

EXPECTATIVAS FRUSTRADAS: A COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO (CMBEU) (1951-1953) E SEUS IMPACTOS NAS RELAÇÕES BRASIL-EUA¹

FAILED EXPECTATIONS: THE JOINT BRAZIL-UNITED STATES ECONOMIC DEVELOPMENT COMMISSION (JBUSED) (1951-1953) AND ITS IMPACTS ON BRAZIL-US RELATIONS

DOI: 10.29327/2293200.13.2-6

Nathalia Candido Stutz Gomes²

Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais

Universidade de São Paulo

São Paulo – Paulo – São Paulo - Brasil

Resumo: Este artigo explora a Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU) (1951-1953) e seus impactos nas relações bilaterais entre os dois países. Com a CMBEU, os EUA esperavam melhorar o clima de tensões nas relações com o Brasil, que desde o fim da 2ª Guerra Mundial (1939-1945) insistia, sem sucesso, que os estadunidenses fornecessem ajuda externa para seu artigo trabalho demonstra como a CMBEU contribuiu para o processo de deterioração das relações bilaterais, inclusive com impactos em governos subsequentes, como o de Juscelino Kubitschek (1956-1961). O artigo se embasa em arquivos históricos brasileiros e estadunidenses. Argumenta-se que os seguintes elementos foram fundamentais para determinar o término frustrante da CMBEU: Motivações divergentes das partes envolvidas, envolvimento do Banco Mundial como principal instituição financiadora dos projetos e, finalmente, término em 1953 sem que houvesse expectativas de receber os empréstimos pendentes.

Palavras-chave: Relações Brasil-EUA. Cooperação internacional. Guerra Fria. Política externa brasileira.

Abstract: This article explores the Joint Brazil-United States Economic Development Commission (JBUSED) (1951-1953) and its impacts on the Brazil-U.S. bilateral relations. With the inauguration of the JBUSED, the U.S. hoped to mitigate tensions with Brazil. The latter, since the end of the 2nd World War (1939-1945) had been insisting, with no success, on U.S. foreign aid to foster its development. Although the creation of the JBUSED raised optimism, this article shows how the JBUSED contributed to the process of worsening bilateral relations, with impacts on subsequent governments, such as that of Juscelino Kubitschek (1956-1961). The article is based on Brazilian and the U.S. historical archives. It argues that the following elements were crucial for the frustrating termination of the JBUSED: Divergent motivations between both parties, the involvement of the World Bank as lender of first instance for Joint Commission's projects and, finally, the ending of the initiative in 1953 with no expectations of receiving pending loans.

¹ Esta pesquisa recebeu apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES)/ Brasil – Cod. de financiamento 001. A pesquisa de campo nos arquivos estadunidenses foi financiada pela *Truman Library Institute*.

² nstutz@usp.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9403-5532>.

Key-words: Brazil-US relations. International cooperation. Cold War. Brazilian foreign policy.

Recebido: 04/04/2022.

Aprovado: 27/04/2022.

DOI:

Considerações iniciais

A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (CMBEU) (1951-1953) foi uma iniciativa de cooperação técnica bilateral, lançada à luz do Programa Ponto Quatro (1949) da administração de Harry Truman (1949-1953). Além de prever cooperação técnica com países do “Terceiro Mundo”, o Ponto Quatro previa a possibilidade de estabelecer comissões mistas para abordar problemas mais específicos de desenvolvimento nos países receptores. No caso do Brasil, as negociações para o estabelecimento de uma comissão mista com os EUA antecederiam o lançamento oficial do Ponto Quatro.

O objetivo central da CMBEU, negociada durante o governo de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951), e instalada na administração de Getúlio Vargas (1951-1954), era o de elaborar estudos e projetos de infraestrutura em áreas consideradas como principais gargalos para o desenvolvimento do país, com destaque aos setores de transportes (ferrovias), de energia (produção e distribuição), de portos e de armazenamento.

Esses projetos, por sua vez, seriam apresentados para instituições de financiamento internacional, no caso, o Banco de Exportação e Importação dos EUA (*Eximbank*) e o então recém-criado Banco Mundial (BIRD). Esperava-se que, com os projetos preparados a partir da minúcia de técnicos estadunidenses e brasileiros, os bancos forneceriam os empréstimos necessários para sua implementação. Porém, contrariando essas expectativas, o financiamento de projetos da CMBEU ficou aquém do esperado.

