não pedimos a menor assistência política ou material de um governo estrangeiro”.

Já no dia 24 de janeiro, o Professor Haraldo Valladão, Consultor Jurídico, emitira um primeiro parecer, a pedido do Ministro Lafer, opinando que os fatos, como conhecidos, não configuravam o *crime internacional*, delito *juris gentium*, de “pirataria absoluta”, no sentido clássico, sujeito à repressão universal – diversa da pirataria relativa, prevista somente em leis internas de certos Estados ou em tratados bilaterais, também chamada, “por analogia” (autores franceses), “pirataria legal” ou “quase-pirataria”. Lembrava o Professor Valladão que o Brasil tinha “orientação quase secular no sentido de se atribuir a qualificação de pirataria internacional e de rejeitá-la, no caso de ocupação por revoltosos, de navios para luta política, sem atentar indistintamente contra a segurança das nações e, em particular, sem atentar contra o Brasil, pessoas e propriedades brasileiras”.

A propósito, mencionara os casos de dois navios, o *Porteño* (1873) e o *Montezuma* (1877), citados por internacionalistas²², em que se firmou diretriz publicamente enunciada, “aprovada por nossos doutrinadores e cristalizada em convenção que ratificamos”.

²² Calvo, *Le droit international, théorie et pratique*, II/588/94.

No caso do vapor argentino *Porteño*, que fazia a ligação Montevideu-Buenos Aires, e fora ocupado por rebeldes que estavam a bordo como passageiros, o Cônsul argentino solicitara à Legação do Brasil em Montevideu que “ordenasse ao chefe da estação naval brasileira que agisse como se faz contra um navio-pirata”. A solicitação determinou a desaprovação do governo imperial, em despacho “juridicamente bem fundado” do Ministro dos Estrangeiros, Visconde de Caravelas, àquela legação, no qual dizia que, em caso de luta civil na Espanha, os governos da França, Inglaterra, Alemanha e outras nações admitiram que “pudessem ser capturados ou desarmados os navios dos insurgentes, se entrassem nos portos dos respectivos países, mas de nenhum modo se comprometeram a persegui-los em águas de uso comum”. E continuava: “A regra que assim observaram potências as mais cultas concilia perfeitamente o apoio devido à ordem legal de todos os países com os deveres da bem entendida neutralidade. É a regra que o Brasil também quer seguir”.

Insistiu ainda o Visconde de Caravelas que essa diretriz deveria ser observada “com relação a quaisquer casos análogos que para o futuro se dêem, exigindo que as nossas esquadras e legações não tratem como piratas navios suspeitos de pertencerem a rebeldes de qualquer nação, senão no caso de que ofendam a bandeira brasileira ou as pessoas e propriedades brasileiras. Fora disso, se alguma dessas embarcações entrar fisicamente em um porto nosso, marítimo ou fluvial, será obrigada a sair como navio sem representação legal”²³.

No segundo caso, em 1877, o Ministro da Espanha solicitou ao governo imperial que tratasse como pirata o navio *Montezuma*, ocupado por revolucionários cubanos, que atacava navios mercantes espanhóis no Rio da Prata. Em resposta, nosso Ministro dos Negócios Exteriores, o Barão de Cotegipe, disse que o governo espanhol era livre para considerar o *Montezuma* como pirata, mas a sua conceituação não era aceitável pelo governo imperial, pelas razões citadas em nota ao Ministro da Espanha no Brasil.

Alguns críticos da posição brasileira no caso do *Santa Maria* argumentaram que a caracterização do ato de pirataria não requer o

²³ Aos rebeldes do *Porteño*, internados no Brasil, foi concedido asilo pelo governo imperial.

fim de lucro. Foi até citado o tratado de L. Oppenheimer²⁴, mas a citação foi parcial, deixando de atentar para as múltiplas definições que foram tentadas por autores de renome, no intuito de cobrir os diversos aspectos da violência no mar. Senão, vejamos.

Inicialmente, diz Oppenheimer (par. 372, p. 486): “Pirataria, em seu sentido original e estrito, é todo ato não autorizado de violência cometido por um navio particular em mar alto contra outro navio com a intenção de pilhagem (*animo furandi*)”. Após dizer que a maioria dos autores limita a pirataria a tais atos, os quais, de fato, são os mais normais, Oppenheimer, no entanto, prossegue:

Haveria outros, entretanto, não cobertos por essa estreita definição, que, na prática, eram tratados como se fossem casos de pirataria. Assim, se uma tripulação se apropriasse de uma embarcação e sua carga para seu próprio uso, a mesma era considerada como pirata, embora não houvesse cometido um ato de violência contra um outro navio. Também merecem a qualificação de piratas, na prática, atos não autorizados de violência em mar alto, tais como o assassinato de pessoas a bordo do navio atacado, ou a destruição de sua carga, mesmo sem a intenção de roubar. Portanto, diversos autores se opõem, aliás corretamente, à definição usual de pirataria envolvendo ato de violência cometido por navio particular contra outro com fim de lucro. Todavia, não há unanimidade entre os mesmos quanto a uma definição apropriada para pirataria, sendo a matéria, realmente, muito controversa.

Diante desses conceitos de Oppenheimer, é lícito observar-se que o texto mencionado por abalizados críticos da época se referia a uma *mutinous crew or passengers* que não tivessem *motivação política*. Em que pese a alegação de que não havia qualquer levante em Portugal ou na Espanha, o fato é que os rebeldes se autoproclamavam subordinados ao chefe da oposição em Portugal, então no Brasil, o qual mais tarde foi eliminado pela polícia política portuguesa na fronteira da Espanha. As declarações de H. Galvão indicavam que seu ato de rebeldia se dirigia contra o governo português.

²⁴ Cujas 5ª edição (1937) fora feita pelo meu mestre, Professor H. Lauterpacht, da Universidade de Londres, que lecionava em Cambridge em 1939, no início da Segunda Guerra Mundial.

Vale observar que, depois de examinar diversas situações, Oppenheimer cita ainda a Convenção sobre Direitos e Deveres dos Estados em Caso de Luta Civil, adotada pela VI Conferência Panamericana (Havana, fevereiro de 1928), a qual dispõe que uma declaração de pirataria, emanada de um governo, contra uma embarcação rebelada não obriga os demais Estados. A mesma Convenção dispõe ainda que “se um navio insurreto chegar ao território de uma das partes contratantes, o mesmo deve ser devolvido às autoridades constituídas de seu país de origem [e] [...] os membros da tripulação devem ser considerados como refugiados políticos”.

Após longas considerações sobre diversos casos em que a pirataria poderia ser caracterizada, mesmo na ausência do *animus furandi*, Oppenheimer conclui: “Um simples ato de violência por parte da tripulação ou passageiros não constitui por si só o crime de pirataria, pelo menos no que concerne ao direito internacional (par. 246, p. 489). São piratas somente quando a revolta tem por objeto o comandante e também o navio, a fim de apropriar-se deste e de sua carga, para seu próprio uso”.

Depois de citar uma longa relação de autores que, de modo geral, excluem os navios rebelados por motivos políticos, H. Valladão assim conclui seu parecer, de 24 de janeiro de 1961: “Aplicados aos fatos, tais como até agora aparecem registrados na ocupação do Santa Maria, os princípios revividos da tradição brasileira, não se configurou a pirataria internacional, conceituando-se insurreição política, sem atingir, ainda, o caráter de beligerância”.

Três dias depois, em adendo ao seu parecer, H. Valladão referiu-se à Convenção de Genebra sobre o Alto Mar (21.04.1958), então ainda não firmada pelo Brasil, mas que fora assinada por Portugal (28.10.1958), a qual, em seu art. 15, definia a pirataria como “todo ato ilegítimo de violência [...] cometido *com objetivos pessoais* [*pour des buts personnels*] pela tripulação ou os passageiros de um navio ou de uma aeronave particular”²⁵, o que exclui, certamente, os praticados para fins políticos, por rebeldes contra o governo de seu próprio Estado.

