

# Dois pesos, duas medidas: os acordos financeiros de maio de 1961 entre Brasil e Estados Unidos durante os governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1962) \*

---

*Felipe Pereira Loureiro* \*\*

## **Resumo**

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

**Palavras-chave:** Acordos de maio de 1961; Aliança para o Progresso; Política econômica; Jânio Quadros, 1917-1992; João Goulart, 1919-1976.

## **Abstract**

***Two weights, two measures: the May 1961 agreements between Brazil and United States during the governments of Jânio Quadros and João Goulart (1961-1962)***

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

**Keywords:** May 1961 Agreements; Alliance for Progress; Economic policy; Jânio Quadros; João Goulart.

**JEL** N16, N26, N46.

---

\* Trabalho recebido em 24 de julho de 2011 e aprovado em 15 de outubro de 2011. Foi desenvolvido durante estágio no "Institute for the Study of the Americas" da Universidade de Londres entre abril de 2010 e abril de 2011 com bolsa-sanduíche CAPES. Ele constitui, com modificações, parte de um dos capítulos de nossa tese de doutoramento, defendida em abril de 2012 pelo Programa de Pós-Graduação em História Econômica da Universidade de São Paulo, financiada com bolsa CNPq. Versões preliminares foram apresentadas no XVI Encontro Nacional de Economia Política (Uberlândia-MG, jun. 2011) e no XXVI Simpósio Nacional de História (São Paulo-SP, jul. 2011). O autor agradece os comentários de Renato Colistete e as sugestões feitas pelos pareceristas anônimos desta revista.

\*\* Professor do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo (IRI-USP), São Paulo, SP, Brasil. E-mail: [felipeloureiro@usp.br](mailto:felipeloureiro@usp.br).

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

Meses após o famoso discurso de Kennedy na Casa Branca, o projeto da Aliança para o Progresso parecia ganhar maior concretude, apesar (ou por causa) do desastre da Baía dos Porcos de abril de 1961<sup>2</sup>. Em agosto, em uma sessão extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social da Organização dos Estados Americanos (CIES-OEA), realizada em Punta del Este, Uruguai, os delegados aprovaram uma “declaração aos povos da América” contendo os princípios fundamentais do programa. Entre esses princípios, destacaram-se, na ordem de apresentação: apoio aos regimes democráticos, aceleração do crescimento econômico e do desenvolvimento social, estímulo às reformas estruturais (entre as quais a agrária e a tributária), melhoria das condições educacionais e de saúde da população, aplicação de políticas monetária e fiscal que impedissem “os desastrosos efeitos da inflação” para os trabalhadores, e incentivo às empresas privadas<sup>3</sup>. Nenhuma menção foi feita à necessidade de criação de um “clima propício” para os investimentos externos, o que desagradou à comunidade empresarial norte-americana<sup>4</sup>. Além disso, pela primeira vez, os Estados Unidos comprometiam-se com um projeto objetivo de assistência econômica de longo prazo para a América Latina – em contraste, por exemplo, com as promessas de caráter genérico do Ponto IV de Harry Truman<sup>5</sup>. Douglas Dillon, secretário do Tesouro do governo Kennedy, assegurou em Punta del Este que os Estados Unidos (e outras fontes de financiamento internacional) forneceriam US\$ 20 bilhões em 10

---

(1) “Discurso pronunciado pelo Presidente John F. Kennedy”, 13 mar. 1961. Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (a seguir CPDOC-FGV), Arquivo Clemente Mariani (a seguir CMa), mfd 1956.11.28, Pasta 1, p. 3-8.

(2) Para maiores informações sobre a invasão feita por exilados anticomunistas em Cuba sob patrocínio do governo norte-americano, ver Schlesinger (1992, p. 214-278).

(3) “Official Documents Emanating from the Special Meeting of the Inter-American Economic and Social Council at the Ministerial Level (Punta del Este, Uruguay)”, 5 a 17 Ago. 1961. John Fitzgerald Kennedy Library (a seguir JFKL), Papers of Teodoro Mosoco (a seguir PTM), Box 2, Folder 8/61, p. 3-4.

(4) Levinson e Onis (1970, p. 72-73).

(5) Sobre o Ponto IV, apresentado pela administração Truman (1945-1958) nos Estados Unidos, ver Paterson (1972).

anos para o continente, sendo que metade desse valor seria constituída por financiamento público<sup>6</sup>. Entende-se, a partir disso, o porquê de muitos terem interpretado a Aliança como o “Plano Marshall” da América Latina<sup>7</sup>.

Na realidade, porém, a Aliança para o Progresso ficou muito aquém das promessas. Tomando-se apenas o caso do Brasil, é perceptível que o clima de otimismo demonstrado no início de 1961 pelas autoridades brasileiras e norte-americanas tinha se transformado, em meados de 1962, em ceticismo ou total descrença. Roberto Campos, por exemplo, que havia aparentado entusiasmo quando a Aliança foi lançada, escreveria, em carta a um alto oficial do governo norte-americano datada de setembro de 1962, que a administração Kennedy parecia estar convencida “das vantagens da *linha dura*” quanto à assistência financeira ao Brasil. Segundo Campos, os Estados Unidos estariam preocupados apenas com o “primado da estabilização”, e não com o desenvolvimento econômico e social<sup>8</sup>. Não é à toa que, em menos de um ano, muitos latino-americanos já se referiam ao programa como a aliança que estaria parando o progresso, ao invés de estimulá-lo<sup>9</sup>.

Diante desse quadro, é de se questionar, em primeiro lugar, até que ponto a Aliança para o Progresso foi de fato implementada no Brasil, mesmo que por pouco tempo; e, se sim, quais teriam sido os motivos responsáveis por essa mudança de percepção e de atitude das autoridades brasileiras com relação ao programa do governo Kennedy no período 1961-1962. Essas são as duas perguntas centrais deste artigo. Elas serão abordadas tomando como referência as relações financeiras entre os governos do Brasil e dos Estados Unidos entre 1961 e meados de 1962, notadamente o processo de negociação e de execução dos acordos de maio de 1961<sup>10</sup>. Utilizam-se basicamente fontes oficiais dos governos brasileiro, britânico e norte-americano, em especial a comunicação entre a Embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro e órgãos governamentais em Washington. Em razão da fragilidade da posição externa da economia brasileira no início dos anos

---

(6) “Relatório da Delegação do Brasil à Reunião Extraordinária do Conselho Interamericano Econômico e Social em Nível Ministerial, Punta del Este, 5 a 16 ago 1961”, CPDOC-FGV, CMa mfd 1956.11.28, Pasta IV, p. 3-4.

(7) Adolf Berle, chefe da força-tarefa responsável pela formulação da Aliança para o Progresso, afirmou, no início de 1961, que a Aliança seria um “equivalente moral” ao Plano Marshall (Schlesinger, 1992, p. 191). Após a Conferência de Punta del Este, as comparações entre os dois programas aumentaram. Ver “Relatório da Delegação do Brasil, 5 a 16 ago. 1961”, op. cit. Sobre o Plano Marshall, que transferiu dos Estados Unidos para a Europa Ocidental mais de US\$ 13 bilhões entre 1948 e 1952, ver Hogan (1987).

(8) Carta, Roberto Campos, Embaixador do Brasil nos Estados Unidos, a Herbert K. May, Delegado Assistente do Secretário de Estado para Assuntos Latino-Americanos, 19 set. 1962, CPDOC-FGV, Arquivo Hermes Lima (a seguir HL), c 62.09.19/2, p. 1-2 (grifos no original).

(9) Levinson e Onis (1970, p. 101-102). Para referência às limitações e contradições apresentadas pela Aliança em outros países latino-americanos, ver Brands (2010, cap. 2), O’Brien (2007, cap. 6) e Rabe (1999).

(10) Para outros aspectos relevantes da relação entre o Brasil e a Aliança para o Progresso, tal como os projetos envolvendo o Nordeste brasileiro, ver Roett (1972).

1960, considera-se esse recorte temático como privilegiado para compreender as características da evolução da Aliança para o Progresso no Brasil<sup>11</sup>. Além disso, deve-se ressaltar que não há trabalhos sistemáticos sobre o tema, apesar de os acordos de maio terem resultado na concessão de substanciais recursos ao governo Quadros<sup>12</sup>.

Para além desta introdução, a primeira parte do artigo analisa o processo de negociação da dívida externa brasileira durante a administração Quadros, com foco no auxílio norte-americano concedido em maio de 1961 dentro do contexto da Aliança para o Progresso. A segunda parte apresenta a maneira pela qual o acordo que resultou dessas negociações foi implementado no primeiro ano do governo Goulart. Ao final, apresentam-se as conclusões.

### **As negociações financeiras de maio de 1961**

Em inúmeras ocasiões, o presidente Kennedy demonstrou consciência de que o sucesso de seu programa para a América Latina dependia do desempenho do Brasil. De fato, um país de dimensões continentais, com abundância de recursos físicos, e que compartilha fronteiras com outras dez nações sul-americanas, precisaria receber atenção por parte dos Estados Unidos, especialmente no contexto de aguçamento das tensões da Guerra Fria no continente após a Revolução Cubana de 1959. “Se o Brasil virar comunista, teremos uma segunda China no mundo, e não uma segunda Cuba”, afirmava Lyndon B. Johnson, então vice-presidente norte-americano<sup>13</sup>.

Kennedy pareceu ter compreendido o adágio de Lyndon Johnson como ninguém. Dias após as eleições presidenciais nos Estados Unidos, Kennedy ordenou a um dos seus assessores um relatório sobre Jânio Quadros, com ênfase nos problemas que este teria que enfrentar<sup>14</sup>. Da mesma maneira, após assumir o poder na Casa Branca, em janeiro de 1961, Kennedy acompanhou a situação brasileira de perto, recebendo frequentes memorandos do Departamento de Estado<sup>15</sup>. Todos esses relatórios enfatizavam a frágil posição financeira do Brasil,

---

(11) Para as frágeis condições financeiras apresentadas pela economia brasileira em 1961, ver Abreu (1990, p. 198-200), Baer (1979, p. 200-208) e Victor (1965, p. 110-137).

(12) Os trabalhos sobre economia brasileira desse período, inclusive aqueles voltados para o estudo da política econômica, deram pouca atenção ao processo de negociação e de implementação dos acordos de maio de 1961. Ver, por exemplo, Mesquita (1992), Figueiredo (1993), Sola (1998), Monteiro (1999), Fonseca (2004) e Loureiro (2010).

(13) Smith (200, p. 157).

(14) Letter, Margaret Price to the President-Elected John F. Kennedy, 16 nov.1960; e Memorandum for the Elected President (a seguir MemPres), 16 nov.1960, JFKL, President Office's Files (a seguir POF), Box 112A, Folder 1.

(15) Ver MemPres, “Financial Assistance for Brazil”, fev. 1961, JFKL, Box 112, POF, Folder 15; e “Establishing relations with the new Brazilian administration”, 1 fev. 1961, JFKL, National Security Files (a seguir NSF), Box 12, Folder Brazil, General 1/26-2/24/61, p. 1-2.

bem como a urgente necessidade de renegociação de seu passivo externo. Somente em 1961 essas obrigações superavam US\$ 710 milhões, cifra que correspondia a mais de 55% do valor das exportações brasileiras em 1960<sup>16</sup>. Para John Moors Cabot, então embaixador norte-americano no Brasil, a renegociação dos débitos seria imprescindível para impedir um “caos econômico”, isto é, declaração de moratória seguida de fechamento de relações comerciais e financeiras com credores<sup>17</sup>.