A CMBEU foi estabelecida no contexto de tentativa de amenizar tensões nas relações dos EUA com o Brasil, indicando uma mudança de postura dos Estados Unidos na cooperação internacional com países do então chamado “Terceiro Mundo”, no pós-Segunda Guerra Mundial (1939-1945) (Bastos, 2012; Haines, 1989; Hilton, 1981; Weis, 1986). Desde o término do conflito, o Brasil nutria esperanças de que receberia substancial ajuda econômica dos estadunidenses e, no entanto, frustrava-se com a frieza da administração Truman em relação aos pedidos de ajuda econômica de Dutra (1946-1951).

Cabe ressaltar que, desde o século 19, Brasil e Estados Unidos vinham de uma longa tradição de amizade. Porém, durante a Segunda Guerra, essa relação foi particularmente próxima (Baily, 1976, p. 133; Green, 1970; Hilton, 1981). Naquele contexto, o Brasil contribuiu com os esforços de guerra, enviando tropas, fornecendo materiais estratégicos e autorizando instalação de bases estadunidenses no Nordeste. Diante disso, uma vez terminado o conflito, o país demonstrava otimismo com as possibilidades de cooperação abertas, no contexto da chamada ‘política da boa vizinhança’, implementada pelo presidente Franklin Delano Roosevelt (1933-1945) na região.

A história das relações Brasil-EUA, contudo, mostra oscilações entre períodos de “diálogo amistoso e de indiferença sutil” (Hirst, 2009, p. 19). Neste texto, demonstra-se que as dinâmicas das relações bilaterais, no âmbito da CMBEU, tiveram impactos significativos, contribuindo para um novo momento de frustração das autoridades brasileiras e de piora das relações bilaterais.

Nesse ponto, este artigo se coaduna com a ideia de que a administração de Vargas (1951-1954) procurava conciliar duas perspectivas de grupos conflitantes dentro do governo: Uma conservadora, receptiva à participação do capital estrangeiro no processo de desenvolvimento do país, e outra nacionalista (D’Araújo, 1982, cap. 6).

Cabe ressaltar que essa autora (1982) argumenta que o Governo Vargas não foi marcado por cortes ou reorientações políticas que configurassem uma ruptura com os EUA. Ela defende que, embora Vargas tenha adotado uma perspectiva nacional-desenvolvimentista, sob o ponto de vista econômico, sua administração foi marcada pela ambiguidade. Essa, por sua vez, era decorrente da existência das duas posições distintas (nacionalistas e conservadores) que conviviam em diferentes instâncias do poder e recebiam apoio do Presidente.

A CMBEU estaria mais ligada à perspectiva de que o capital privado estrangeiro teria um papel importante no processo de desenvolvimento do país, enquanto a Assessoria Econômica da Presidência, órgão técnico da Presidência da República, detinha uma orientação nacionalista (D’Araújo, 1982, cap. 6). Ela fez parte dessa dinâmica: Sua inauguração foi acompanhada por um renovado otimismo quanto ao potencial de cooperação econômica com os EUA e seu fim, em 1953, coincidiu com o fortalecimento da concepção que via a cooperação econômica com os EUA com ressalvas.

Embasando-se em extensa pesquisa realizada em arquivos estadunidenses e brasileiros, este artigo explora como se deu o processo de construção da frustração das autoridades brasileiras. Explora-se o processo, no âmbito da CMBEU, ou seja, uma iniciativa de apenas três anos de duração, que impactou de forma importante as relações bilaterais, com ecos em governos subsequentes, como foi o caso da administração de Juscelino Kubitschek (JK) (1956-1961).

As referências documentais deste trabalho foram coletadas em pesquisa de campo nos arquivos do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC), da Fundação Getúlio Vargas, no Rio de Janeiro, no *National Archives and Records Administration* (NACP), em *College Park (MD)*, e na *Truman Presidential Library* (TPL), em *Independence (MO)*.