²⁵ Cf. os dois pareceres do Professor Haroldo Valladão.

No dia da posse do Presidente Jânio Quadros no Palácio do Planalto, em 31 de janeiro de 1961, o novo Ministro das Relações Exteriores, Afonso Arinos, me chamou às três horas da manhã, durante a recepção de posse, para dizer-me que saía de uma reunião de Ministros com o Presidente, na qual fora decidido que o governo brasileiro, diante de solicitação formal do Capitão Henrique Galvão, autorizaria a entrada do Santa Maria em águas brasileiras, com destino ao Recife, onde o navio seria recebido pelo Almirante Roque da Silva Fernandes. Este formaria uma junta com um oficial do exército e outro da aeronáutica, para as providências cabíveis. Como os oficiais partiriam daí a três horas – às seis da manhã, portanto –, desejava o Ministro que os acompanhasse o Secretário Armando Mascarenhas, como representante do Itamaraty. Ponderei então que o Secretário Mascarenhas era realmente pessoa capaz, mas o funcionário que estava preparado para a missão era o Secretário Dario Castro Alves, o qual havia participado de todas as reuniões para estudo de situações alternativas em que se viria a encontrar o Santa Maria, caso aportasse ao Brasil. O Ministro obtemperou que o avião com os militares partiria de Brasília, de modo que não haveria tempo de convocar o Secretário indicado no Rio de Janeiro. Concordava com a indicação, mas não via como poderia contar com Castro Alves imediatamente, ao que eu lhe respondi que Castro Alves estava na sala ao lado. Fui buscá-lo em seguida e o apresentei ao Ministro.

O Presidente Jânio Quadros não poderia, como Chefe de Governo, acolher o apelo do Capitão Galvão, que pleiteava ser recebido como insurreto. Entretanto, recomendava que o Almirante Fernandes e seus colegas militares o tratassem com cortesia, para permitir o desembarque dos passageiros com toda a segurança, o que foi feito antes da atracação, com rara felicidade.

Atracado o navio, o mesmo foi ocupado por um contingente dos fuzileiros navais, com instruções para atirar sem hesitação em quaisquer dos tripulantes em atitude suspeita, já que corria o boato de que os rebeldes o iriam explodir. Em seguida, a autoridade brasileira convocou toda a tripulação ao tombadilho e indagou quais os que desejavam permanecer ou desembarcar, tendo a maioria optado por abandonar o navio. Diante dessa situação de fato, ao Capitão Galvão

só restou aceitar o asilo que lhe fora oferecido. A operação de desembarque dos passageiros foi realizada com a cooperação das autoridades federais, estaduais e até clubes desportivos, que os hospedaram com carinho.

Por decreto do Presidente da República, consumou-se o seqüestro do Santa Maria, o qual foi, na manhã seguinte, entregue ao Adido militar da Embaixada de Portugal. A rapidez das providências fora possível porque o representante do Itamaraty que acompanhava as gestões do caso, Secretário Castro Alves, ouvira um diálogo do Embaixador Álvaro Lins com o General Humberto Delgado, no *ball* do Grande Hotel, no qual diziam que se o governo agisse no sentido indicado não teriam como procrastinar a tomada do navio, a fim de explorar o incidente ao máximo, para fins de propaganda.

No desenlace do episódio, o Ministro Afonso Arinos utilizou todo o trabalho feito pela equipe do Ministro Horácio Lafer, o qual tinha ido representar o Brasil no casamento do Rei Balduino, da Bélgica, e era sempre informado das ocorrências e providências do Itamaraty. O novo titular da pasta, uma vez encerrado o incidente, recebeu congratulações do Secretário de Estado norte-americano, Dean Rusk, pela maneira feliz com que o governo brasileiro havia resolvido um problema que tinha tido enorme repercussão nos Estados Unidos e no mundo.

Referências bibliográficas

Barboza, M. G. A. *Na diplomacia, o traço todo da vida*. Rio de Janeiro: Record, 1992.

Barreto, F. M. *Os sucessores do barão: 1912/1964*. São Paulo: Paz e Terra, 2001.

Bojunga, C. J. K. *O artista do impossível*. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2002.

Campos, R. *Lanterna na popa*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2001.

Cony, C. H. e Lamarão, S. *Wolff Klabin – A trajetória de um pioneiro* (prefácio de Celso Lafer). Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2001.

Flecha de Lima, P. *Dados para uma reflexão sobre a política comercial brasileira*.

Fonseca Júnior, G. e Carneiro Leão, W. (orgs.). *Temas da política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, Ática, 1989.

Lafer, C. *JK e o Programa de Metas, 1956-1961*. Rio de Janeiro: FGV, 2002.

Lafer, H. “Discursos parlamentares”, in *Perfis parlamentares* (nº 38 – Horácio Lafer), seleção e introdução de Celso Lafer. Brasília: Câmara dos Deputados (Coordenação de Publicações), 1988.

Lafer, H. *Gestão do Ministro Lafer na pasta das Relações Exteriores*, 1961.

Leitão da Cunha, V. *Diplomacia em alto-mar*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1994.

Magalhães, J. *Minha experiência diplomática*. Rio de Janeiro: José Olympio Ed., 1971.

Mello Franco, A. A. *Planalto*. Rio de Janeiro: José Olympio Ed., 1965.

_____ *A alma do tempo*. Rio de Janeiro: José Olympio Ed., 1979.

Ministério das Relações Exteriores (DEC). *Zona de livre-comércio da América Latina – 1958/1959*.

_____ Rel. 1959/1960/1961.

Rego Barros, S. *Problemas econômicos internacionais*.

Ricupero, R. *Temas de política externa brasileira: competitividade e perspectivas*. Brasília: IPRI, 1989.

Besserman Vianna, S. *A política econômica no segundo governo Vargas (1951-1954)*. Rio de Janeiro: BNDES, 1987.

Horácio Lafer

M. Pio Corrêa

Conheci o Ministro Horácio Lafer ao tempo em que ele era Ministro da Fazenda do Presidente Getúlio Vargas, no segundo governo desse, e eu servia no Gabinete Civil do Presidente da República.

Dava-se o caso de que a minha mesa de trabalho era contígua à porta da sala de despachos do Presidente. O Ministro Lafer, quando vinha ao Palácio do Catete para os seus despachos semanais, tomou o hábito de sentar-se junto a minha mesa para dar dois dedos de prosa, enquanto aguardava que o Presidente o mandasse entrar. Formou-se assim entre nós, com o tempo, uma agradável intimidade. Trocávamos idéias, e nos achávamos igualmente de completo acordo.

Anos mais tarde, sendo eu Ministro do Brasil em Teerã, fui chamado a serviço ao Rio de Janeiro (eram ainda felizes tempos em que a capital da República era o Rio de Janeiro), e sucedeu que, durante a minha permanência no Rio, ocorreu a nomeação de Horácio Lafer para a pasta das Relações Exteriores. Compareci à cerimônia de sua posse no cargo, e, chegada a minha vez de cumprimentá-lo, desejei-lhe muito êxito em sua gestão. “Deseje êxito a ambos nós”, redargüiu Lafer, “pois vou removê-lo para o Brasil, para que seja o meu Chefe do Departamento Político do Itamaraty”. Naquele tempo, a Secretaria de Estado das Relações Exteriores dividia-se em apenas três departamentos: o político, o econômico e o administrativo.

Dito e feito. Apresentei minhas despedidas ao Xá do Irã e a seus Ministros, e regressei logo ao Rio de Janeiro, assumindo a chefia do departamento.