Diante desse contexto, Kennedy enviou ao Brasil, no final de fevereiro de 1961, o chefe da força-tarefa da Aliança para o Progresso, Adolf Berle. Berle recebeu a rara autoridade de oferecer a Quadros um empréstimo de US\$ 100 milhões do Eximbank sem qualquer contrapartida econômica, como símbolo de confiança da administração norte-americana. É evidente que essa oferta possuía motivação política. Berle foi enviado à América Latina com o intuito de recrutar aliados contra Cuba<sup>18</sup>. Isso não impediu, todavia, que a comunidade financeira internacional reclamasse da postura do novo presidente dos Estados Unidos. Per Jacobsson, diretor-executivo do FMI, por exemplo, teria ficado “furioso” quando soube que um empréstimo norte-americano seria oferecido a Quadros sem que antes o Brasil tivesse reatado relações com o Fundo – rompidas pelo governo Kubitschek em 1959<sup>19</sup>. Jacobsson queria que o Brasil, primeiramente, se comprometesse a aplicar uma política macroeconômica aprovada pelo FMI para ser elegível a receber empréstimos da comunidade internacional. A Embaixada britânica no Rio, que relatou o episódio, concluiu que “razões políticas parecem ter ditado uma *linha branda* para Jânio, ordenada pelo próprio Kennedy”<sup>20</sup>. O próprio adido do Tesouro da embaixada norte-americana no Brasil, Herbert May, “não [teria ficado] contente” com a atitude da Casa Branca. May também considerava melhor, segundo o embaixador britânico, que os Estados Unidos aguardassem o Brasil “pacificar suas relações” com o FMI antes que qualquer empréstimo fosse oferecido<sup>21</sup>.

---

(16) “Foreign Financial Assistance”, Rio de Janeiro, Feb. 1961, National Archives and Records Administration (a seguir NARA), Record Group (a seguir RG) 84, Box 129, Folder 501, p. 1.

(17) Letter, John M. Cabot to Leverett Saltonstall, 17 jan.1961, JFKL, The Diplomatic Papers of John Moors Cabot (a seguir DPJMC), Part 1, Reel 5, p. 2; e Telegram of the British Embassy in Rio de Janeiro to the Foreign Office (a seguir Embtel UK) 100, 14 abr. 1961, The National Archives (a seguir TNA), Treasury Papers (a seguir T), 312 / 22, p. 1.

(18) John Cabot referiu-se ao empréstimo oferecido por Berle a Quadros como um “suborno”. Entrevista, John Moors Cabot, Oral Project, JFKL apud Rabe (1999, p. 65).

(19) O presidente Juscelino Kubitschek opusera-se ao recentuário macroeconômico recomendado pela entidade ao Brasil. Para maiores informações, ver Lima (2006, p. 55-59).

(20) “Report of the British Embassy in Brazil to Sir. John Ward, Buenos Aires”, 3 mar. 1961, TNA, Foreign Office Papers (a seguir FO), 371/155829, p. 1 (grifos no original); Letter, K. S. Weston, Treasury Chambers, to R. S. Isaacson, Commercial Department of the British Embassy in Rio, 2 mar. 1961, TNA, T312/21.

(21) Letter, R. S. Isaacson, Commercial Department of the British Embassy in Rio, to K. S. Weston, Treasury Chambers, 22 fev.1961, TNA, T312 / 21.

Porém, essas divergências entre a Casa Branca e a comunidade financeira internacional perderam momentaneamente importância diante de um fato inusitado: a negativa do empréstimo por parte de Jânio. O presidente brasileiro argumentou que os compromissos do Brasil no exterior eram tão grandes que só faria sentido ao país receber fundos dentro de um acordo global com credores, e não de maneira isolada, como Berle estava propondo. Por esse motivo, o governo do Brasil enviaria “em breve” missões diplomáticas aos Estados Unidos e à Europa Ocidental, com o intuito de renegociar as dívidas do país. Essas missões seriam chefiadas, respectivamente, pelos embaixadores Walter Moreira Salles e Roberto Campos<sup>22</sup>. Quando questionado acerca de Cuba, Jânio deixou claro que o Brasil não teria condições de tomar quaisquer ações contra o regime castrista no momento. Segundo o presidente brasileiro, fazia-se necessário, em primeiro lugar, “controlar a situação econômica e social doméstica” para, posteriormente, agir no plano internacional<sup>23</sup>. Subentende-se disso que Jânio estaria utilizando a sua Política Externa Independente, vista como progressista por grupos de esquerda, como proteção diante das críticas ao seu programa de austeridade econômica<sup>24</sup>.

Apesar de não ter aceitado o empréstimo do Eximbank, o governo Quadros aproveitou a visita de Adolf Berle para iniciar formalmente negociações com os Estados Unidos sobre os compromissos externos do Brasil. Adolf Berle recebeu uma proposta do governo brasileiro sobre o montante de ajuda que o país consideraria necessário para superar suas dificuldades financeiras<sup>25</sup>. Redigido pelo diretor-executivo da SUMOC, Octávio Gouveia de Bulhões, o documento afirmava que o governo Quadros estaria disposto a implementar uma política econômica “completamente diferente” daquela seguida pela administração Kubitschek. Essa política seria baseada nos mesmos princípios aplicados por Eugênio Gudin quando de sua passagem pelo Ministério da Fazenda em 1955, ou seja, austeridades monetária e fiscal, fim dos controles cambiais, e promoção das exportações. No entanto, isso só poderia ser realizado, segundo o documento, se o Brasil recebesse “novas facilidades creditícias internacionais”. Dos Estados Unidos, demandaram-se US\$ 880 milhões, sendo US\$ 440 milhões em refinanciamentos de fontes públicas e privadas norte-americanas. Além disso, incluiu-se na proposta a liberação de

---

(22) Jânio também enviaria uma terceira missão à Europa Oriental, chefiada por João Dantas. Ver Young (1972, p. 91-2).

(23) Telegram of the U.S. Embassy in Rio de Janeiro to the Department of State (a seguir Embtel), Report 781, 8 mar. 1961, NARA, RG 84, Box 125, Folder 350.

(24) A Política Externa Independente (PEI), lançada por Jânio Quadros e mantida sob a administração Goulart, possuía três linhas básicas de ação: estreitamento do vínculo do Brasil com nações do Terceiro Mundo; restabelecimento de relações diplomáticas com países do bloco socialista; e defesa do princípio de autodeterminação dos povos. Baseado nesse terceiro princípio, o Brasil opôs-se à adoção de medidas contra o regime cubano. Ver Streeter (1994, p. 211-213) e Storrs (1973, p. 304-385).

(25) Embtel 748, 28 fev. 1961, NARA, RG 84, Box 129, Folder 501.

créditos antigos junto ao FMI no valor de US\$ 140 milhões<sup>26</sup>. Isso significava que o governo brasileiro estava disposto a reatar relações com o Fundo, seguindo o desejo da comunidade financeira internacional.

Essas demandas por créditos, porém, não foram feitas sem qualquer contrapartida do governo brasileiro. A embaixada norte-americana no Rio vinha acompanhando de perto a formulação da política econômica de Quadros. Sabia-se que um programa de austeridade econômica e de extinção dos controles cambiais estava sendo elaborado pelos técnicos do governo<sup>27</sup>. Herbert May, adido do Tesouro da embaixada, tinha contato frequente com as principais autoridades financeiras, especialmente com Casimiro Ribeiro, diretor do Departamento Econômico da SUMOC. Sempre que possível, May ressaltava a importância de o país formular um programa de austeridade econômica “integrado”, isto é, com prognósticos que englobassem todas as áreas da política econômica, e com metas quantitativas claras a serem perseguidas para cada uma delas. Na verdade, o adido norte-americano estava apenas transmitindo as críticas feitas pela comunidade financeira internacional, em especial pelo FMI, ao plano de renegociação de empréstimos apresentado pelo Brasil a Adolf Berle. Dois aspectos desse plano desagradaram ao Fundo: a falta de metas quantitativas referentes ao déficit público, à expansão creditícia e à política cafeeira para 1961; e a inclusão da liberação de créditos do FMI ao Brasil, sendo que a entidade não havia sido ainda formalmente consultada pelo governo brasileiro<sup>28</sup>.

A modificação do primeiro aspecto do plano esbarrou na oposição do diretor da SUMOC. Apesar de concordar sobre a importância da limitação de gastos públicos e da imposição de controles à expansão de créditos do Banco do Brasil, Octávio Bulhões relutava em comprometer-se com metas quantitativas para essas áreas. Casimiro Ribeiro e Herbert May tentaram em vão convencê-lo a mudar de ideia antes de as missões Moreira Salles e Roberto Campos iniciarem seus trabalhos nos Estados Unidos e na Europa Ocidental. Bulhões, no entanto, manteve-se firme em seu argumento de que o Brasil já havia prometido muito no passado, e de que o momento deveria ser composto mais de ação do que de promessas<sup>29</sup>.

---

(26) “Foreign Financial Assistance”, Rio de Janeiro, fev. 1961, NARA, RG 84, Box 129, Folder 501, p. 1-3.

(27) No período, o Brasil possuía oito taxas diferentes de câmbio, contando com a taxa do mercado livre. Para maiores informações sobre o sistema de controles cambiais, ver Mesquita (1992, p. 30-38); Orenstein e Sochaczewski (1990, p. 171-175).

(28) Memorandum of Conversation (a seguir MemCon), Herbert May, Casimiro Ribeiro, 2 mar. 1961; MemCon, Herbert May, Walter Moreira Salles, 6 mar. 1961; Letter, Herbert K. May to John M. Cabot, 17 mar. 1961, NARA, RG 84, Box 129, Folder 501.

(29) MemCon, May and Ribeiro, 2 mar. 1961, p. 3; MemCon, May, Ribeiro and Bulhões, 3 mar. 1961, NARA, RG 84, Box 129, Folder 501.

Quanto à segunda das questões, porém, relativa à necessidade de abertura de negociações com o FMI, o Brasil cedeu parcialmente. Logo após a publicação da Instrução 204 pela SUMOC, em 13 de março de 1961, Clemente Mariani instruiu o representante brasileiro no Fundo, Maurício Bicalho, a demandar uma reunião com os membros do FMI para analisar especificamente a reforma cambial executada pela administração Quadros<sup>30</sup>. Nesse encontro, a entidade concluiu que não fazia “objeção, em caráter temporário, à proposta do governo brasileiro”, e que permaneceria “em consulta” com as autoridades do Brasil<sup>31</sup>. Ao mesmo tempo, porém, os membros do FMI deixaram claro que não considerariam a possibilidade de reatamento de laços antes de o governo brasileiro convidar uma missão do Fundo para visitar o país<sup>32</sup>. A visita serviria, basicamente, para os oficiais do FMI recolherem dados sobre a economia e as finanças locais, com ênfase no setor público. Por motivos políticos, porém, relutava-se em fazer o convite. As autoridades brasileiras temiam que a missão fosse utilizada pelos grupos de esquerda como sinal de que o governo Quadros estaria se submetendo às “imposições da grande finança internacional”<sup>33</sup>.