Os materiais foram analisados a partir dos direcionamentos metodológicos de Marc Trachtenberg (2006), a saber, realização do cruzamento das fontes, que são exploradas a partir de uma interpretação crítica, tendo em conta o contexto do período e da máxima de que política internacional é constituída por conflitos e interesses diversos. Para a interpretação das fontes primárias, portanto, foi fundamental o diálogo com a literatura existente sobre o tema em questão.

Este artigo argumenta que as dinâmicas de negociações relativas à CMBEU são fundamentais para compreender os motivos da frustração brasileira com a iniciativa e da consequente piora nas relações bilaterais. Nesse sentido, aponta-se que, no âmbito da CMBEU, os seguintes elementos foram cruciais para a deterioração das relações Brasil-EUA: (a) as motivações e expectativas divergentes quanto à iniciativa e (b) as dificuldades impostas pelo conflito de jurisdição entre *Eximbank* e Banco Mundial.

Ademais, o artigo finaliza com o tópico que explicita a materialidade dos resultados da CMBEU nos curto e médio prazos. Nesse ponto, demonstra-se, em números, os projetos que não receberam financiamento no período em tela, expondo os ecos desse processo nas relações bilaterais entre os dois países, no período da administração JK. Esses argumentos serão desenvolvidos após considerações sobre a literatura, realizadas no próximo tópico.

1. Considerações sobre a literatura específica

A literatura é unânime ao apontar que as autoridades brasileiras não se conformavam com o que consideravam uma negligência dos EUA, quanto às necessidades de desenvolvimento do país (Bandeira, 1973, p. 309-323, 2011; Cervo, 2011, p. 289-305; Hilton, 1981, p. 599-624; Hirst, 2013, p. 41-51; Loureiro, 2017, p. 42-48; Skidmore, 1967, p. 81-142).

De fato, naquele período, com o aumento das tensões com a União Soviética, o foco da ajuda econômica dos EUA se voltava para outras áreas do globo, como o continente europeu no contexto do Plano Marshall. Nesse sentido, o lançamento do programa do Ponto Quatro no discurso inaugural do presidente estadunidense Harry Truman, em 1949, renovaria as expectativas das autoridades brasileiras em relação às perspectivas da cooperação econômica com os EUA.

Estudiosos que tratam das relações Brasil-EUA no período destacam que a falta de empréstimos internacionais para implementação dos projetos de infraestrutura elaborados pela CMBEU gerou frustrações nas autoridades brasileiras (Bandeira, 2011, cap. 1, 1973, p. 309-323; Cervo, 2011, p. 298-300; Hilton 1981, p. 609-617; Hirst, 1990, 2013, p. 41-46). Contudo, esses trabalhos de referência mencionam a CMBEU rapidamente, sem aprofundar processos e motivos, no âmbito da iniciativa, que impactaram negativamente nas relações entre os dois países.

Hilton (1981, p. 599) argumenta que, no período entre 1945-1960, os Estados Unidos “perderam” o Brasil. Segundo o autor, as primeiras décadas da Guerra Fria explicitaram as divergências entre EUA e Brasil acerca de questões como segurança hemisférica e prioridades nacionais e, à medida que os governos do pós-guerra (Harry Truman, 1945-1953, e Dwight Eisenhower, 1953-1961) priorizavam questões do continente europeu e asiático, a perspectiva de negligência dos EUA com o Brasil se fortalecia nas elites políticas brasileiras.

Hilton (1981, p. 599) argumenta que esse processo de afastamento e de frustração nas relações bilaterais Brasil-EUA culminaria, nos anos de 1970, no desacordo entre os mais diversos temas da política internacional, com o Brasil não raro liderando resistência de países latino-americanos a iniciativas da política externa estadunidense. Para ele, as primeiras décadas da Guerra Fria são fundamentais para compreender esse processo de afastamento.

O autor menciona que as frustrações relacionadas à CMBEU fizeram parte desse processo de ‘fim das relações especiais’ entre os dois países (Hilton, 1981, p. 612). Nesse mesmo sentido, Hirst (1990) caracteriza as tentativas de barganha de Vargas para obtenção de

empréstimos, diante da rigidez político-ideológica do governo estadunidense, de “pragmatismo impossível”.