Começou então um período de estreita colaboração com o Ministro Lafer. A liberdade de ação de que me beneficiei no exercício do meu cargo prendia-se a vários motivos. Em primeiro lugar e acima de tudo, à inteira e afetuosa confiança que em todos os momentos

me era manifestada pelo Ministro Horácio Lafer, e ao fato de que ninguém na Casa, nem mesmo o Secretário-Geral, tinha tão direto e constante acesso à pessoa do Ministro de Estado quanto eu.

O Ministro era madrugador, e eu também; qualidade não muito generalizada na administração pública. Chegava ao Ministério por volta das oito e meia da manhã e mandava imediatamente convocar importantes funcionários: o “seu” João, barbeiro do Itamaraty, e eu. Horácio Lafer, homem de costumes tradicionais, só concebia a operação de fazer a barba quando executada pelo instrumento de grandes e afiadíssimas navalhas do melhor aço, com abundância de sabão e minuciosa atenção aos detalhes da vegetação pilosa de sua face. O barbeiro e eu chegávamos juntos ao Gabinete; e o Ministro, envolto em uma vasta toalha, e com o rosto coberto de espuma de sabão, começava logo a despachar comigo os assuntos correntes. Ambos sabíamos que o nosso *Fígaro* não partilhava a propensão a intrigas e indiscrições que a tradição atribui aos seus confrades, desde o legendário barbeiro do infeliz Rei Midas.

Ao contrário deste, o “seu” João sabia guardar em sigilo tumular quanto fosse dito em sua presença. Por isso, o Ministro e eu abordávamos sem preocupação os temas de política internacional que exigissem decisões, debatendo em profundidade cada fato e chegando juntos às conclusões que a situação impusesse no momento. O barbeiro ia-se, uma vez devidamente escanhado o Ministro; eu demorava-me o quanto fosse necessário; sempre mais de uma hora, às vezes duas. Como o expediente só era aberto às onze horas, não havia perigo de sermos interrompidos. O resultado era que, quando os meus colegas chegavam para o início do expediente, o Ministro e eu já havíamos acertado entre nós tudo o que era necessário; e uma vez acertada alguma coisa por mim com o Ministro, este recebia com viva irritação qualquer contestação a respeito. Era um caso de *Roma locuta, causa finita* – Roma falou, o processo acabou (máxima de direito canônico).

Vários anos depois disso, achava-me eu no Brasil quando da renúncia do Presidente Jânio Quadros. Horácio Lafer era então

Deputado Federal por São Paulo, mas não primava pela assiduidade às sessões da Câmara, pois detestava Brasília, para onde, no intervalo, havia em má hora sido transferida a capital. Lafer, acostumado a conviver com a alta sociedade paulista e com os mais altos círculos financeiros do País, sentia-se pouco à vontade no clima caipira de Brasília. Com a renúncia de Jânio Quadros, porém, a gravidade da situação obrigava-o a permanecer em seu posto na Câmara dos Deputados até o desenlace final da crise política. Pediu-me então, como um favor, que o acompanhasse para lá, e ficasse hospedado em casa dele, observando o desenrolar dos acontecimentos. Eu não podia e não queria recusar, de modo que lá nos fomos, muito a contragosto.

Ficamos instalados no “apartamento de ofício” de que dispunha Lafer como Deputado; bem diferente de seu luxuoso palacete de São Paulo, com sua numerosa e bem estilada criadagem (Em matéria de criadagem, ele em Brasília só dispunha de uma empregada.).

Ali ficamos durante vários dias. Assumira interinamente a Presidência da República o Presidente do Congresso, Ranieri Mazzili, também Deputado por São Paulo, e íntimo de Lafer. Todas as manhãs, íamos tomar um cafezinho no Palácio do Planalto com o Presidente-interino, e discutir com ele a situação, que era delicada, pois o Vice-Presidente da República, João Goulart, achava-se fora do País, e muita gente, até mesmo, e sobretudo, nas forças armadas, via com apreensão o seu regresso. Do Palácio, íamos almoçar, e depois passar a tarde na Câmara dos Deputados, em meio a uma balbúrdia ensurdecidora e confusão total.

Nos tempos subseqüentes, cada vez que vinha ao Brasil, não deixava de ir procurar o meu antigo chefe em sua residência em São Paulo, e freqüentemente íamos juntos ao cinema, que era sua diversão favorita.

Sua morte, ocorrida quando eu estava fora do Brasil, causou-me fundo pesar. Guardo dele, com carinho e respeito, a recordação de um homem bom, cordial, inteligente, patriota, e sobretudo, de um

Chefe, de cuja irrestrita confiança tive motivo de orgulhar-me. Cada vez que passo hoje defronte a sua antiga residência, o que é freqüente, recordo-me dele com emoção e saudade, prestando-lhe em meu coração uma silenciosa homenagem.

No Centenário de Horácio Lafer¹

Celso Lafer

Horácio Lafer nasceu em São Paulo, no dia 3 de maio de 1900. Os 65 anos de sua vida caracterizaram-se por uma rica e intensa pluralidade de atividades.

Na década de 1910, foi uma liderança estudantil na Faculdade de Direito do Largo de São Francisco, e, como um dos dirigentes da Liga Nacionalista, defendeu o voto secreto e o serviço militar obrigatório, e dedicou-se à alfabetização dos operários, tendo integrado a turma de 1920, que teve o Ruy Barbosa de “A oração aos moços” como paraninfo.

Foi um homem de pensamento e de inquietações filosóficas, que examinou, pela primeira vez no Brasil, em livro de 1929, o significado de Dilthey, Simmel e Husserl, e participou posteriormente das atividades do Instituto Brasileiro de Filosofia, fundado por Miguel Reale em 1949.

Foi um grande empresário, que deu dimensão e escala inovadoras à empresa fundada na década de 1890 por seu pai e tios, operosos imigrantes, originários da comunidade judaica da Lituânia. Contribuiu assim decisivamente para converter Klabin num dos grandes grupos nacionais do setor industrial de papel e celulose.

Foi não só um pioneiro batalhador, mas, como Roberto Simonsen, e junto com ele, um “intelectual orgânico” da luta pela industrialização do nosso país. É esse o significado do seu papel na criação, em 1929, do Centro das Indústrias do Estado de São Paulo, e de sua ligação com a FIESP, da qual foi Presidente-emérito. Constituinte em 1934 e 1946, teve destacada ação parlamentar como

¹ Discurso à cerimônia de inauguração da Sala Ministro Horácio Lafer no Edifício do Ministério da Fazenda, em São Paulo, 24 de novembro de 2000.

Deputado Federal por São Paulo, num arco de tempo que se estende de 1935 a 1962. Na Câmara dos Deputados, foi líder-da-maioria no governo Dutra, Relator do orçamento e Presidente da Comissão de Finanças.

Foi um dos fundadores do PSD – um dos grandes partidos do período republicano 1945-1964 –, que nele teve, como disse Ulysses Guimarães por ocasião de seu falecimento em 1965, “não simplesmente o correligionário, mas o chefe, o líder, o prócer”, pois, para continuar com as palavras do Doutor Ulysses, “era um homem de inteligência política clara, precisa e realista”, e, “nas horas das dificuldades e das perplexidades, quando era necessário encontrar um caminho, sempre os seus firmes conselhos, os suplementos de sua experiência, traziam a solução que se buscava alcançar”.

Foi o último Ministro das Relações Exteriores (1959-1961) do Presidente Juscelino Kubitschek. Como Chanceler, levou a bom termo as negociações da Alalc (Associação Latina Americana de Livre-Comércio), tendo assinado o Tratado de Montevideu em 1960. Promoveu com lucidez uma vigorosa política de aproximação com a Argentina democrática de Frondizi. Na avaliação de Gerson Moura, transformou a OPA (Operação Panamericana), de um diagnóstico dos problemas do subdesenvolvimento, em propostas específicas de políticas internacionais em prol do desenvolvimento. Ao assumir o Itamaraty, dedicou-se à expansão e à diversificação do comércio exterior brasileiro, através do incremento das exportações e da conquista dos mercados potenciais, onde quer que se encontrassem, e por isso restabeleceu relações comerciais com a União Soviética. No plano dos valores, realçou, como Ministro das Relações Exteriores, que “somente o império da lei e o pleno exercício da democracia no âmbito interno são capazes de assegurar para um país o respeito dos demais”.