Enquanto o imbróglcio entre Brasil e FMI não se resolvia, Moreira Salles partiu para a sua primeira viagem de negociações nos Estados Unidos em março de 1961. O embaixador travou inúmeros diálogos com representantes de bancos privados e do governo norte-americano. Em poucos dias, Salles telegrafaria a Clemente Mariani dizendo ter encontrado em Washington “interesse para a solução dos problemas econômicos brasileiros”, além de uma “atitude compreensiva com relação aos mesmos”. É evidente, assinalou o embaixador, que “a Casa Branca está seguindo atentamente as conversações”<sup>34</sup>. Segundo Casimiro Ribeiro, esse clima de “compreensão” do governo Kennedy teria sido “extraordinário”. Em referência à proposta apresentada pelo Brasil a Adolf Berle em fevereiro de 1961, por exemplo, Ribeiro afirmou que os oficiais do Ministério da Fazenda e da SUMOC tinham pensado em “pedir logo um negócio grande, com prazos confortáveis”. Imaginava-se, no entanto, que Washington não aceitaria esse pedido, e que uma renegociação seria necessária. Ao final, porém, “aceitaram a primeira proposta e

---

(30) Telegrama, Maurício Bicalho a Clemente Mariani, 14 mar. 1961; Telegrama, Mariani a Bicalho, 15 mar. 1961; CPDOC-FGV, CMa mfc 1961.01.31/4. Para maiores informações sobre a Instrução 204, responsável pelo início do processo de liberalização e de unificação do sistema cambial no governo Quadros, ver Mesquita (1992, p. 60-81).

(31) Telegrama, Per Jacobsson a Clemente Mariani, mar. 1961, CPDOC-FGV, CMa mfc 1961.01.31/4.

(32) O representante dos Estados Unidos no FMI, Frank Southard, comunicou Herbert May nesse sentido, o qual, por sua vez, transmitiu tal informação às autoridades do governo brasileiro. Letter, Herbert K. May to John M. Cabot, 17 mar. 1961, NARA, RG 84, Box 129, Folder 501, p. 2.

(33) Novos Rumos (a seguir NR), “Verdade cambial do FMI é falsa para o Brasil”, 17-23 mar. 1961, Centro de Documentação e Memória da Universidade Estadual Paulista (a seguir CEDEM-UNESP), p. 3.

(34) Telegrama, Moreira Salles a Clemente Mariani, 5 abr. 1961, CPDOC-FGV, CMa mfc 1961.01.31/4.

nos arrependemos por não termos pedido mais”<sup>35</sup>. Na realidade, diferentemente do que afirma o então chefe do Departamento Econômico da SUMOC, não houve “arrependimento”. O governo brasileiro chegou a “pedir mais”.

No final de março, Moreira Salles entregou a Douglas Dillon uma segunda proposta para financiamento do passivo externo brasileiro. Em termos de valores, a primeira e a segunda propostas eram equivalentes. O Brasil estava demandando dos Estados Unidos e do FMI, entre refinanciamentos e créditos novos, aproximadamente US\$ 1 bilhão. A questão é que neste último pedido previa-se uma diminuição significativa da participação dos bancos privados. Caso fosse aceito, isso acarretaria uma melhora considerável nos termos de consolidação da dívida brasileira. Os bancos públicos tendem a oferecer melhores condições de crédito quando comparados às instituições particulares, especialmente no que se refere a juros e prazos de maturação. O governo norte-americano, porém, não deu uma resposta imediata a Moreira Salles. Mesmo assim, antes de retornar ao Brasil e de se dizer “muito satisfeito” com o curso das negociações, Salles recebeu garantias do presidente Kennedy de que os Estados Unidos estariam “prontos a dar inteira colaboração” ao Brasil<sup>36</sup>.

Enquanto isso, em viagem à Europa Ocidental desde fins de março, Roberto Campos deparava-se com sérias dificuldades para renegociar as obrigações brasileiras com credores e governantes europeus. Em todos os países que visitou, Campos encontrou uma resposta-padrão: novos empréstimos e refinanciamento de dívidas antigas só aconteceriam depois que o Brasil completasse um acordo com o FMI<sup>37</sup>. Essa postura contrastava com a linha moderada seguida pelos Estados Unidos e ditada diretamente pela Casa Branca, apesar da conhecida oposição de alguns oficiais do Departamento do Tesouro. O acordo entre Brasil e FMI, porém, ainda esbarrava em um obstáculo primário: a necessidade de o governo brasileiro estender um convite ao Fundo para o envio de uma missão ao país. Devido às dificuldades enfrentadas nas negociações europeias, bem como ao temor de que os setores favoráveis ao FMI dentro do governo norte-americano pudessem atrapalhar o acordo entre Brasil e Estados Unidos, Clemente Mariani decidiu finalmente oficializar um convite à entidade em abril de 1961. Mariani demandou, porém, que

---

(35) Entrevista Casimiro Ribeiro I (depoimento 1975-1979), CPDOC-FGV, 1981, p. 81.

(36) Comunicado do Embaixador do Brasil em Washington à Secretaria de Estado, 22 mar. 1961, CPDOC-FGV, RC d/emb 61.10.19 (Pasta VIII), p. 1; e O Estado de São Paulo (a seguir OESP), “Os EUA prontos para emprestar inteira cooperação ao Brasil”, 7 abr. 1961, p. 2.

(37) Telegrama da Embaixada do Brasil em Berna, Suíça, ao Itamaraty, 2 abr. 1961; “Relatório preliminar das conversações na Itália”, 4 abr. 1961; “Relatório preliminar das conversações na Suíça”, 4 abr. 1961; Telegrama da Embaixada do Brasil em Paris, França, ao Itamaraty, 8 abr. 1961; Telegrama da Embaixada do Brasil em Bonn, Alemanha Ocidental, ao Itamaraty, 26 abr. 1961, CPDOC-FGV, CMA mfc 1961.02.01/6; “Meeting held at the Treasury Chambers, Campos’ visit in the U.K.”, 11 abr. 1961, TNA, T 312 / 21, p. 4-5. Para uma descrição do processo de negociação na Europa Ocidental, ver Campos (1994, p. 391-417).

a visita fosse mantida sob sigilo. Ao que parece, nem Jânio havia sido informado da decisão de seu ministro da Fazenda. O FMI concordou com os termos, e iniciou preparativos imediatos para o envio de uma missão ao Brasil<sup>38</sup>.

Em meados de abril, chefiados por Henry Constanzo, os técnicos do FMI desembarcaram no Rio de Janeiro. A expectativa do grupo era a de permanecer, ao menos, duas semanas. Poucos dias depois, porém, Mariani demandou a Constanzo que antecipasse o retorno do grupo, pois “dificuldades políticas emergiriam se a presença da missão se tornasse conhecida”<sup>39</sup>. Apoiado pelo embaixador norte-americano John Cabot, Constanzo conseguiu negociar com Mariani a permanência por mais “alguns dias”<sup>40</sup>. Por fim, em 21 de abril, a missão deixou o país. Constanzo protestou que o grupo não teria recebido permissão de encontrar-se com um número adequado de oficiais da administração Quadros, devido à preocupação das autoridades em manter a missão em sigilo. Além disso, reclamou-se da falta de dados apresentados pelo governo, especialmente sobre orçamento público e política cafeeira<sup>41</sup>.

Dias depois do retorno da missão do FMI, o embaixador Moreira Salles voltou para os Estados Unidos com o objetivo de finalizar as negociações com o governo Kennedy<sup>42</sup>. No dia 24 de abril de 1961, em reunião com Douglas Dillon, Salles recebeu uma contraproposta de financiamento<sup>43</sup>. O memorando de Dillon assemelhava-se bastante ao primeiro plano entregue pela administração Quadros a Adolf Berle em fevereiro de 1961. Isso significava que a administração Kennedy decidiu não ceder às novas demandas brasileiras. Segundo o documento apresentado por Dillon, o governo norte-americano dispunha-se a oferecer ao Brasil, entre refinanciamentos e créditos novos, US\$ 628 milhões. Os bancos privados, porém, não foram incluídos no esquema, sinalizando que as autoridades brasileiras teriam que negociar separadamente com tais instituições. Além disso, na contraproposta norte-americana, o Eximbank deixou de ser a única fonte pública de crédito dos Estados Unidos. Como se analisará adiante, essa mudança não foi fortuita. O governo Kennedy esperava ainda que o Brasil fosse capaz de obter outros US\$ 569 milhões do FMI e dos credores europeus e japoneses<sup>44</sup>.

Apesar de a oferta norte-americana ter se distanciado bastante da segunda proposta brasileira, ela ainda impressionava pela dimensão de seus valores, em

---

(38) Embtel UK Eager 1, 13 abr. 1961; e Embtel UK 100, 14 abr. 1961, TNA, T 312/22.

(39) Embtel UK Eager 2, 20 abr. 1961, TNA, T 312/22, p. 1-2.

(40) Embtel 1434, 13 abr. 1961, NARA, RG 84, Box 129, Folder 501.

(41) Embtel UK Eager 2, 20 abr. 1961, op. cit.

(42) Comunicação da embaixada brasileira nos EUA a Clemente Mariani, 24 abr. 1961, CPDOC-FGV, CMa mfc 1961.01.31/4.

(43) Carta, Casimiro Ribeiro a Clemente Mariani, 20 abr. 1961, op. cit.

(44) Telegram of the Department of State to the U.S. Embassy in Rio (a seguir Deptel) 1549, 25 abr. 1961, NARA, RG 84, Box 121, Folder 320.

especial quando se levam em conta as dificuldades na negociação entre Brasil e FMI. Mesmo assim, é preciso destacar que esse documento representou um compromisso entre as alas pragmática e conservadora do governo Kennedy. Tal como a Casa Branca desejava, seguindo o impulso da Aliança para o Progresso, grande parte da cooperação financeira ao Brasil seria dada sem a condicionalidade de um acordo com o FMI. Por outro lado, como concessão aos grupos mais conservadores do governo, enfatizou-se no memorando que os Estados Unidos “esperavam” que o Brasil finalizasse suas negociações com o Fundo o quanto antes. Além disso, estabeleceu-se que uma porção dos novos empréstimos só poderia ser liberada após o término dessas negociações. Essa porção referia-se, não por acaso, aos US\$ 70 milhões do Departamento do Tesouro – que havia sido, até então, o maior defensor da vinculação dos fundos norte-americanos à conclusão de um acordo entre Brasil e FMI. Outro aspecto negativo referiu-se à diminuição da participação do Eximbank no esquema<sup>45</sup>.

Esse relativo endurecimento do governo Kennedy com o Brasil surtiu efeito. Seguindo os desejos da comunidade financeira internacional, o governo Quadros apresentou uma requisição formal de empréstimo *stand-by* ao FMI em 10 de maio de 1961, cedendo em alguns aspectos de sua política econômica<sup>46</sup>. Nesse documento, o governo Quadros finalmente obrigava-se a perseguir metas quantitativas de déficit público e de expansão nominal do crédito para 1961<sup>47</sup>. No entanto, apesar dessas concessões, as dificuldades enfrentadas pela missão do FMI no Brasil no mês anterior, bem como a falta de um claro compromisso das autoridades brasileiras quanto à política cafeeira e aos prazos para a plena extinção dos controles cambiais, ainda dificultavam o acordo. “Confesso-lhe que o Fundo continua a me preocupar”, afirmou Casimiro Ribeiro em carta a Clemente Mariani. Segundo o diretor da SUMOC, continuariam “inalterados os modos de agir do Fundo como instituição, bem como a mentalidade do Sr. Jacobsson”. Além de não considerar as especificidades políticas de cada país, o Fundo continuaria preso “à rigidez de suas concepções de política monetária”. Ribeiro temia pelo pior: se o FMI demorasse a dar o seu aval para a política econômica de Jânio, o Brasil poderia assistir às suas negociações serem comprometidas não apenas na Europa, mas também, nos Estados Unidos<sup>48</sup>.

---

(45) *Idem*, p. 1-2.