O tema da CMBEU permanece pouco explorado pela literatura. Um dos poucos que se debruçaram sobre o assunto de forma mais específica afirma que a iniciativa foi um sucesso do ponto de vista técnico – por conta da minúcia dos seus trabalhos - e um fracasso do ponto de vista político (Weis, 1986, p. 74-75).

Um trabalho mais recente ressalta a contribuição técnica da Comissão Mista para o processo de desenvolvimento do capitalismo brasileiro e para seus desdobramentos institucionais, como foi o caso da criação do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE). Ele ressalta, porém, que as frustrações foram o sentimento mais proeminente dos brasileiros quando a Comissão foi finalizada, em 1953 (Ribeiro, 2012).

Embora não tenha abordado a CMBEU diretamente, Haines (1989, cap. 5 e 7) analisou a cooperação dos EUA com o Brasil na área de infraestrutura, no início dos anos de 1950, um tema diretamente conectado à iniciativa. Contudo, nenhum desses estudos explora como se deu o processo de piora das relações bilaterais Brasil-EUA, no desenrolar da CMBEU. Tendo em vista os poucos trabalhos que se debruçam sobre o tema, este artigo pretende contribuir para sanar lacunas da área.

2. Expectativas divergentes: O Brasil na busca pelo desenvolvimento e os interesses estratégicos de Guerra Fria dos EUA

Nos anos iniciais da Guerra Fria, a ajuda externa e a cooperação internacional dos EUA constituíam ferramenta de contenção ao comunismo internacional. Nesse contexto, inaugurando as bases de sua política de Guerra Fria, Washington se voltava ao Plano Marshall para reconstrução do continente europeu, enquanto a América Latina não estava entre suas prioridades (Green, 1970; Haines, 1989; Hilton, 1981).

Nas palavras de Baily (1976, p. 54, tradução da autora), contudo, “os Estados Unidos estavam muito interessados em manter sua influência na América do Sul e, em nenhum sentido, negligenciaram essa missão.” De fato, incluir o Brasil no programa do Ponto Quatro, instalando a CMBEU sob o guarda-chuva desse programa, nutriu altas expectativas das autoridades brasileiras em relação às perspectivas de cooperação com Washington.

O fato de a Comissão Mista estar enquadrada nos valores e nas premissas preconizados pelo Ponto Quatro de Truman, um programa com financiamentos modestos e pautado por uma ótica de segurança no contexto da Guerra Fria, reforça como as expectativas dos brasileiros divergiam de seus pares estadunidenses.

Do lado brasileiro, as necessidades e a busca do desenvolvimento econômico estavam no centro das discussões políticas no período. As atividades da CMBEU e seus projetos constituiriam parte essencial do planejamento econômico do Governo Vargas, o chamado Plano Nacional de Reparcelamento Econômico (Plano Lafer) (Vianna, 1986). Nesse ponto, o financiamento em moeda estrangeira para os projetos da CMBEU era crucial para a superação da natureza restringida do processo de industrialização do Brasil (Bastos, 2012).

Saliente-se que a ideia de industrialização restringida ressalta que, ainda que, a partir dos anos de 1930, a industrialização tenha avançado consideravelmente no país, tratava-se de um processo incompleto, pois setores mais intensivos em tecnologias, como bens de produção, bens de capital e intermediários, eram pouco desenvolvidos. Isto é, não havia recursos para que se avançasse na industrialização de forma mais completa (Tavares, 1974).

O Plano Lafer era dividido em duas fases: Uma de estabilização da economia, ou seja, de equilíbrio das finanças públicas, e outra de realizações dos empreendimentos dos projetos setoriais de infraestrutura a serem estudados, formulados, aprovados e submetidos pela CMBEU ao Banco Mundial e ao *Eximbank* (Vianna, 1986). Assim, a Comissão Mista constituiu pilar essencial para a consecução do projeto do Governo, uma vez que o aporte de capital estrangeiro para financiamento dos projetos dependeria diretamente de seus trabalhos (Vianna, 1986).