O ponto alto, no entanto, dessa destacada trajetória de vida, da qual apresentei um rápido e incompleto sumário, foi, de 01.02.1951 a 15.06.1953, a gestão como Ministro da Fazenda do governo constitucional do Presidente Getúlio Vargas. Por essa razão, esta

cerimônia aqui no prédio do Ministério da Fazenda em São Paulo, que se deve à generosa iniciativa de Vossa Excelência, Senhor Ministro Pedro Sampaio Malan, respaldada pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, é a melhor homenagem que se poderia prestar à memória de Horácio Lafer no centenário de seu nascimento.

Horácio Lafer preparou-se com cuidado e durante longos anos para o exercício das altas responsabilidades de Ministro da Fazenda. A leitura de suas intervenções e discursos como constituinte e Deputado Federal documenta a sua aplicação na análise dos gastos públicos, da receita e do orçamento como instrumento disciplinador da atividade de um estado moderno. As funções do crédito e sua importância para o desenvolvimento do País – o que exigia uma apropriada organização do sistema bancário –, foram por ele discutidas em inúmeras ocasiões, tendo escrito sobre a matéria uma importante monografia, “O crédito e o sistema bancário do Brasil” – parecer de 1948, submetido à Comissão de Finanças da Câmara dos Deputados. Os anais do Parlamento documentam os seus trabalhos sobre o sistema tributário nacional e os princípios que devem norteá-lo, e também a importância que atribuiu ao planejamento para, nas suas palavras em 25.01.1949, “evitar a improvisação, as soluções sem amanhã, a falta de continuidade e de sistema”.

Tratou de câmbio e dívida externa, da política cafeeira e da do algodão, da exportação de minérios, de preços mínimos para gêneros de primeira necessidade, da instalação de refinarias de petróleo. Tinha, em síntese, o domínio técnico dos instrumentos da política econômica e, ademais, conhecia o Ministério da Fazenda por dentro, por ter integrado, de 1943 a 1950, o seu importante e atuante Conselho Técnico de Economia e Finanças. Estava imbuído – e isso me parece fundamental – de uma visão e de um projeto para o Brasil, que articulou com clareza, por exemplo, no discurso à Câmara, em 23.09.1949, “Mentalidade, organização e técnica – fatores de uma política econômica nacional”, publicado como opúsculo em 1950. Nele dizia: “Precisamos ser, em economia, o que os americanos foram – nacionalistas, otimistas, transformistas, inovadores”.

Assim como disse no discurso de posse, assumiu o Ministério da Fazenda cômico da responsabilidade, “mas com a tranqüilidade íntima de quem sabe que cumprirá o seu dever para com a nação”, e afirmando que ofereceria tudo “em dedicação, despreendimento, espírito de sacrifício e vontade de acertar, a fim de que o País se torne mais rico e o povo menos pobre”, pois era um “apaixonado otimista das possibilidades que farão do Brasil, a despeito das incompreensões e dificuldades, um dos maiores países do mundo”.

Nesse discurso de posse, Horácio Lafer fixou as diretrizes básicas que iriam com determinação nortear a sua gestão. Permito-me assim citar alguns dos pontos básicos de sua orientação:

Estou convencido de que sem boas finanças não há ordem nem moralidade e não me canso de repetir que a anarquia orçamentária, fruto da impaciência de realizar ou da generosidade de conceder, é um castigo que, cedo ou tarde, corta a carne do povo em geral despercebido hoje das funestas conseqüências que inevitavelmente o atingirão amanhã... Detesto a inflação que dá a poucos a ilusão de que enriquecem, enquanto aniquila a economia dos lares de quase todos, criando o pauperismo, o mal-estar coletivo e a insatisfação geral. Se, na vida privada, os dissipadores e fraudadores comprometem a sua própria existência, na esfera pública são perigosos inimigos da coletividade... Alimento a firme convicção de que só o aumento da produção e a melhoria da produtividade é que poderão enriquecer a nação. Devemos, por isso, estimular os que trabalham e empreendem, em benefício da prosperidade coletiva. Daí a defesa da importância do café e do algodão como ‘os dois maiores alicerces da economia agrícola do País e nossos principais fornecedores de divisas’; daí também a asserção ‘não são amigos do Brasil os que combatem a nossa indústria, esquecidos de que ela representa uma parcela ponderável da riqueza nacional e uma das bases da nossa evolução econômica’.

Em poucas palavras, as metas de Horácio Lafer eram a estabilidade da moeda, o equilíbrio das contas públicas e o desenvolvimento. Como expôs em 1951 a Oswaldo Aranha – que relatou a conversa em documento encaminhado ao Presidente Getúlio

Vargas –, almejava realizar uma gestão que tivesse uma dimensão “Campos Sales”, voltada para o equilíbrio orçamentário e a melhoria da arrecadação, e uma dimensão “Rodrigues Alves”, de empreendimentos e realizações, com recursos voltados para levar adiante a solução de problemas de portos, estradas e energia, que eram gargalos impeditivos do desenvolvimento.

Na defesa da moeda, na melhoria da arrecadação e na batalha em prol do equilíbrio das contas públicas, Horácio Lafer logrou obter em 1951 e 1952 um raro e inédito superávit; e a variação do Índice Geral de Preços (IGP) em 1951 e 1952 foi respectivamente de 11,9% e 12,9%. No capítulo da contenção inflacionária, cabe dizer que Horácio Lafer teve o controle da política fiscal e monetária, mas não, a da política de crédito. Daí o seu conflito com Ricardo Jafet, Presidente do Banco do Brasil, conflito que foi, na avaliação de Sérgio Besserman Vianna – autor da melhor monografia sobre o período –, o único conflito real na formulação da política econômica do segundo governo Vargas. Esse conflito, Horácio Lafer descreveu-o no seu discurso de transmissão do cargo em 1953 a Oswaldo Aranha, nos seguintes termos: “Inimigo do excesso de créditos de caráter inflacionário, sem ter controle direto sobre as suas concessões e mesmo as desconhecendo, o volume total deles impressionou-me e deu-me forças para lutar, quase sozinho, contra o que eu reputava malsão”. Nessa luta, “mostrou uma energia máscula, que não é comum ser encontrada nos Ministros da Fazenda do Brasil”, como reconheceu Aliomar Baleeiro na homenagem que lhe prestou em 1965 – quando do seu falecimento –, na condição de quem foi o seu mais vigoroso adversário na Câmara dos Deputados, como ativo integrante de oposição da UDN. A dureza desse combate comprova-se nos debates travados nos três depoimentos que, como Ministro da Fazenda, prestou à Câmara dos Deputados, respectivamente em 29.10.1951, 06.05.1952 e 07.04.1953. No depoimento de 1952, permaneceu nove horas na tribuna, respondendo às várias interpelações a respeito da política econômica-financeira e de combate à inflação do governo, superando assim o recorde anterior de permanência na tribuna, o do Visconde do Rio Branco, que, em 1871, defendeu durante oito horas a Tríplice Aliança.