(46) Em um *stand-by agreement* (“acordo de reserva”), permite-se com que o país beneficiário saque créditos junto ao Fundo, normalmente com fins de regularização de desequilíbrios do balanço de pagamentos, conforme o desempenho em metas pré-acordadas de política econômica. Ver Barro e Lee (2005, p. 1.247-1.248).

(47) “Brazilian Government Memorandum on Economic Policy”, 10 maio 1961, NARA, RG 84, Box 129, Folder 501, p. 1-7; e “Brazil’s Request for a Stand-by Arrangement to IMF”, 10 maio 1961, CPDOC-FGV, CMA mfc 1961.01.31/4.

(48) Carta, Ribeiro a Mariani, 20 abr. 1961, *op. cit.*, p. 1-2.

Dessa vez, no entanto, quem teve que ceder foi o FMI. O governo Kennedy aplicou forte pressão política junto ao Fundo para que este “relaxasse as suas regras em favor do Brasil”<sup>49</sup>. De fato, em 17 de maio de 1961, o FMI assinou um acordo *stand-by* com o governo Quadros, basicamente ratificando a carta de compromissos apresentada dias antes por Clemente Mariani à entidade<sup>50</sup>. Diferentemente de outros países latino-americanos que tinham concluído negociações recentes com o Fundo, o governo brasileiro não precisou se comprometer, por exemplo, com uma data-limite para liberalizar o câmbio, apesar de ter assumido a promessa de que os controles cambiais seriam totalmente extintos no “futuro”<sup>51</sup>. O governo Quadros também não teve que estabelecer um plano de gastos para os setores considerados “críticos” pelo FMI, tais como empresas estatais e política cafeeira. Por fim, a participação do Fundo no esquema de financiamento seria maior do que a esperada: US\$ 140 milhões em refinanciamentos e US\$ 160 milhões em novos empréstimos. O embaixador britânico no Brasil, G. Wallinger, considerou “perturbadora” a atitude do governo Kennedy. Segundo Wallinger, isso poderia gerar reação por parte dos países que tinham contratos *stand-by* em vigência com o Fundo, além de poder abalar a legitimidade da instituição em operações futuras<sup>52</sup>. O que estava por detrás das críticas do embaixador britânico era a concepção de que o FMI constituía (e ainda constitui) um importante instrumento de garantia do cumprimento de contratos por parte dos países endividados. Nesse sentido, a flexibilização das recomendações do Fundo em prol de interesses políticos poderia acarretar sérios prejuízos aos credores<sup>53</sup>.

No mesmo dia da divulgação do acordo com o FMI, Douglas Dillon e Clemente Mariani anunciaram em Washington os termos da negociação entre Brasil e Estados Unidos<sup>54</sup>. Desde fins de abril, Moreira Salles vinha tentando “melhorar os números” e as condições da contraproposta norte-americana, porém com reduzido sucesso<sup>55</sup>. O acordo concluído por Dillon e Mariani manteve-se semelhante aos termos daquela contraproposta: US\$ 304 milhões em

---

(49) Embtel UK 103, 24 abr. 1961, TNA, T 312 / 22, p. 1.

(50) IMF Press Release 352, 17 maio 1961, CPDOC-FGV, CMA mfc 1961.01.31/4.

(51) O presidente argentino Arturo Frondizi, por exemplo, em sua carta de intenções ao FMI datada de dezembro de 1958, comprometera-se a liberar a taxa de câmbio, a suprimir controles de preços, a retirar subsídios dos bens de consumo essenciais, a aumentar as taxas dos serviços públicos, e a implementar políticas fiscal e monetária fortemente contractionistas. Ver Manzetti (1991, p. 41-43) e Sczusterman (1993, p. 126-129).

(52) Embtel UK 103, 24 abr. 1961, op. cit.

(53) Para maiores informações sobre o papel exercido pelo FMI no mercado de empréstimos entre estados nacionais no contexto pós-guerra, ver Panizza et al. (2009); e Mitchener e Weidenmier (2010).

(54) “Joint announcement by Secretary of the Treasury Douglas Dillon and the Minister of Finance of Brazil Clemente Mariani”, 17 maio 1961, CPDOC-FGV, CMA pi Mariani, C. 1961.05.17.

(55) Moreira Salles conseguiria aumentar os refinanciamentos do Eximbank de US\$ 290 para US\$ 304 milhões. Carta, Casimiro Ribeiro a Clemente Mariani, 27 abr. 1961, CPDOC-FGV, CMA mfc 1961.01.31/4, p. 1.

refinanciamentos e US\$ 338 milhões em novos empréstimos (Tabela 1)<sup>56</sup>. Outro problema referiu-se ao refinanciamento de US\$ 200 milhões promovido pelos bancos privados norte-americanos, cujo esquema de liquidação fora prorrogado por apenas dois anos, o que provavelmente significaria novas pressões cambiais a partir de 1963<sup>57</sup>.

Tabela 1  
Resultado dos acordos financeiros de maio de 1961 entre o governo brasileiro e os principais credores internacionais do Brasil (milhões US\$)

I. Refinanciamentos	Valor	II. Novos empréstimos	Valor
EXIMBANK Program Financing	212	EXIMBANK	168
EXIMBANK Project Financing	92	AID	100
Bancos privados EUA	200	Dep. Tesouro EUA*	70
Cia. petróleo (EUA / Europa)	45	Bancos privados EUA	48
FMI	140	FMI*	160
Credores europeus e japoneses	300	Credores europeus*	110
Subtotal I	989	Subtotal II	656
Total (I+II)	1.645	-	-

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

Fonte: “Joint announcement Dillon and Mariani”, 17 maio 1961; IMF Press Release 352, 17 maio 1961; Comunicado, Campos a Mariani, 29 abr. 1961; Procès-verbal de la réunion du 24 Mai 1961”, op. cit.

Apesar disso, as autoridades brasileiras voltaram muito satisfeitas de Washington<sup>58</sup>. O refinanciamento das dívidas do Brasil com o Eximbank seria feito em longo prazo (20 anos), com prestações a serem pagas somente a partir de novembro de 1963<sup>59</sup>. Além disso, a maior parte dos novos empréstimos estaria desvinculada dos termos acordados com o FMI. Assim, se o Fundo decidisse suspender a ajuda financeira ao Brasil, os Estados Unidos, em teoria, não poderiam fazer o mesmo, com exceção dos créditos do Departamento do Tesouro. Alguns oficiais norte-americanos reclamaram dos termos do acordo. O embaixador John Cabot, por exemplo, demonstrou “preocupação quanto à evidente tendência de dar

---

(56) Em suas memórias, Roberto Campos (1994, p. 411-412) assinala que somente de recursos dos Estados Unidos o Brasil teria adquirido US\$ 1.576 milhões em maio de 1961 (ou US\$ 2.118 milhões contando-se Europa e Japão). A documentação diplomática brasileira, norte-americana e britânica, inclusive memorandos assinados pelo próprio Campos enviados ao Itamaraty (ver fontes da Tabela 1), não ratificam de maneira alguma os dados apresentados pelo autor.

(57) OESP, “A exposição feita ontem na Câmara pelo Presidente do Conselho de Ministros”, 15 nov. 1961, p. 5.

(58) Telegrama, Mariani a Quadros, 13 maio 1961, CPDOC-FGV, CMA mfc 1961.01.31/4.

(59) A parcela referente ao financiamento de projetos (“Eximbank Project Financing”, ver Tabela 1) teria prazo de carência ainda mais elástico, com pagamento de prestações apenas a partir de maio de 1967. OESP, “A exposição feita ontem na Câmara”, op. cit., 15 nov. 1961, p. 5.

a Jânio tudo o que ele quer [...], apesar das suas constantes manifestações de neutralismo”<sup>60</sup>. Segundo as autoridades britânicas, outros oficiais dos Departamentos do Estado e do Tesouro também não teriam ficado contentes com o resultado final das negociações<sup>61</sup>. É importante ressaltar ainda que os fundos dos acordos de maio de 1961 não constituíam a totalidade dos recursos que a Aliança para o Progresso forneceria ao Brasil. O governo Quadros esperava, por exemplo, que somente em financiamentos de projetos setoriais e regionais – a serem preparados por uma comissão de planejamento e submetidos a apreciação em Washington – os Estados Unidos pudessem oferecer mais US\$ 500 milhões ainda em 1961<sup>62</sup>.

Após o término dos acordos com o FMI e com os Estados Unidos, faltava ao Brasil apenas concluir negociações com a Europa Ocidental e com o Japão. De maneira semelhante ao que ocorreu com o FMI, o governo norte-americano também pressionou europeus e japoneses a serem mais flexíveis com a administração Quadros. Como produto da missão Roberto Campos, uma primeira reunião entre os representantes do Brasil, dos países da Europa Ocidental e do Japão foi marcada para o dia 24 de abril de 1961 em Paris, a fim de discutir a questão da colaboração financeira ao Brasil. Segundo o delegado britânico, esse encontro foi marcado “pela massiva intervenção dos americanos em uma tentativa de persuadir a Europa a agir tão generosamente com o Brasil quanto os Estados Unidos propuseram-se a fazer”<sup>63</sup>. Os oficiais europeus e japoneses, porém, resistiram à pressão norte-americana, e decidiram que qualquer auxílio ao Brasil só ocorreria depois do aval do FMI<sup>64</sup>.

Com a assinatura dos acordos entre o governo Quadros e o FMI, a situação mudou. No final de maio, em uma segunda reunião realizada entre representantes brasileiros, europeus e japoneses, decidiu-se que os credores refinanciariam US\$ 300 milhões de débitos brasileiros em 10 anos. Além disso, estabeleceu-se que “seriam realizados arranjos de maneira a reduzir substancialmente os montantes a serem pagos pelo Brasil no restante de 1961 e nos anos de 1962 e 1963”<sup>65</sup>. Em meados de junho, bancos comerciais europeus assinariam com o governo brasileiro

---

(60) Embtel 1579, 12 maio 1961, NARA, RG 84, Box 121, Folder 320, p. 1.

(61) Letter, R. H. Bonham Carter to L. F. Crick, Bank of England, 15 maio 1961, TNA, T 312 / 23.

(62) Embtel Montevideo 96, 3 ago. 1961, JFKL, NSF, Box 12, Folder Brazil, General, 8/61 - 9/61, p. 1.

(63) Letter, K. S. Weston to L. Petch, British Treasury, 2 maio 1961, TNA, T 312 / 23, p. 1. Campos (1994, p. 413) classificou como “inestimável o auxílio prestado” pelas autoridades norte-americanas ao Brasil em Paris.

(64) Comunicado, Roberto Campos a Clemente Mariani, Embaixada do Brasil em Paris, 29 abr. 1961, CPDOC-FGV, CMA mfc 1961.02.01/6, p. 1-2.

(65) Comunicado da Embaixada do Brasil em Paris ao Ministro das Relações Exteriores, 29 maio 1961, CPDOC-FGV, RC d/md 61.04.02, p. 1-2.

um acordo que garantiria US\$ 110 milhões em novos empréstimos<sup>66</sup>. A pressão norte-americana sobre europeus e japoneses definitivamente havia rendido frutos.