O comprometimento do governo brasileiro com a iniciativa era tamanha que, a fim de arcar com os custos locais (em moeda nacional) dos projetos da CMBEU, criou, em 1952, o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE) – atual BNDES-, capitalizado por meio de aumento no imposto de renda no país (Vianna, 1986, 1987).

As expectativas brasileiras foram fomentadas pelo otimismo das autoridades dos EUA nas negociações para estabelecer a CMBEU. O Brasil foi o primeiro país do mundo a assinar o acordo de cooperação do Ponto Quatro e a estabelecer uma comissão mista com os EUA sob o guarda-chuva desse programa. Esse aspecto era enfatizado pelos estadunidenses, que

afirmavam que a CMBEU seria o “coração do Ponto Quatro no Brasil” (NACP, 1951a, tradução da autora).

Além disso, durante as negociações, os representantes dos EUA enfatizaram que a CMBEU “não deveria duplicar os estudos econômicos que já haviam sido realizados, mas concentrar na preparação e na implementação dos projetos específicos” (NACP, 1950a, tradução da autora). Essa referência era feita à iniciativas similares precedentes, como a Missão Abbink (1948). O relatório Abbink prescrevia políticas macroeconômicas ortodoxas a fim de controlar a inflação e equilibrar a balança de pagamentos do país. Não previa projetos de infraestrutura e financiamentos (Bastos, 2012; Ribeiro, 2012; Scaletsky, 1988).

Reforçando as expectativas brasileiras, os representantes estadunidenses mencionaram, durante as negociações, que Eugene Black, então presidente do Banco Mundial, havia afirmado que o Banco estava “interessado no Brasil e que a instituição esperava poder fazer algo significativo na ajuda para o desenvolvimento econômico do país” (NACP, 1950a, tradução da autora).

As divergências dentro do governo estadunidense, no entanto, se materializaram no trabalhoso processo de aprovação do próprio do Ponto Quatro. Truman teve dificuldades para aprovar a legislação do Ato para o Desenvolvimento Internacional, a lei do Ponto Quatro, e seu orçamento no Congresso. A oposição Republicana não era simpática às ideias do programa (Ekbladh, 2015, p. 62-43; Paterson, 1973, p. 121-122; Picard & Karazsia, 2015, p. 20; Sayward, 2015, p. 43).

Após a eclosão da Guerra da Coreia (1950-1953), Truman foi mais enfático quanto ao papel da iniciativa como ferramenta na política de contenção de influências do comunismo internacional em países pobres (Paterson, 1973, p. 120). O Ponto Quatro tinha como propósito a promoção de projetos de cooperação técnica em países do “Terceiro Mundo”. Previa-se que, ao transferir conhecimentos, métodos e tecnologias estadunidenses, incentivava-se também investimentos internacionais privados nos países receptores (Macekura, 2015).

Essa ideia se inseria em um contexto em que programas de ajuda externa dos EUA constituíam ferramenta na política de contenção ao comunismo internacional. Esse tipo de iniciativa também não ignorava o efeito econômico positivo da ajuda econômica, fornecida com recursos públicos, sobre empresas estadunidenses. O caso do Plano Marshall (1947), que direcionou vultosos recursos públicos dos EUA para reconstrução do continente europeu no

pós-guerra, por exemplo, considerava a importância para as necessidades de exportação da indústria estadunidense (Eigengreen, 2001, p. 133).

Por outro lado, o Ponto Quatro, modesto em termos financeiros, tinha como uma de suas premissas a ideia de que o capital privado teria papel proeminente no processo de desenvolvimento desses países. De fato, o *International Development Advisory Board (IADB)*, estabelecido pelo presidente Truman, em setembro de 1950, com a finalidade de aconselhamento e consulta em políticas relacionadas ao programa, colocava que a cooperação técnica e a atuação do capital privado tinham papéis equivalentes para executar os trabalhos (TPL, 1952a).

Nesse sentido, ressalta-se que as diferenças no volume no financiamento das duas iniciativas refletem a percepção dos estadunidenses de que os recursos para ajuda externa deveriam focar nas áreas mais ameaçadas pelo comunismo – no caso, Europa e Ásia.