No que tange ao desenvolvimento, a taxa de crescimento anual do produto real em 1951 e 1952 foi respectivamente de 5,1% e 8,7%, e significativo o acréscimo da formação bruta de capital fixo. Na linha “Rodrigues Alves”, ajustada às condições do Brasil da década de 1950, criou o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), com recursos mobilizados através da cobrança de um adicional restituível do imposto de renda. O objetivo do BNDE era o de dar a contrapartida nacional ao financiamento dos projetos de infra-estrutura que estavam sendo estudados e tecnicamente elaborados pela equipe da Comissão Mista Brasil-EUA, que Horácio Lafer presidiu, imbuído de um nacionalismo sem jacobinismo e, por isso, aberto à cooperação internacional. Daí o Plano Nacional do Reparcelhamento Econômico – conhecido como Plano Lafer –, cuja execução foi dificultada porque o governo norte-americano, na passagem da administração democrática de Truman para a republicana de Eisenhower, não assegurou a colaboração financeira que assumira. Cabe no entanto lembrar que os projetos, em boa parte, foram subseqüentemente retomados e executados com o apoio do BNDE, na presidência de Juscelino Kubitschek, que os incorporou ao Programa de Metas. E o BNDE, como ele vaticinou no seu discurso de transmissão, “estruturado e em funcionamento”, estava “pronto para um longo futuro, cheio de serviços úteis para o Brasil”.

Foi também na gestão de Horácio Lafer que se constituiu em 1951 a primeira Comissão do Desenvolvimento Industrial, que, nas suas palavras, em 27.08.1951, teve “por objetivo precípua o estabelecimento do critério de prioridade para as atividades ligadas à expansão fabril do País”, na lógica de que “no Brasil, especialmente, a industrialização corresponde a um dos imperativos da própria realidade nacional”. No seu discurso de transmissão do cargo em 1953, Horácio Lafer registrou que a Comissão de Desenvolvimento Industrial (CDI) planejou “em silêncio, mas com eficiência, o nosso surto industrial”, destacando o trabalho da Subcomissão que cuidava de automotores, e vaticinando que, se o programa fosse continuado, o Brasil teria “dentro de cinco anos uma importante produção nacional de caminhões, tratores, *jeeps* e automóveis”. Essa subcomissão foi a base técnica do Geia – o Grupo Executivo da Indústria

Automobilística –, que na presidência de Juscelino Kubitschek levou adiante, com sucesso, o trabalho preparado e iniciado na presidência de Getúlio Vargas, na gestão de Horácio Lafer no Ministério da Fazenda. Também foi dele a iniciativa da criação do Banco do Nordeste, como – nas suas palavras nos discurso de transmissão do cargo – uma instituição de “crédito especializado de que tanto carece uma extensa região, flagelada e sofredora”. Albert O. Hirschman, em *Journeys towards progress*, registrou que a criação do Banco do Nordeste representou, graças à visão de Horácio Lafer, uma mudança de perspectiva no trato dos problemas do Nordeste, que deixaram de ser encarados exclusivamente como problema da seca e passaram a ser contemplados como tema macroeconômico de crédito e planejamento regional.

Creio que mais não precisa ser dito para documentar a importância e o alcance, no tempo, da gestão de Horácio Lafer como o primeiro Ministro da Fazenda do segundo governo do Presidente Getúlio Vargas. As dificuldades econômicas maiores que enfrentou para levar adiante o seu projeto de associar a vertente “Campos Sales”, de estabilização, à “Rodrigues Alves”, de realizações, foram de dois tipos, como mostrou Sérgio Besserman Vianna. De um lado, a falta do apoio norte-americano, previamente comprometido, pois, dos 41 projetos aprovados pela Comissão Mista, que requeriam na época US\$ 387 000 000, foram financiados apenas US\$ 186 000 000. De outro, a deterioração da situação cambial, para a qual o seu sucessor Oswaldo Aranha deu a solução da Instrução 70, da Sumoc, que substituiu o controle quantitativo das importações pelos leilões das diversas categorias de câmbio.

Politicamente, o conflito sobre a política de crédito, que teve também o contorno da discussão sobre o financiamento do jornal *Última Hora*, levou Ricardo Jafet a deixar a presidência do Banco do Brasil, em janeiro de 1953. A vitória de Horácio Lafer em ter o coerente controle dos instrumentos de política econômica foi efêmera, pois deixou a pasta da Fazenda em junho de 1953, no bojo de uma ampla reforma ministerial. Como disse Sette Camara no seu precioso e preciso livro-depoimento, este contexto foi “o ponto de partida de

uma série de vicissitudes que conduziram à grande crise de 1954”. Com efeito, não se deve subestimar o papel que teve Horácio Lafer no equilíbrio das forças de sustentação da governabilidade da segunda presidência Vargas, como um político paulista de expressão nacional e sensibilidade para o conjunto dos problemas do País, de respeitabilidade internacional, com força no seu partido e no Congresso, capaz de mobilizar o apoio do governo do Estado de São Paulo, e com respaldo no setor produtivo do Brasil.

Permito-me concluir lembrando que Horácio Lafer, ao transmitir em 1953 o cargo a Oswaldo Aranha, iniciou o seu discurso dizendo: “Ao deixar o cargo de Ministro da Fazenda, a que dediquei todas as minhas energias e todo o meu devotamento, não fujo à confissão de que fica dentro desta casa muito de mim mesmo”. Vossa Excelência, Senhor Ministro Pedro Malan, com o respaldo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, promove, com esta cerimônia, o retorno de Horácio Lafer a esta casa na qual serviu o Brasil com competência, energia e dedicação. Trata-se de um gesto de reconhecimento a um homem público que foi um artífice da modernidade do Brasil e que condicionou a sua ação à coerência de sua palavra e à força de suas convicções, como sabe Vossa Excelência, na qualidade de *scholar* da história econômica e do processo decisório na administração pública brasileira. Trata-se também de um generoso gesto de afetuosa amizade – de Vossa Excelência, Senhor Ministro Pedro Malan, e do Senhor Presidente da República –, que agradeço. Em nome da família, falará com melhor propriedade o Senador Pedro Franco Piva. A título pessoal, e na condição de quem, desde menino, privou com Horácio Lafer, que dele recebeu o melhor estímulo para a vida do espírito e a vida da *polis*, e que nele encontrou um exemplo para lidar com os instigantes desafios e as duras vicissitudes de quem ingressa no espaço público, não posso deixar de manifestar a minha gratidão por esta cerimônia. Ela resgata da negligência do esquecimento um homem de visão, um servidor do Brasil e um batalhador do progresso nacional.