Ao final de junho de 1961, o Brasil já havia concluído acordos financeiros com todos os seus principais credores: de bancos privados ao FMI, dos governos europeus ao governo norte-americano. No total, entre refinanciamentos e novos empréstimos, o governo Quadros obteve mais de US\$ 1,6 bilhão, sendo mais de 55% provenientes dos Estados Unidos (Tabela 1). Adolf Berle, chefe da força-tarefa da Aliança para o Progresso, descreveu esse acordo financeiro como o “mais generoso da história”<sup>67</sup>. Para Casimiro Ribeiro, essa teria sido “a melhor negociação financeira que o Brasil já fez” – opinião também compartilhada por Roberto Campos<sup>68</sup>. Exageros à parte, tendo em vista os parâmetros latino-americanos, pode-se argumentar que os acordos de maio de 1961 abriram a possibilidade para um aporte considerável de recursos ao Brasil. Mesmo que o zelo demonstrado pelo governo Kennedy com relação à estabilidade econômica tenha sido maior do que aquele anunciado pela Carta de Punta del Este, é fato que a Aliança para o Progresso teve um papel importante para o resultado das negociações. Sem a pressão exercida pela Casa Branca, o Brasil não teria obtido termos de financiamento semelhantes. Infelizmente, porém, o processo de implementação desses acordos se desenrolaria de um modo bastante diferente.

### **A implementação dos acordos financeiros de maio de 1961**

Um dos principais objetivos do governo Kennedy com relação ao Brasil era o de transformar Jânio Quadros em um fiel aliado norte-americano no hemisfério e em símbolo da Aliança para o Progresso. Isso explica o significativo auxílio financeiro oferecido pelos Estados Unidos em maio de 1961. As intenções de Kennedy, porém, não se concretizaram. Após o término das negociações financeiras em Washington, a administração Quadros não apenas apresentou claros sinais de que não seguiria à risca um programa de austeridade econômica, como consolidou as linhas de sua política externa, ampliando relações com países socialistas, e mantendo uma postura de respeito à autodeterminação de Cuba<sup>69</sup>. Jânio Quadros chegou até a planejar o boicote à Conferência de Punta del Este – a mesma que aprovaria, em agosto de 1961, a carta de declaração da Aliança para o Progresso. O presidente queria barganhar o apoio do Brasil à Aliança em troca de recursos suplementares para o financiamento de projetos considerados essenciais

---

(66) Telegrama, Embaixada do Brasil em Paris ao Ministério das Relações Exteriores, 20 jun. 1961, CPDOC-FGV, RC d/md 61.04.02, p. 1.

(67) Weis (1993, p. 146).

(68) Depoimento Casimiro Ribeiro I, op. cit., p. 82; e Campos (1994, p. 411).

(69) Mesquita (1992, cap. 2) e Storrs (1973, p. 304-385).

para o desenvolvimento brasileiro. Ao final, o boicote não ocorreu<sup>70</sup>. Em compensação, porém, dias depois do término da conferência, Jânio condecorou em Brasília aquele que havia sido o representante cubano em Punta del Este, Ernesto Che Guevara. Esse ato representou uma clara provocação aos Estados Unidos e, particularmente, à Aliança para o Progresso<sup>71</sup>.

Apesar das inúmeras indicações de que Jânio Quadros estaria longe de ser o líder que Kennedy gostaria de ter no maior país da América Latina, os Estados Unidos mantiveram o apoio ao governo brasileiro. No final de julho de 1961, como prova de que as relações entre os dois países continuavam amigáveis, Kennedy convidou Quadros para visitar Washington em dezembro – convite este prontamente aceito<sup>72</sup>. No mesmo período, o FMI anunciou que o empréstimo *stand-by* ao Brasil seria suspenso, sob alegações de que o programa econômico de Quadros estaria desrespeitando os compromissos assumidos com a entidade, em particular quanto à expansão do crédito e aos níveis de déficit público<sup>73</sup>. Até então, o Brasil havia sacado apenas US\$ 60 milhões dos US\$ 160 milhões a que tinha direito junto ao Fundo<sup>74</sup>. Os europeus, seguindo o FMI, também anunciaram a suspensão da sua parte no esquema<sup>75</sup>. O governo Kennedy, porém, cumpriu aquilo que havia sido acordado em maio: os empréstimos norte-americanos continuariam disponíveis ao Brasil. Mesmo o episódio da condecoração de Guevara, em 19 de agosto de 1961, parece não ter modificado a posição norte-americana. Dias depois da condecoração, o Banco do Brasil demandou a liberação de parte dos créditos do Departamento do Tesouro. Ao que consta, se não fosse pela renúncia de Quadros, que ocorreria 24 horas após tal pedido, a liberação seria processada normalmente<sup>76</sup>.

Diante das atitudes de Jânio Quadros, “que desrespeitava os Estados Unidos em cada uma de suas ações”, é de se questionar o porquê de o governo Kennedy ter mantido apoio ao presidente brasileiro. Essa foi exatamente a pergunta feita por Frederico Schmidt, assessor de Juscelino Kubitschek, a Phillip Raine, membro da

---

(70) Para maiores informações ver MemCon, Luciano Machado e Philip Raine, 18 maio 1961, NARA, RG 84, Box 124, Folder 350, p. 2; e Weis (1993, p. 148).

(71) Embtel 447, 22 ago.1961, NARA, Box 124, Folder 350.

(72) Embtel 206, 25 jul. 1961, JFKL, NSF, Box 12, Folder Brazil, General, 6/61 – 07/61.

(73) U.S. Embassy Report (a seguir Embrep) 139, “Brazil’s Relations with the IMF and Possible Resignation of Finance Minister Mariani”, 22 ago.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560, p. 1. Em contraste com as informações confidenciais prestadas por autoridades diplomáticas norte-americanas, Campos (1994, p. 414) afirma que o rompimento do FMI com o governo brasileiro teria ocorrido apenas após a renúncia de Quadros. Sobre o relaxamento das políticas creditícia e fiscal do governo Quadros, ver Monteiro (1999, p. 66-68) e Loureiro (2010, p. 563-567; 2012, cap. 2).

(74) OESP, “A exposição feita ontem na Câmara”, op. cit., 15 nov.1961, p. 5.

(75) Idem; Embrep 193, “Brazil’s Drawing Rights at the IMF and the Relevance of those Drawing Rights to European and U.S. Loans”, 14 set.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560, p. 1-2.

(76) Embtel 22, 1 set.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560, p. 1.

embaixada norte-americana no Brasil. A resposta de Raine foi curta e objetiva: “Os Estados Unidos ajudaram o Brasil apesar de Quadros”. Na realidade, havia outro elemento em jogo: em termos gerais, Kennedy aceitou a justificativa do presidente brasileiro de que a Política Externa Independente (PEI), em especial a defesa do princípio de autodeterminação de Cuba, seria apenas um recurso tático para angariar apoio doméstico (e, implicitamente, para barganhar vantagens junto aos próprios Estados Unidos). Essa estratégia, conforme Jânio explicou a Adlai Stevenson, embaixador norte-americano na ONU, não causaria perigo algum “às bases cristãs” da sociedade brasileira, e, mais importante, não implicaria que sua administração estaria disposta a aliar-se com comunistas no plano interno. A maneira pela qual o governo havia reprimido uma recente greve estudantil em Recife – paralisação esta supostamente organizada por comunistas – seria prova disso<sup>77</sup>. Porém, “enquanto eu não puser a minha casa em ordem”, afirmou Jânio a Stevenson, “será difícil agir internacionalmente”. Stevenson voltou de Brasília convencido de que Jânio estava sendo sincero em suas intenções, assim como Douglas Dillon concluía meses antes<sup>78</sup>. Conforme apontaria o embaixador Roberto Campos, o governo Kennedy teria operado uma verdadeira “racionalização pragmática” para lidar com Jânio. Os Estados Unidos teriam interpretado a PEI, em geral, como uma política “de alcance meramente tático, sem qualquer contaminação ideológica”<sup>79</sup>.

Com a renúncia de Jânio, em 25 de agosto de 1961, a postura do governo norte-americano mudou radicalmente. Já durante a crise política que se seguiu à renúncia, quando os ministros militares opuseram-se à ascensão do vice-presidente João Goulart, Kennedy mostrou-se favorável à ruptura do regime constitucional no Brasil – dado que contrasta com as posições até então defendidas pela literatura<sup>80</sup>. O marechal Odylio Denys, ministro da Guerra de Jânio e líder do movimento golpista, enviou um representante aos Estados Unidos com o intuito de obter ajuda armada do governo norte-americano. No dia 31 de agosto, Kennedy ordenou aos seus assessores que escolhessem uma pessoa “muito amigável” para receber o representante do marechal brasileiro. “Nós não queremos encorajá-lo ou desencorajá-lo antes de sabermos até aonde ele [Denys] vai”. Do mesmo modo, ao discutir com seus assessores os termos do telegrama a ser enviado ao presidente Ranieri Mazzilli, que havia assumido temporariamente o poder devido à ausência de Goulart do território brasileiro, Kennedy pediu para retirar a última sentença do texto, que versava sobre o respeito à ordem constitucional. “Parece que nós estamos dizendo a ele [Mazzilli] para apoiar Goulart. Não vamos fazer isso”. E

---

(77) Para maiores informações sobre a repressão da greve estudantil em Recife, ver Loureiro (2009, p. 197-199).

(78) Embtel Santiago 25, 14 jun. 1961, NARA, RG 84, Box 121, Folder 30, p. 1.

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

(80) O trabalho mais importante sobre o tema, por exemplo, argumenta que a Casa Branca teria sido “veementemente” contrária a qualquer tipo de golpe contra Goulart. Ver Labaki (1986, p. 63).

concluiu: “Nós não queremos esse camarada [Goulart] por quatro anos e meio [no poder]”<sup>81</sup>. No dia seguinte, porém, quando ficou claro que as ações de Denys não tinham suporte generalizado nas forças armadas, o governo norte-americano recuou, mantendo-se publicamente neutro<sup>82</sup>. “Nós estaríamos em uma posição onde o governo dos Estados Unidos [...] teria aplaudido um militar por interferir nos processos constitucionais de um país, e provavelmente contra a vontade do povo”, disse o subsecretário de Estado para Assuntos Econômicos, George Ball, ao término da crise<sup>83</sup>. Semanas após a Conferência de Punta del Este, vê-se que o respeito à democracia que Kennedy e a sua Aliança para o Progresso tanto pregavam para a América Latina parecia ser bastante relativo.

A limitação dos poderes presidenciais de João Goulart, mediante a instauração de um regime parlamentarista, não alterou o ceticismo da administração Kennedy com o governo brasileiro<sup>84</sup>. O histórico do novo presidente no meio sindical, identificado pelo seu apoio a alianças entre grupos trabalhistas e comunistas, tal como a indicação de “comunistas ou simpatizantes” a postos governamentais, foram os dois principais motivos que levaram Washington a ser mais precavida na concessão de fundos ao Brasil. As evidências sugerem que o relacionamento de Goulart com os comunistas teria sido mais determinante para essa mudança de posicionamento norte-americano do que questões como a aprovação da lei de limitação de remessas de lucros pela Câmara dos Deputados em novembro de 1961, a manutenção da Política Externa Independente, ou até mesmo a expropriação de empresas subsidiárias norte-americanas pelo então governador do Rio Grande do Sul, Leonel Brizola<sup>85</sup>. Conforme apontou a

---

(81) Telecom, Kennedy, McGeorge Bundy and George Ball, 31 ago.1961, JFKL, Personal Papers of George Ball (a seguir PPGb), Box 1, Folder Brazil 4/20/61 – 7/10/63, p. 1-2. No mesmo dia, Goulart recebeu garantias de Lincoln Gordon, já indicado para substituir John M. Cabot como embaixador norte-americano no Brasil, de que o governo Kennedy adotaria uma “postura estritamente neutra” na crise brasileira. Ver MemCon, Goulart, Gordon and Carlos Bernardes, 31 ago.1961, NARA, RG 84, Box 124, Folder 350. O encontro entre Goulart e Gordon ocorreu no aeroporto de Idlewild, Nova Iorque, EUA.