Enquanto as administrações de Dutra e de Vargas enxergavam a Comissão Mista como parte crucial do projeto de desenvolvimento do país, os EUA colocavam a iniciativa como um empreendimento típico de Guerra Fria. Assim, atrelavam os propósitos da Comissão a seus objetivos estratégicos no contexto da bipolaridade, conforme as premissas do Ponto Quatro.

As autoridades estadunidenses procuraram conciliar aprovações de projetos de infraestrutura da CMBEU, com a necessidade de garantir que o Brasil aumentaria a capacidade de exportar materiais estratégicos para os EUA. Isso fica bastante evidente nas negociações que se seguiram após a eleição de Vargas.

Na esteira das preparações para o IV Encontro dos Ministros das Relações Exteriores, que ocorreria em Washington, D.C., em março e abril de 1951, os EUA tinham o objetivo de persuadir os países da América Latina a “mobilizarem suas economias para apoio aos EUA na Guerra da Coreia”.

Nesse contexto, Vargas, em uma tentativa de barganha, apresentou, ao Embaixador Herschel Johnson, pedidos específicos de financiamento a projetos na área de infraestrutura do Brasil (Rabe, 1978, p. 293). De fato, diversos desses empreendimentos foram incluídos nos trabalhos da CMBEU nos anos subsequentes.

Na ocasião, Vargas explicitou suas expectativas em relação à cooperação com os EUA, enfatizando que esperava reciprocidade dos estadunidenses, “traduzida em uma política de

ajuda externa para o desenvolvimento da economia do país e na racionalização da agricultura e da industrialização” (NACP, 1951b, tradução da autora).

As discussões internas que esses pedidos causaram na administração Truman demonstram a preocupação dos estadunidenses de conciliar o programa de desenvolvimento brasileiro, materializado na CMBEU, às necessidades estratégicas dos EUA.

Enquanto Edward G. Miller ressaltava que “a maneira como os EUA respondessem à proposta de Vargas determinaria o padrão das relações Brasil-EUA nos anos seguintes”, Willard Thorp, Secretário de Estado Adjunto para Assuntos Econômicos (1946-1952), argumentava que o caso do Brasil deveria ser pensado no contexto global de emergência, conforme as diretrizes do relatório do Conselho de Segurança Nacional (*National Security Council*), conhecido como NSC 68 (NACP, 1951c, d, tradução da autora).

O NSC-68, lançado em abril de 1950, e que se tornaria uma referência para a política externa de Guerra Fria dos EUA, ressaltava que os EUA deveriam investir fortemente no aumento de suas capacidades militares, a fim de fazer frente ao aumento de tensões com a União Soviética.

No contexto da invasão da Coreia do Sul pela Coreia do Norte, no fim daquele ano, as diretrizes do NSC-68 ganharam apoio doméstico. Quanto aos países do “Terceiro Mundo”, o relatório afirmava que os EUA deveriam estimular a produção e exportação de materiais estratégicos” (Priest, 1999, p. 316). Essa diretriz tinha impactos diretos nas relações com o Brasil, que, além de possuir a então maior reserva de manganês do mundo, era fonte de minério de ferro, ambos materiais cruciais para a indústria estadunidense.

Sendo assim, seria crucial conciliar projetos de infraestrutura do Brasil às necessidades de garantir o fornecimento desses materiais estratégicos para os EUA. Ao defender que fossem garantidos financiamento para determinados projetos do setor de energia no Brasil, Edward G. Miller, Secretário Assistente do Estado para as Repúblicas Americanas, não hesitou em argumentar que “acima e além das justificativas econômicas, era essencial que não houvesse interrupções do programa de energia do Brasil, incluindo as Usinas de Paulo Afonso e projetos específicos no Rio de Janeiro e São Paulo”, justificando que esses empreendimentos estavam “diretamente relacionados às capacidades do Brasil cumprir seus compromissos no âmbito do programa Interamericano de Defesa” (NACP, 1951e, tradução da autora).

A própria Administração de Cooperação Técnica (*Technical Cooperation Administration, TCA*), agência dos EUA responsável pelo Ponto Quatro, ressaltou, em relatório confidencial, emitido em 1952, que, caso ocorresse uma guerra geral contra União Soviética, haveria um provável corte de importação de materiais estratégicos da África, da Europa e do Extremo Oriente e, portanto, garantir a infraestrutura no setor de transportes e de energia no Brasil para fornecimento desses insumos, era de importância estratégica para os Estados Unidos (TPL, 1952b).