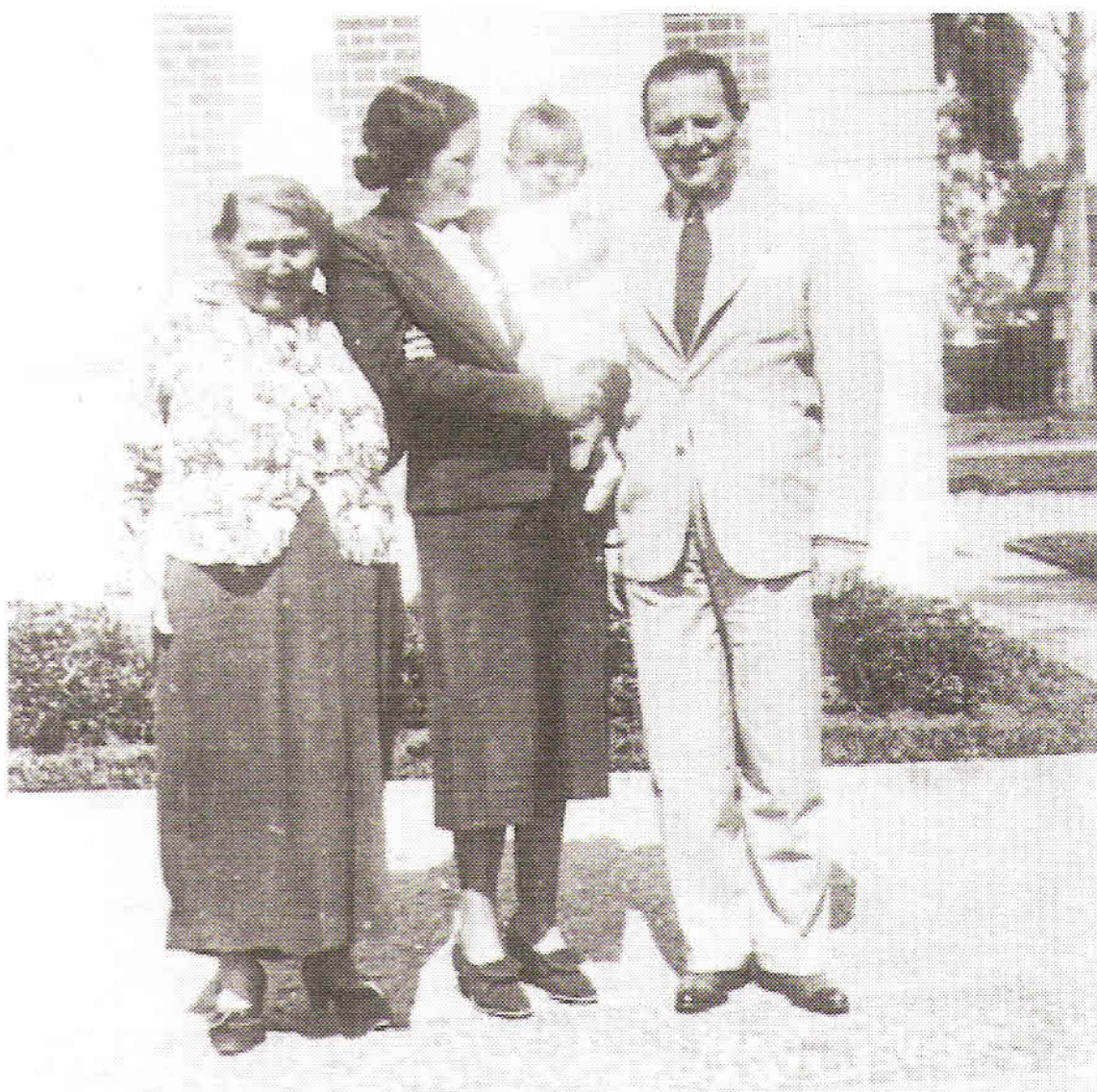
Caderno de Fotos



A família de Horácio Lafer em foto da década de 1910 (da esquerda para a direita): Nessel Lafer (sua mãe), Jacob Klabin Lafer (irmão), Horácio Lafer e Miguel Lafer (seu pai) – São Paulo {Foto: Bernardo Kohringe}.



Lafer no Rio de Janeiro, (1930), depois de ter participado das atividades da Liga das Nações. Sentados (esquerda para a direita): Albert Haas (irmão de Rose Haas Klabin), Israel Klabin (menino) e Horácio Lafer. De pé (esquerda para a direita): Rose Haas, Matilde Haas (mãe de Rose), Jacob Klabin Lafer (irmão), Nessel Lafer (mãe), Luiz Haas, Nanette Liebman, Artur da Nova, A. Jacob Lafer (primo) e Wolff Klabin (primo).



Nessel Lafer (mãe de Horácio), Mimi (esposa), tendo ao colo a filha Sylvia, e Horácio Lafer, em São Paulo, em sua casa (1938).



Horácio Lafer e sua tia Jenny Lafer (1954).



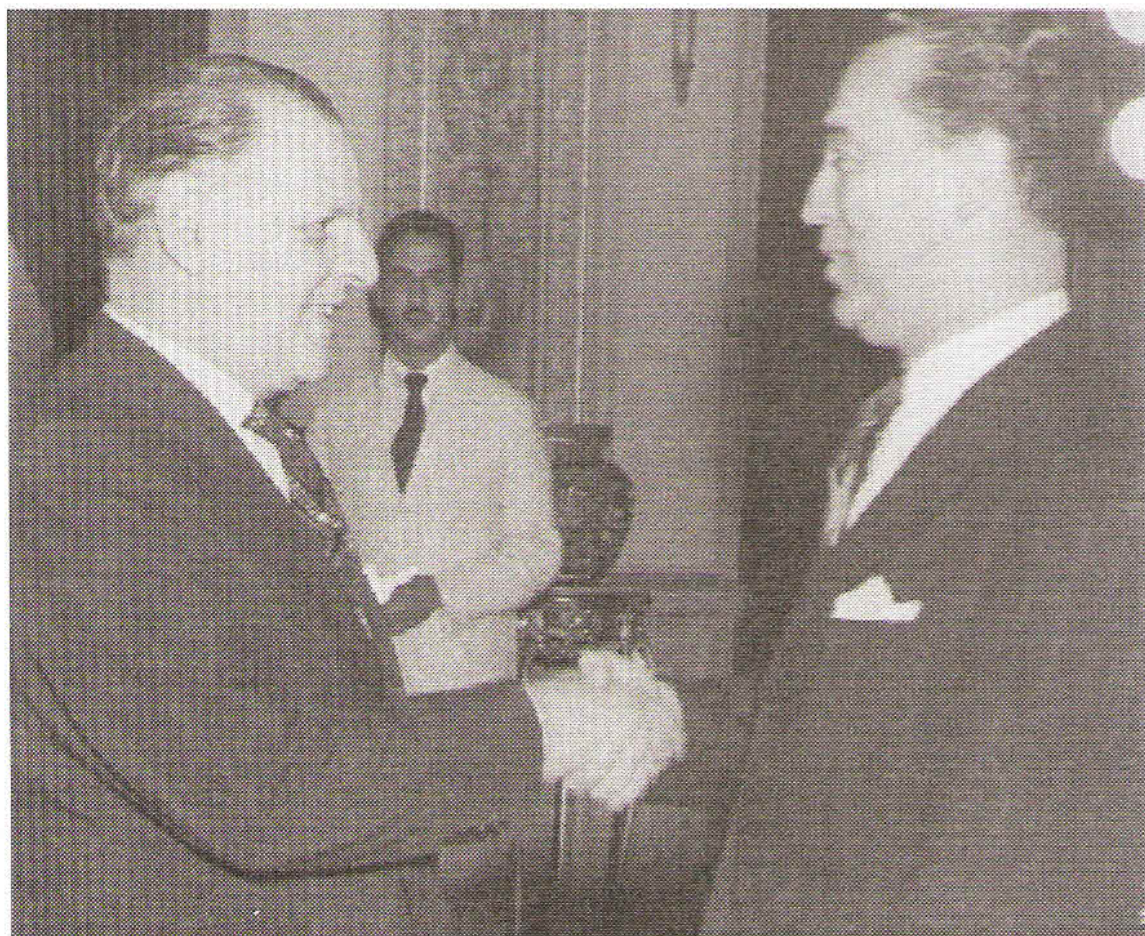
Horácio Lafer, acompanhado da esposa, em seu aniversário (1959).



Comitiva de estudantes da Faculdade de Direito de São Paulo com Ruy Barbosa, por ocasião do convite para paraninfo da turma de 1920, tendo Ruy Barbosa, esposa e filhas ao centro. Horácio Lafer é o terceiro da direita para a esquerda (1920) {Arquivo Fundação Casa de Rui Barbosa}.