(82) Telecom, Ball and Wilson, 1 set.1961, JFKL, PPGb, Box 1, Folder Brazil 4/20/61 – 7/10/63.

(83) Telecom, Ball and Richard Woodward, 7 set.1961, JFKL, PPGb, Box 1, Folder Brazil 4/20/61 – 7/10/63.

(84) João Goulart assumiu a Presidência da República em setembro de 1961 após compromisso entre os setores golpista e legalista das Forças Armadas, do Congresso e da sociedade civil no sentido de emendar a Constituição de 1946, instaurando um regime parlamentarista. Um ano depois, porém, Goulart obteve do Congresso Nacional a autorização para antecipar o plebiscito que decidiria sobre a manutenção do novo regime. Em janeiro de 1963, a ampla maioria da população votou pelo retorno ao presidencialismo, devolvendo plenas prerrogativas para o exercício do Poder Executivo a Goulart. Ver Skidmore (2000, cap. 6-7).

(85) Embtel 1390, 11 dez.1961, NARA, RG 84, Box 129, Folder 501, p. 2; CIA Memorandum, “The Situation in Brazil”, 2 abr. 1962, JFKL, Box 112, Folder 16, p. 4; e Embtel 1948, 26 fev.1962, JFKL, NSF, Box 12A, Folder Brazil, General, 1/17/62 – 2/28/62. Para maiores detalhes sobre a lei de remessa de lucros, a política externa brasileira do governo Goulart, e a desapropriação da subsidiária da “International Telephone and Telegraph” (ITT) por Brizola em fevereiro de 1962, ver OESP, “Câmara aprova a lei que limita a remessa de lucros”, 30 nov.1961, p. 2; Bandeira (1983, p. 49-52), Franchini Neto (2005, p. 139-140), Leacock (1990, p. 85-88). Miranda (2006, p. 114-131) e Weis (1993, p. 150-152).

embaixada dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, “as associações passadas de Goulart com os comunistas” – existentes desde o período em que Jango assumira o cargo de ministro do Trabalho de Vargas, entre 1953 e 1954 – seriam a principal justificativa para que Washington reconsiderasse os termos de seu auxílio econômico<sup>86</sup>. Ressaltou-se, porém, que deveriam ser adotadas posturas diferentes quanto a novos e velhos compromissos financeiros. Novos empréstimos deveriam ser aprovados “lentamente”, ou até mesmo evitados. Por outro lado, antigos compromissos tinham que ser mantidos; caso contrário, poderiam ser criados sérios problemas na relação entre os dois países, fortalecendo aqueles que acusavam os Estados Unidos de estarem boicotando o governo Goulart<sup>87</sup>.

As recomendações da embaixada foram parcialmente acatadas pela administração Kennedy. Com a exceção de créditos de curto prazo e de empréstimos voltados para projetos no Nordeste, os Estados Unidos não concluiriam novos acordos financeiros com o governo federal brasileiro nos anos subsequentes<sup>88</sup>. Por outro lado, no que se refere aos antigos compromissos, a atitude de Washington foi inicialmente mais dura do que aquela que havia sido sugerida pela embaixada: os Estados Unidos não sinalizaram de imediato que estavam dispostos a cumprir os acordos de maio de 1961. Na realidade, o Brasil ainda não havia recebido nada dos US\$ 338 milhões em novos recursos negociados por Clemente Mariani e Douglas Dillon. A burocracia envolvendo a assinatura de contratos impediu que esses empréstimos estivessem regularizados antes de meados de agosto. Ironicamente, porém, dias após o Banco do Brasil ter demandado a liberação do primeiro lote de empréstimos, Jânio Quadros renunciaria à presidência. Os pedidos do banco estavam sendo processados em Washington quando a crise política explodiu no Brasil. Apesar da alegação de que novas minúcias burocráticas estariam bloqueando a conclusão do processo, o governo Kennedy decidira, na realidade, congelar os empréstimos para o governo Goulart<sup>89</sup>.

---

(86) Embtel 157, 8 set.1961, op. cit., p. 1.

(87) Embtel 157, 8 set.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560. Para opiniões semelhantes expressas pelo Departamento de Estado norte-americano e pela CIA, ver, respectivamente, Memo for Mr. McGeorge Bundy, “Members of President Goulart’s Party with Known Communist Associations or Sympathies”, mar. 1962, JFKL, POF, Box 112A, Folder 3; e CIA Memorandum 5064, “Communist Inroads in the Brazilian Government”, 27 set.1961, JFKL, NSF, Box 12, Folder Brazil, General, 8/61 – 9/61.

(88) A maior parte dos empréstimos referentes ao Nordeste, porém, seriam administrados pelos governos estaduais, devido à deterioração do relacionamento entre a agência norte-americana responsável pela liberação desses créditos no Brasil, a Agência de Desenvolvimento Internacional (USAID), e a Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste (Sudene), órgão vinculado ao governo federal. Para maiores informações, ver Roett (1972, cap. 5).

(89) Telecom, Kennedy, McGeorge Bundy and George Ball, 31 ago.1961, JFKL, PPGB, Box 1, Folder Brazil 4/20/61 – 7/10/63, p. 1-2.

Até o final do primeiro mês da administração janguista, Washington parecia disposta a manter bloqueados os recursos brasileiros. Segundo o secretário de Estado norte-americano Dean Rusk, esses empréstimos só seriam liberados quando Goulart se comprometesse a perseguir as metas negociadas pelo governo Quadros com o FMI. Essa foi a primeira vez que o Departamento de Estado, com o aval da Casa Branca, afirmaria que a manutenção do auxílio financeiro norte-americano ao Brasil estaria dependente do cumprimento das recomendações feitas pelo Fundo<sup>90</sup>. Isso significava que os Estados Unidos estavam dispostos a manter os acordos de maio, porém sob outras condições.

A nova administração brasileira demonstrou propensão em reatar laços com o FMI. Em fins de setembro de 1961, o gabinete Tancredo Neves submeteu ao Congresso Nacional um plano assumindo o compromisso de dar continuidade ao programa de austeridade econômica iniciado por Quadros. O plano foi aprovado por ampla maioria no Legislativo<sup>91</sup>. Além disso, em várias ocasiões, o novo ministro da Fazenda, Walter Moreira Salles, concedeu garantias ao adido do Tesouro norte-americano de que o governo brasileiro seguiria os termos do memorando assinado com o FMI em maio de 1961. Como prova dessa intenção, argumentou Salles, o governo havia decidido manter as medidas de liberalização cambial estabelecidas por Clemente Mariani. O ministro da Fazenda também afirmou que o gabinete Neves estaria estudando a apresentação de um projeto de reforma tributária ao Congresso, o que permitiria aumentar as receitas do Estado e diminuir o déficit público<sup>92</sup>.

As garantias dadas pelo governo brasileiro, porém, pareceram não sensibilizar a administração Kennedy. Diante da manutenção do congelamento dos créditos, Moreira Salles e Octávio Bulhões convocaram o embaixador Niles Bond para uma reunião em 19 de setembro de 1961. Nesse encontro, Salles afirmou que a “considerável pressão” que o cruzeiro estaria sofrendo no mercado cambial devia-se fundamentalmente aos rumores espalhados nos círculos financeiros de que a política econômica do gabinete Neves não seria “firme”. O ministro argumentou, porém, que era de “conhecimento comum” que o problema, na verdade, relacionava-se à recusa do Eximbank em liberar os fundos prometidos ao Brasil. Durante essas negociações, afirmou Salles, o governo Quadros havia deixado claro que a extinção dos controles cambiais só poderia ocorrer concomitantemente ao aporte de recursos externos. Sem isso, concluiu, o mercado cambial brasileiro poderia ficar sujeito a sérias instabilidades, tal como a que estaria ocorrendo

---

(90) Deptel 815, 13 set. 1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560.

(91) “Esboço de programa de governo, documento de Trabalho para análise e crítica do Conselho de Ministros”, Brasília, 21 set. 1961, RC e/ag 61.09.21 I – 1; e OESP, “Com restrições ao programa foi concedida confiança ao Gabinete”, 30 set. 1961, p. 3.

(92) MemCon, Moreira Salles and Herbert May, 12 set. 1961; Deptel 764 to US Embassy in Viena, 15 set. 1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560.

naquele momento. Em suma, na eventualidade de o governo Kennedy não reconsiderar sua posição, Salles deixou implícita a possibilidade de reintrodução de controles cambiais como forma de proteger o cruzeiro contra as especulações do mercado. Niles Bond compreendeu a mensagem do ministro da Fazenda: em comunicado enviado no mesmo dia ao Departamento de Estado, o embaixador demandou do governo norte-americano uma posição “o mais rápido possível”<sup>93</sup>. De fato, a resposta veio rapidamente. Ainda no próprio dia 20 de setembro, Niles Bond foi informado de que o governo Kennedy permitiria que o Eximbank e o Departamento do Tesouro “fossem adiante” com as suas primeiras parcelas do empréstimo ao governo brasileiro. Dois dias depois, em encontro com Herbert May, Salles expressou entendimento de que os créditos norte-americanos estariam sendo liberados em troca do compromisso do Brasil de “cumprir o plano de estabilização acordado com o FMI”<sup>94</sup>.

O término do congelamento dos créditos norte-americanos não trouxe mais do que um breve período de tranquilidade para o governo Goulart. Em poucos dias, ficou evidente que Brasil e FMI não chegariam a um acordo no curto prazo. O Fundo mostrava-se cético sobre as previsões feitas pelas autoridades brasileiras quanto aos índices macroeconômicos nacionais para 1961. A entidade considerava, por exemplo, que o déficit público ao final do ano ficaria entre Cr\$ 125 bilhões e Cr\$ 150 bilhões, enquanto as autoridades brasileiras falavam de Cr\$ 60 bilhões a Cr\$ 80 bilhões<sup>95</sup>. Segundo os técnicos do Fundo, essas disparidades mostravam a necessidade de o Brasil convidar uma missão do FMI para visitar o país. Mais uma vez, no entanto, tal como ocorrera com Clemente Mariani, Moreira Salles negou-se a aceitar uma missão do FMI antes que o empréstimo *stand-by* fosse reatado. Segundo Salles, por razões políticas, fazia-se necessário que a consulta ao Fundo ocorresse “em um contexto mais favorável em termos de reservas cambiais, evitando a aparência de negociação sob pressão”<sup>96</sup>. Isso, no entanto, era inaceitável para o FMI. O impasse estava criado.

Em um primeiro momento, o governo Kennedy parecia decidido a manter as ameaças de que novos fundos norte-americanos só seriam liberados ao Brasil depois de o país reatar relações com o FMI. Porém, sucessivas ameaças e atitudes de Moreira Salles fizeram com que os Estados Unidos mudassem sua atitude. Inicialmente, o ministro da Fazenda declarou-se pronto a renunciar ao cargo, caso novos recursos não fossem autorizados. Depois, para aumentar a pressão sobre Washington, Salles reintroduziu controles cambiais por meio da Instrução 219 da

---

(93) Deptel 764, 15 set. 1961, op. cit.

(94) Embtel Viena 525, 20 set. 1961; Embtel 808, 22 set. 1961; Embrep 227, “Disbursements Pursuant United States Loan Agreements with Brazil” 25 set. 1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560, p. 1-2.

(95) Embrep 301, “Brazil’s Foreign Exchange Budget and Credit Policies”, 11 out. 1961, p. 3-4; Embtel 1179, 10 nov. 1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560.

(96) Embtel 1341, 8 nov. 1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560, p. 1.