Nesse aspecto, fica claro que, para os EUA, a prioridade era garantir que eventuais projetos no setor de infraestrutura de transportes (ferrovias principalmente) e de energia no Brasil deveriam ser avaliados tendo em mente necessidades de escoamento desses materiais.

As expectativas divergentes, quanto à CMBEU, aparecem também quando estadunidenses discutem o programa industrial brasileiro, um dos pilares do plano de desenvolvimento de Vargas. Na ocasião, Merwin Bohan, presidente da seção estadunidense da CMBEU e um dos maiores entusiastas da iniciativa, reporta a Washington que “no campo industrial nenhum programa seria necessário pois, caso a Comissão Mista fosse bem-sucedida nos campos de transportes e de energia, a iniciativa privada assumiria a indústria” (NACP, 1951f, tradução da autora).

Essas ideias aparecem também em outro documento confidencial do setor de Inteligência dos EUA, que ressaltava que o maior interesse dos EUA na “cooperação com a América Latina era a promoção e expansão da produção de matérias-primas, ainda que isso significasse revisar os programas de industrialização da região” (NACP, 1951g, tradução da autora).

Essas perspectivas se coadunavam com as premissas do programa do Ponto Quatro: a de que a iniciativa privada deveria ter papel central no processo de desenvolvimento dos países receptores de ajuda e a de que colocava a primazia da segurança internacional anticomunista como prioridade (Gomes, 2019, caps. 1 e 3).

Nesse sentido, cabe ressaltar que, em que pese as expectativas promissoras geradas pela inauguração da CMBEU, no Rio de Janeiro, no dia 19 de julho de 1951, as evidências empíricas demonstram que, ao espelhar premissas do Ponto Quatro, havia limitações importantes. Para os estadunidenses, a Comissão Mista era uma iniciativa do tipo “*self-help*”. Isto é, foi desenhada no contexto de um pensamento, em voga nos EUA, de que a

responsabilidade última pela implementação de projetos e de planos de desenvolvimento era do país receptor. Isso se refletia no modesto financiamento do próprio Ponto Quatro.

A título de ilustração, no primeiro ano de funcionamento do Ponto Quatro, em 1950, o Congresso estadunidense liberou US\$ 35,5 milhões, dos quais apenas US\$ 5 milhões estavam direcionados para o Brasil. As verbas previstas para o Ponto Quatro eram insignificantes quando comparadas com os US\$ 2,25 bilhões aprovados para o Plano Marshall no mesmo período (Paterson, 1973, p. 122). De fato, ao verificar o financiamento modesto do programa como um todo, confirma-se que a iniciativa não foi desenhada para corresponder às expectativas brasileiras.

De forma mais específica, os impactos disso na Comissão Mista se materializam no fato de os financiamentos necessários para implementação de seus projetos terem ficado, primordialmente, sob a responsabilidade de um terceiro ator, o Banco Mundial. A realidade de que os empréstimos ficariam aquém do esperado foi o resultado último que selaria a desconfiança brasileira em relação às perspectivas de cooperação econômica com os EUA.

Ressalta-se, aqui, que a diferença de interesses e de expectativas não constituem necessariamente fatores determinantes para fracassar projetos de cooperação técnica bilateral. De fato, a falta dos financiamentos para seus projetos significou que a CMBEU não tenha proporcionado ganhos ao país. Nesse sentido, destacam-se as contribuições técnicas e institucionais da iniciativa. Além da própria criação do BNDE (ainda em atividade no país), os resultados dos estudos setoriais realizados para elaboração dos projetos tiveram impactos em planos de desenvolvimento de governos subsequentes, especialmente o Plano de Metas de JK.

De fato, técnicos brasileiros integrantes da CMBEU, como era o caso de Lucas Lopes e de Roberto Campos, ocupariam posições-chave na administração JK, levando resultados técnicos do período da Comissão Mista para o novo plano de desenvolvimento (Ioris, 2017; Ribeiro, 2012; Scaletsky, 1988; Weis, 1986). Porém, do ponto de vista da percepção as autoridades brasileiras, durante a atuação da CMBEU, as dificuldades para conseguir empréstimos para a implementação das melhoras de infraestrutura eram especialmente frustrantes.