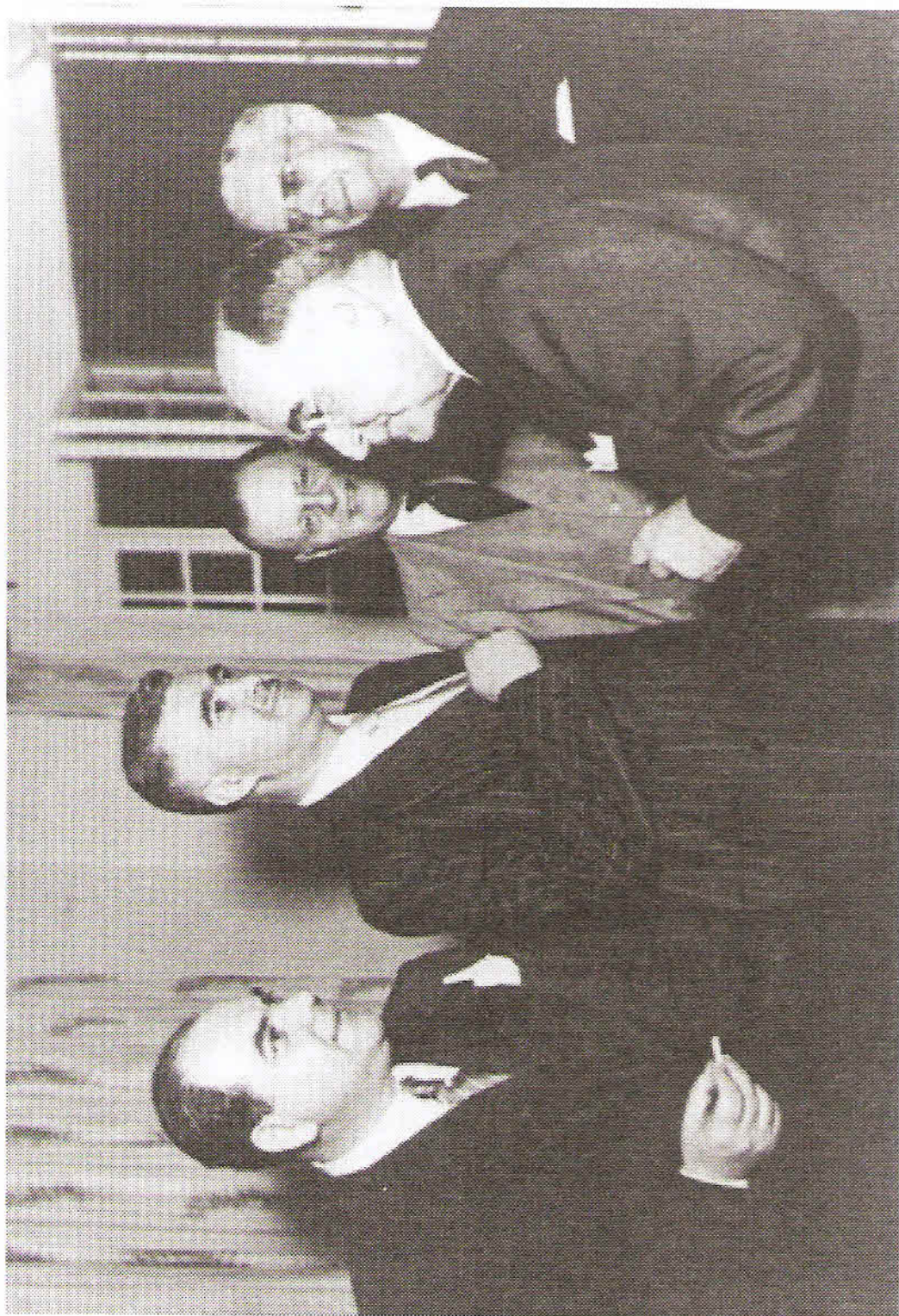
Primeira diretoria da CIEESP em 1929. Em pé, da esquerda para a direita: Antonio Devisate, José Ermírio de Moraes, Carlos von Bulow e Alfredo Weizflog. Sentados, da esquerda para a direita: Horácio Lafer, Jorge Street, Conde Francisco Matarazzo, Roberto Simonsen e Plácido G. Meirelles (Fotostática – Schiliró) {Arquivo CIEESP-FIEESP}.



Horácio Lafer, Ministro da Fazenda, com Juscelino Kubitschek, Governador de Minas Gerais, em Belo Horizonte {Cine Rádio Foto}.



Juscelino Kubitschek e Horácio Lafer em Belo Horizonte, no início da década de 50 {Cine Rádio Foto}.



Viagem de Vargas a São Paulo em 1952. Da esquerda para a direita: Ricardo Jafet, Lucas Garcez, Horácio Lafer e Sousa Lima {Arquivo Getúlio Vargas/CPDOC/FGV}.



Horácio Lafer e Getúlio Vargas. Da direita para a esquerda, o General Caiado de Castro, o Comandante Lúcio Meira e o Prefeito do Rio de Janeiro, João Carlos Vital, entre outros. Rio de Janeiro, junho de 1952. {Arquivo Getúlio Vargas/CPDOC/FGV}.



Discurso de Lafer em 12.06.1959, na Câmara dos Deputados, defendendo a posição de ruptura com o FMI durante o governo de JK {Agência Globo}.



Horácio Lafer, Chanceler, com (da esquerda para a direita) os assessores Fernando Ramos de Alencar, M. Pio Corrêa, Antonio Francisco Azeredo da Silveira, Pascoal Carlos Magno e Beata Vettori, e com (da direita para a esquerda) os jovens diplomatas João Augusto de Medicis, Marcos Azambuja, Italo Mastrogiovanni, Carlos Alberto Leite Barbosa, Jorge Carlos Ribeiro, Julio Sanchez, Alcides Guimarães, René Haguenuer e Sergio Noronha, na inauguração do Escritório do MRE em Brasília {Ministério das Relações Exteriores}.



O Chanceler e Senhora de Horácio Lafer, ao serem recebidos na Santa-Sé pelo Papa João XXIII. À direita, o Ministro Azeredo da Silveira e, à esquerda, sua esposa e o Embaixador Henrique de Souza-Gomes {Pontifícia Fotografia Felici}.



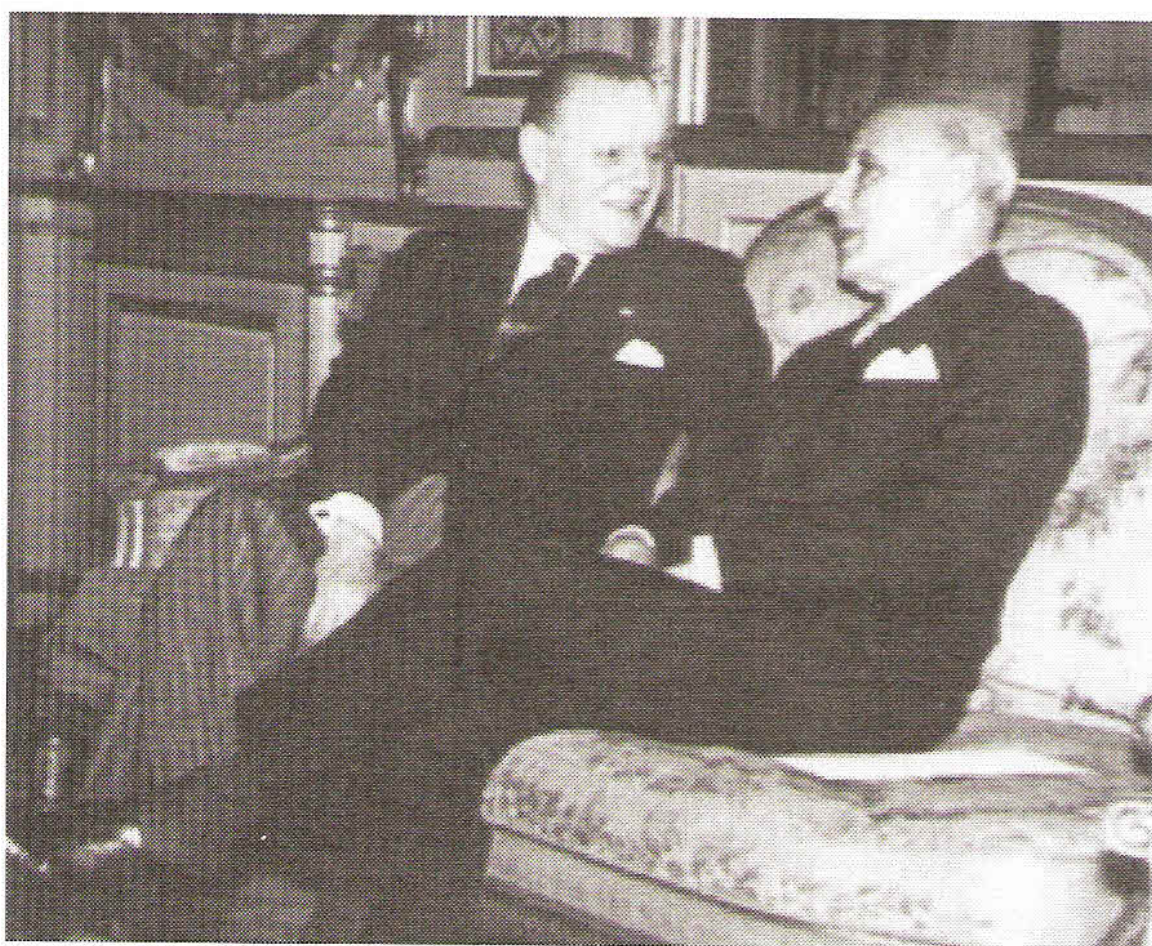
Horácio Lafer e Afonso Arinos {copyright Agência JB}.