SUMOC, que dividiu o mercado de câmbio em dois segmentos, “mercado livre comercial” e “mercado livre financeiro”<sup>97</sup>. Essas manobras acabaram dando resultado: entre outubro e dezembro de 1961, os Estados Unidos liberaram US\$ 100 milhões referentes aos acordos de maio (Tabela 2). Como condição para essa ajuda, no entanto, o governo Goulart teve que convidar uma missão do FMI para visitar o país.

Tabela 2  
Evolução do desembolso dos empréstimos públicos norte-americanos negociados em maio de 1961 (milhões US\$), setembro de 1961 a janeiro de 1963

Data	Valor	Fonte	Maturação
22 set. 1961	35	Tesouro	-
25 set. 1961	42	Eximbank	-
17 out. 1961	21	Eximbank	-
27 out. 1961	30	Tesouro (USAID)*	45 dias
30 nov. 1961	21	Eximbank	-
Dez. 1961	40	USAID (15) / Eximbank (25)†	-
4 abril 1962	35	USAID (9.5) / Eximbank (16) / Tesouro (9.5)†	-
3 jan. 1963	30	USAID (20) / Eximbank (10)†	90 dias
Total desembolsado	254	-	-
Valor remanescente	84	-	-
Total de empréstimos	338	-	-

Notas: \* Empréstimo concedido em nome da Agência de Desenvolvimento Internacional (USAID), que seria constituída legalmente em novembro de 1961.

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

Fontes: Deptel 891, 22 set. 1961; Embtel 227, 25 set. 1961; Deptel 1236, 27 out. 1961, Box 131, Folder 560; Embtel 431, 30 nov. 1961, Box 129, Folder 501; Deptel 2909, 09 abr. 1962, Box 137, Folder 501; Deptel 1352, 3 jan. 1963, Box 135, Folder 350. Esses documentos encontram-se em NARA, RG 84.

A missão do FMI chegou ao Brasil no início de janeiro de 1962 e permaneceu até o final do mês. Diferentemente da experiência anterior, ocorrida durante o governo Quadros, os oficiais do Fundo informaram a um representante norte-americano que as autoridades brasileiras tinham, “desta vez, colaborado completamente com a missão”. Por outro lado, segundo eles, as perspectivas de o Brasil reatar o empréstimo *stand-by* seriam pequenas. Os técnicos estavam preocupados, em primeiro lugar, com o crescimento do déficit público, que havia

(97) Para as ameaças de demissão de Moreira Salles, ver Embtel 977, 16 out.1961, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560; para informações sobre a Instrução 219, ver Embtel 1023, Section I, 22 out.1961, JFKL, NSF, Box 12, Folder Brazil, General, 10/61 – 11/61.

fechado o ano de 1961 em Cr\$ 130 bilhões (coincidindo com as previsões do FMI). Para 1962, se medidas fiscais suplementares não fossem tomadas, os membros da missão esperavam um déficit de, no mínimo, Cr\$ 250 bilhões. Além disso, havia também a questão do câmbio. Os oficiais do FMI aplaudiram a reunificação do sistema cambial instituída em dezembro anterior pela Instrução 221 – que anulou a Instrução 219 –, mas criticaram o controle do governo na determinação do valor do dólar no mercado “livre”<sup>98</sup>.

Em meados de março de 1962, antes de viajar aos Estados Unidos junto com o presidente Goulart para discutir questões financeiras com membros do FMI e do governo Kennedy, Moreira Salles apresentou um programa de estabilização ao Conselho de Ministros, que seria aprovado por unanimidade. Esse programa previa um considerável corte de gastos públicos, além do aumento de impostos e da colocação de títulos públicos no mercado indexados à inflação. Com essas medidas, planejava-se fechar o ano de 1962 com um déficit de apenas Cr\$ 31 bilhões<sup>99</sup>. Além disso, o ministro da Fazenda comprometeu-se com o embaixador Lincoln Gordon a liberar completamente a taxa de câmbio caso o Brasil recebesse apoio financeiro dos credores<sup>100</sup>. Em resumo: Moreira Salles estava disposto a aplicar as exatas recomendações feitas pela missão do FMI, com o intuito de reatar o empréstimo *stand-by* com o Fundo e, assim, regularizar a situação do Brasil com os demais credores.

Apesar das medidas em prol da estabilização da economia aplicadas por Moreira Salles antes de viajar para Washington, o FMI deliberou, em abril de 1962, pelo não reatamento do *stand-by* com o governo brasileiro. A entidade considerou que o plano de Salles ainda estaria em uma fase incipiente de implementação, e que o Fundo desejava antes ver “resultados concretos”. Fizeram-se, porém, duas pequenas concessões ao Brasil: prorrogou-se uma dívida de US\$ 20 milhões do país junto ao próprio FMI; e “sugeriu-se” aos credores europeus que liberassem uma porção dos seus créditos de maio de 1961 (também no valor de US\$ 20 milhões)<sup>101</sup>. Essa liberação teria, no entanto, uma importante condição: se o reatamento das relações entre o FMI e o governo Goulart não ocorresse até 31 de dezembro de 1962, o Brasil seria obrigado a pagar imediatamente esse empréstimo

---

(98) Embdes, “Advance Report of the IMF Mission”, 25 jan.1962, p. 1-2; Embdes 607, “The Brazilian Stabilization Problem”, 26 jan.1962, NARA, RG 84, Box 131, Folder 560.

(99) O programa havia sido apresentado antes a Lincoln Gordon para recomendações. Ver Embtel 1947, 25 fev. 1962; Embtel 2017, 3 mar. 1962; Embtel 2051, 9 mar. 1962; Embtel 723, “The Stabilization Plan of the Finance Minister Moreira Salles”, 15 mar. 1962; Embtel 2129, 19 mar. 1962, NARA, RG 84, Box 137, Folder 501.

(100) Embtel 2149, 20 mar. 1962, NARA, RG 84, Box 137, Folder 501.

(101) “Summary Record of U.S.-Brazilian Financial Discussions, March 28 – April 3”, abr. 1962, NARA, RG 84, Box 137, Folder 501.

à Europa, além de ter seus fundos bloqueados mais uma vez<sup>102</sup>. O governo Kennedy, por fim, seguindo uma política “*pari passu*” recomendada pelo Departamento de Estado, liberou ao Brasil apenas US\$ 35 milhões dos US\$ 149 milhões remanescentes dos acordos de maio<sup>103</sup>. Moreira Salles chegou a pedir ao secretário do Tesouro Douglas Dillon que aumentasse o crédito norte-americano para US\$ 50 milhões. No entanto, a demanda brasileira foi recusada. Segundo Dillon, “devido à falência” do programa de estabilização de Quadros, o governo Kennedy teria que “agir mais cautelosamente nesse momento”, a fim de manter o apoio do Legislativo à Aliança para o Progresso<sup>104</sup>.

Na realidade, outros motivos embasaram a negativa da ampliação da ajuda financeira do governo norte-americano ao Brasil. A visita de Moreira Salles e de Goulart aos Estados Unidos em abril de 1962 foi interpretada por muitas autoridades da administração Kennedy como uma oportunidade para tentar convencer Goulart a mudar sua abordagem diante dos comunistas, principalmente no meio sindical. Organizaram-se, por causa disso, reuniões entre Goulart, Clodsmith Riani (sindicalista janguista e presidente da Confederação Nacional dos Trabalhadores da Indústria, CNTI) e lideranças sindicais norte-americanas com o objetivo de argumentar junto ao presidente brasileiro sobre os “perigos” da penetração comunista em sindicatos<sup>105</sup>. Ao final da visita, apesar de o governo Kennedy ter mostrado otimismo quanto à possibilidade de fortalecimento da “ala democrática” entre os trabalhadores no Brasil, Washington decidiu manter uma postura cautelosa: queria ver, primeiramente, mudanças políticas por parte de Goulart. No entanto, como ficaria claro meses depois, esse preço o presidente brasileiro não estaria disposto a pagar<sup>106</sup>. Goulart via nos comunistas e em outros membros da esquerda radical uma importante força de mobilização de segmentos populares – entre os quais trabalhadores de setores-chave da economia, como marítimos, ferroviários e portuários. Para Goulart, um presidente como ele, que

---

(102) Embtel Paris 48, 5 jul. 1962, NARA, RG 84, Box 137, Folder 564.14.

(103) PP, “Additional Finance Assistance for Brazil”, 30 mar. 1962, op. cit. Mais uma vez, em contraste com a documentação diplomática norte-americana (ver Tabela 2), Campos (1994: 481) afirma que Salles teria obtido a liberação de US\$ 129 milhões em abril de 1962. Essa informação também é contradita por outro fato. Em março de 1963, durante a execução do Plano Trienal, o próprio Campos e o então ministro da Fazenda San Tiago Dantas negociariam a liberação dos US\$ 84 milhões restantes dos acordos de maio de 1961. Ver Memo for McGeorge Bundy, 24 mar. 1963, JFKL, NSF, Box 13A, Folder 3/22/63-3/31/63; e “Resultado das negociações da Missão San Tiago Dantas”, mar. 1963, CPDOC-FGV, RC d/bem 61.10.19, Pasta V.

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

(105) MemCon, John Kennedy, João Goulart et al., 4 abr. 1962; MemCon, George Meany, Walter Reuther, Clodsmith Riani, Gilberto Crockatt de Sá et al., 4 abr. 1962, JFKL, Papers of Ralph Dungan (a seguir PRD), Box 390, Folder Brazil, 3/62 – 9/62.

(106) Para as reclamações da embaixada norte-americana no Brasil sobre o fortalecimento dos vínculos de Goulart com os comunistas no meio sindical, ver Embrep A-87, 20 jul. 1962, JFKL, NSF, Box 13, Folder Brazil General 7/62.

quase havia sido deposto pelas forças armadas, não poderia dispensar esse tipo de apoio<sup>107</sup>.

O retorno de Moreira Salles ao Brasil sem os esperados recursos norte-americanos levou ao esmorecimento do esforço de estabilização econômica. Com a falência do programa de Salles, motivada por uma forte crise política em meados de 1962, as possibilidades de acordo entre Brasil e FMI desapareceram, bloqueando os créditos europeus e norte-americanos ao país<sup>108</sup>. O pacote econômico do governo Kennedy estaria agora completamente condicionado ao aval do Fundo. Com exceção de um empréstimo de 90 dias liberado pelo Departamento do Tesouro em janeiro de 1963, tendo como garantia as últimas reservas de ouro brasileiras, Washington só aceitaria novamente negociar o fim do congelamento dos recursos no momento em que o governo Goulart se mostrasse disposto a dialogar com o FMI, o que ocorreria claramente apenas em março de 1963, quando do envio de uma missão liderada pelo ministro da Fazenda San Tiago Dantas aos Estados Unidos<sup>109</sup>. A falência do Plano Trienal de Celso Furtado em meados daquele ano enterraria de vez as chances de acordo entre Goulart e FMI e, conseqüentemente, entre Brasília e Washington, contribuindo para as instabilidades que levariam ao golpe civil-militar de março de 1964.