Horácio Lafer e Vicente Rao {Folha de São Paulo, 04/12/1959}.



Horácio Lafer, na partida de Negrão de Lima para Portugal, quando assumiu o segundo a chefia da Embaixada em Lisboa, em 23/11/1959 {Folha de São Paulo, 15/11/1959}.



Chanceler Horácio Lafer com o Ministro do Exterior da Argentina, Taboada, em Buenos Aires.



Lafer com o Presidente Frondizi em Buenos Aires, em 1959 {Agência JB}.



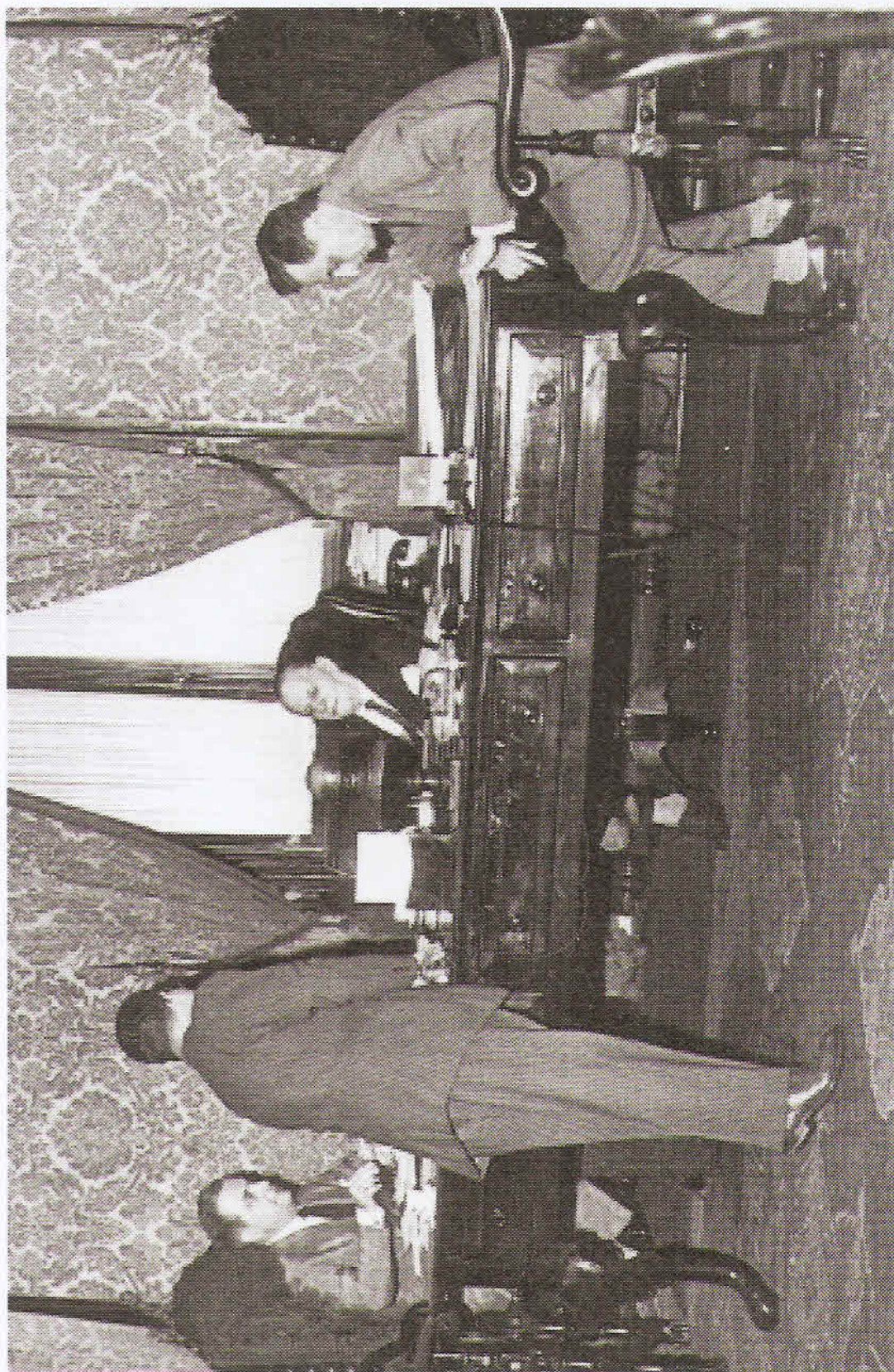
Horácio Lafer, na Itália, confraternizando com pracinhas depois de cerimônia religiosa. A seu lado, à paisana, o então Ministro da Defesa italiano, Giulio Andreotti – dezembro, 1960 {Agência Globo}.



Horácio Lafer na ONU com o Primeiro-Ministro do Reino Unido, Harold MacMillan (ao centro) e o Chanceler italiano Antonio Segni (à esquerda) – 1960 {Folha de São Paulo}.



Horácio Lafer e André Malraux.



Edmundo Barbosa da Silva, Horácio Lafer e Pio Corrêa {copyright by Manchete}.



Ministro Horácio Lafer em discurso na Sala dos Índios – 1960. Da esquerda para a direita: (1) Embaixador A. Azeredo da Silveira, (3) Arnaldo W. Blank – Banco do Brasil – e (4) Embaixador Edmundo Barbosa da Silva.



Ministro Horácio Lafer. Sentados: Embaixadores Edmundo Barbosa da Silva e Fernando Ramos de Alencar. Em pé, passando documento ao Ministro, Aloísio Guedes Regis Bittencourt.



Horácio Lafer no Palácio Itamaraty, Rio de Janeiro, em 1960 {Foto de Manchete}.

O presente livro evoca a figura de homem público de Horácio Lafer. A obra está integrada por dois estudos de natureza acadêmica: um sobre suas atividades como Ministro da Fazenda e outro referente a sua atuação como Ministro das Relações Exteriores. Seguem-se dois depoimentos de colaboradores próximos durante sua gestão no Itamaraty, e, como conclusão, discurso do Chanceler Celso Lafer por ocasião do centenário de nascimento de Horácio Lafer. O livro reúne, ademais, documentação fotográfica que ilustra aspectos importantes de sua vida pública, além de facetas da vida familiar. A persistente atualidade de muitas das questões que enfrentou justifica a iniciativa deste livro, que colaborará para trazer Horácio Lafer e seu tempo, no governo JK, de volta ao debate dos temas que dizem respeito ao Brasil e seu futuro.