## Conclusões

As evidências apresentadas por este artigo apontam para uma considerável mudança na abordagem do governo Kennedy na execução da Aliança para o Progresso entre as presidências de Jânio Quadros e João Goulart. Durante a administração Quadros, o governo norte-americano comprometeu-se com um substancial pacote de recursos ao Brasil, além de ter tido uma função fundamental no convencimento dos demais credores a flexibilizarem os termos de seus empréstimos. Isso não quer dizer que Washington tenha negligenciado o princípio da estabilização econômica como critério para a concessão de fundos. Ao contrário, a atenção dada por autoridades norte-americanas ao tema foi considerável, certamente mais do que fora apresentado pelo programa da Aliança para o Progresso. Entretanto, seria impróprio afirmar que os Estados Unidos teriam condicionado seu dinheiro à implementação de um rígido programa de austeridade econômica. Devido a considerações políticas, o governo Kennedy mostrou-se disposto a ceder, abrindo margem para que as autoridades brasileiras, em caso de

---

(107) Esse raciocínio foi exposto por Goulart a Robert Kennedy, quando da visita deste ao Brasil em dezembro de 1962. Embtel A-710, JFKL, NSF, Box 13<sup>a</sup>, Brazil General 12/16/62-12/31/62, p. 5-6, 14. Para a influência dos comunistas no movimento sindical brasileiro no início dos anos 1960, ver Harding (1973, cap. 10).

(108) Para maiores informações sobre o abandono do plano de estabilização de Moreira Salles e a crise política de julho de 1962 ver Dulles (1970, p. 143-144), Mesquita (1992, cap. 3) e Skidmore (2000, p. 265-272).

(109) Sobre as negociações financeiras entre os governos brasileiro e norte-americano durante a execução do Plano Trienal, ver Loureiro (2012, cap. 8).

necessidade, implementassem uma política econômica menos conservadora. Além disso, Washington pressionou o FMI a agir de modo semelhante, irritando segmentos da comunidade financeira internacional. No fim, o Fundo flexibilizou parte de suas demandas, enquanto Quadros teve que se comprometer com a aplicação de algumas metas ortodoxas de política econômica. Em comparação com outros acordos negociados pela entidade na América Latina, porém, o programa brasileiro mostrou-se mais maleável do que se poderia esperar inicialmente. Com Quadros, portanto, a Aliança para o Progresso teve impacto positivo.

A ascensão de Goulart à presidência, mesmo com poderes limitados, modificou as atitudes do governo Kennedy. A partir de então, o governo norte-americano apegou-se obstinadamente ao primado da estabilização: concessões de novos empréstimos só seriam feitas após a aplicação de um programa de austeridade econômica sob aval do FMI. Houve apenas um momento em que essa situação não se aplicou: entre outubro e dezembro de 1961, quando os Estados Unidos estavam negociando o convite, por parte do governo brasileiro, para a vinda de uma missão do Fundo. Além disso, Washington deixou de pressionar o FMI para flexibilizar condições em benefício do Brasil. O *stand-by* com a entidade só seria renovado se o governo brasileiro aceitasse as demandas do Fundo, o que significaria, ao menos no curto prazo, uma desaceleração nas taxas de crescimento econômico. O limitado resultado das negociações de Moreira Salles em abril de 1962 foi prova dessa nova atitude norte-americana.

É evidente que a relativa falência da primeira tentativa de estabilização lançada por Quadros contribuiu para o endurecimento norte-americano na concessão de empréstimos ao Brasil. É fato também que os problemas enfrentados pelos Estados Unidos no início da administração Goulart, especialmente a aprovação da lei de remessas de lucros pela Câmara de Deputados e a encampação da Companhia Telefônica Nacional por Brizola, concorreram para aumentar o *lobby* privado em Washington contrário a uma ajuda ao governo brasileiro. No entanto, esses fatores não explicam sozinhos a inversão da abordagem norte-americana. As evidências diplomáticas sugerem, na realidade, que o grande diferencial estava na interpretação de que João Goulart não seria confiável para receber fundos da Aliança para o Progresso. Na visão de muitos membros do governo Kennedy, mesmo não sendo comunista, Goulart estaria criando condições para o fortalecimento dos comunistas no Brasil. A Política Externa Independente de Quadros era o máximo que os Estados Unidos poderiam aceitar: um movimento tático, mas com garantias de que não haveria contaminação ideológica na sociedade. Os vínculos de Goulart com os comunistas no meio sindical, porém, indicariam outra direção. Até a visita de Goulart aos Estados Unidos em abril de 1962, o governo norte-americano nutriu esperanças de convencer o presidente brasileiro a romper com os comunistas. Após a visita, porém, essas esperanças

diminuíram significativamente, levando a um maior endurecimento na concessão de empréstimos.

Com Jânio Quadros, portanto, em nome da Aliança para o Progresso, pressionou-se o FMI a ceder em sua rigidez monetarista em prol do Brasil; com Goulart, em nome da mesma Aliança, passou-se a defender o primado da estabilização, usando-se como base a mesma rigidez monetarista do Fundo que outrora se buscou relativizar. Em ambos os casos, argumentos políticos prevaleceram: no primeiro, em discordância com o receituário econômico ortodoxo; no segundo, em reforço a esse mesmo receituário. Segundo a lógica da administração Kennedy, Goulart estaria rompendo com o princípio de defesa da democracia ao aliar-se com comunistas. Logo, Washington via-se também no direito de romper com os outros compromissos da Aliança, entre os quais a priorização do crescimento em detrimento da estabilização econômica, como critério básico para a concessão de recursos.

## Referências documentais e bibliográficas

### *Arquivos*

- Arquivo Público do Estado de São Paulo (APESP), São Paulo, Brasil.
- Centro de Documentação e Memória da Universidade Estadual Paulista (Cedem-Unesp), São Paulo, Brasil.
- Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil da Fundação Getúlio Vargas (CPDOC-FGV), Rio de Janeiro, Brasil.
- John F. Kennedy Library (JFKL), Boston, Massachusetts, Estados Unidos.
- National Archives and Records Administration (NARA), College Park, Maryland, Estados Unidos.
- The National Archives (TNA), Kew Gardens, Londres, Reino Unido.

### **Bibliografia**

- ABREU, Marcelo P. (Org.). *A ordem do progresso*. Cem anos de política econômica republicana (1889-1989). Campus: Rio de Janeiro, 1990.
- BAER, Werner. *A industrialização e o desenvolvimento econômico do Brasil*. 4. ed. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1979.
- BANDEIRA, Moniz. *O governo João Goulart: As lutas sociais no Brasil (1961-1964)*. 6. ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1983.
- BARRO, Robert; LEE, Jong-Wha. IMF programs: who is chosen and what are the effects? *Journal of Monetary Economics*, 52, p. 1.245-1.269, 2005.
- BRANDS, Hal. *Latin America's cold war*. Cambridge: Harvard University Press, 2010.

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

CAMPOS, Roberto. *A lanterna na popa*. Memórias. Rio de Janeiro: Topbooks, 1994. v. 1.

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

FIGUEIREDO, Argelina. *Democracia ou reformas?* Alternativas democráticas à crise política, 1961-1964. São Paulo: Paz e Terra, 1993.

FONSECA, Pedro C. Legitimidade e credibilidade: impasses da política econômica do Governo Goulart. *Estudos Econômicos*, v. 34, n. 3, p. 587-622, 2004.

FRANCHINI NETO, Hélio. A política externa independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 2, p. 129-151, 2005.

HARDING, Timothy. *The political history of organized labor in Brazil*. PhD diss., Stanford University, Stanford. 1973.

HOGAN, Michael. *The Marshall Plan: America, Britain and the reconstruction of Western Europe, 1947-1952*. Cambridge: Cambridge University Press, 1987.

LABAKI, Almir. *1961. A crise da renúncia e a solução parlamentarista*. São Paulo: Brasiliense, 1986.

LEACOCK, Ruth. *Requiem for revolution: The United States and Brazil, 1961-1969*. Kent: Kent State University Press, 1990.

LEVINSON, Jerome; ONIS, Juan de. *The alliance that lost its way*. Chicago: Quadrangle Books, 1970.

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

LOUREIRO, Felipe. Varrendo a democracia: considerações sobre as relações políticas entre Jânio Quadros e o Congresso Nacional. *Revista Brasileira de História*, v. 29, n. 57, p. 187-210, 2009.

\_\_\_\_\_. Relativizando o Leviatã: empresários e política econômica no governo Jânio Quadros. *Estudos Econômicos*, São Paulo, v. 40, n. 3, p. 561-585, 2010.

\_\_\_\_\_. *Empresários, trabalhadores e grupos de interesse: A política econômica nos governos Jânio Quadros e João Goulart (1961-1964)*. Tese (Doutorado)–FFLCH/USP, 2012.

MANZETTI, Luigi. *The international monetary fund and economic stabilization. The Argentine case*. New York: Praeger Publishers, 1991.

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

MIRANDA, Samir P. *Projeto de desenvolvimento e encampações no discurso do governo Leonel Brizola: Rio Grande do Sul (1959-1963)*. Dissertação (Mestrado)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

MITCHENER, Kris; WEIDENMIER, Marc. Supersanctions and sovereign debt repayment. *Journal of International Money and Finance*, v. 29, n. 1, p. 19-36, 2010.

MONTEIRO, Sérgio M. *Política econômica e credibilidade: Uma análise dos governos Jânio Quadros e João Goulart*. Tese (Doutorado)–Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 1999.

O'BRIEN, Thomas F. *Making the Americas: The United States and Latin America from the age of revolutions to the era of globalization*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 2007.

ORENSTEIN, Luiz; SOCHACZEWSKI, Antônio. Democracia com desenvolvimento (1956-1961). In: ABREU, Marcelo de P. (Org.). *A ordem do progresso*. Rio de Janeiro: Campus, 1990. p. 171-195.

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

PANIZZA, Ugo et al. The economics and law of sovereign debt and default. *Journal of Economic Literature*, v. 47, n. 3, p. 653-700, 2009.

PATERSON, Thomas G. Foreign aid under wraps: the point four program. *The Wisconsin Magazine of History*, v. 56, n. 2, p. 119-126, 1972.

RABE, Stephen G. *The most dangerous area in the World. John F. Kennedy Confronts Communist Revolution in Latin America*. Chapel Hill: University of North Carolina Press, 1999.

RIOTT, Riordan. *The politics of foreign aid in the Brazilian Northeast*. Nashville: Vanderbilt University Press, 1972.

SCHLESINGER Jr., Arthur. *A thousand days. John F. Kennedy in the White House*. New York: Fawcett Premier, 1992.

SCZUSTERMAN, Celia. *Frondizi and the politics of developmentalism in Argentina, 1955-62*. London: Macmillan Press, 1993.

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

SKIDMORE, Thomas. *Brasil: de Getúlio a Castelo*. 12. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

SMITH, Peter. *Talons of the eagle. dynamics of the U.S.-Latin American relations*. Oxford: Oxford University Press, 2000.

- SOLA, Lourdes. *Idéias econômicas, decisões políticas*. São Paulo: Edusp, 1998.
- STORRS, Keith. *Brazil's independent foreign policy, 1961-1964: background, tenets, linkage to domestic politics, and aftermath*. Ph.D. diss., Cornell University, New York, 1973.
- STREETER, Stephen M. Campaigning against Latin American Nationalism: U. S. Ambassador John Moors Cabot in Brazil, 1959-1961. *The Americas*, v. 51, n. 2, p. 193-218, 1994.
- TAFFET, Jeffrey F. *Foreign aid as foreign policy*. The alliance for progress in Latin America. Oxon: Routledge, 2007.
- VICTOR, Mário. *Os cinco anos que abalaram o Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.
- WEIS, Michael W. *Cold warriors and coups d'état: Brazilian-American Relations, 1945-1964*. Albuquerque: University of New Mexico Press, 1993.
- \_\_\_\_\_. The twilight of Pan-Americanism: the alliance for progress, neo-colonialism, and non-alignment in Brazil, 1961-1964. *The International History Review*, v. 23, n. 2, p. 322-344, 2001.
- YOUNG, Jordan M. *Brazil 1954-1964: end of a civilian cycle*. New York: Facts of Life, 1972.