No Brasil, os aprimoramentos nos setores de energia, transportes, portos e armazenamentos eram urgentes. Apagões em estados como Rio Grande do Sul, Minas Gerais

e São Paulo eram comuns e o transporte ferroviário do país estava em deterioração, não tendo recebido investimentos desde os anos de 1930 (Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico, 1954a, p. 263 e p.135-137).

3. Negociações tripartites: EUA, Banco Mundial e Brasil

Outro aspecto que caracterizou o desenrolar da CMBEU, e teve impactos importantes no estremecimento das relações Brasil-EUA, foi o imbróglio do conflito de jurisdição entre o *Eximbank* e o Banco Mundial (BIRD), instituições responsáveis pelo financiamento de projetos de infraestrutura elaborados pela Comissão Mista.

A resolução desse problema envolveu estabelecer o BIRD como prestador de primeira instância para projetos de desenvolvimento no Brasil. Na prática, as negociações entre BIRD, Brasil e EUA se tornaram o principal desafio para implementação de projetos da CMBEU (Gomes, 2019, cap. 2).

Ressalta-se que, desde o início das negociações para instituir a Comissão Mista, as autoridades estadunidenses evitavam comprometer-se com o financiamento dos projetos. Sem sucesso, Raul Fernandes, então Ministro das Relações Exteriores do Brasil (1946-1951), chegou a tentar incluir a questão do financiamento no tratado de cooperação do Ponto Quatro.

Na ocasião, Randolph Kidder, responsável pelas relações com o Brasil, no Departamento de Estado (1949-1952), reagiu e, em discussões internas, pontuou que “a oposição no Congresso estadunidense havia enfatizado que o Ponto Quatro não deveria ser construído como promessa de que capitais seriam fornecidos” (NACP, 1950b, tradução da autora).

Apesar disso, autoridades do Departamento de Estado afirmavam às autoridades brasileiras que atuariam junto ao *Eximbank* e ao Banco Mundial para garantir que os empréstimos solicitados pela CMBEU fossem fornecidos.

O conflito de jurisdição entre o Banco Mundial (BIRD) e *Eximbank* era global, não se restringindo ao Brasil. O BIRD afirmava que sua capacidade de prover financiamentos para o desenvolvimento por via multilateral seria prejudicada, caso o *Eximbank*, uma instituição estadunidense, continuasse fornecendo empréstimos em termos preferenciais (Priest, 1999, p. 299; Kappur, Lewis & Webb, 1997, p. 106-107).

Para funcionamento da CMBEU, a questão deveria ser resolvida. Após negociações, as autoridades estadunidenses e os representantes do Banco Mundial chegaram a um acordo sobre o Brasil. Definiu-se que os empréstimos do *Eximbank* para projetos da Comissão Mista seriam limitados a US\$ 100 milhões, enquanto o BIRD comunicaria a disposição de fornecer até US\$250 milhões, podendo chegar a US\$300 milhões, desde que a avaliação individualizada de cada projeto e das capacidades de endividamento do país fossem positivas (NACP, 1950c, d, e).

Esses valores não eram substanciais, quando comparados à atuação do Banco Mundial em outras áreas. Entre 1948 e 1961, o BIRD emprestou o total de US\$ 2,9 bilhões, para países em desenvolvimento, dos quais US\$ 2,4 bilhões foram direcionados para projetos na área de energia e de transportes (Kappur, Lewis & Webb, 1997, p. 86). A maior parte da assistência, porém, foi para a Europa, chegando a US\$ 18 bilhões durante o Plano Marshall (Kappur, Lewis & Webb, 1997, p. 90).

Nos anos 1950, dos US\$5,1 bilhões dos empréstimos do BIRD, um terço foi para países relativamente mais desenvolvidos (por exemplo, Austrália e Japão) (Kappur, Lewis & Webb, 1997, cap. 3). Todos esses montantes correspondem aos valores da época. Para correspondência de US\$ em Cr\$, informa-se que o próprio Relatório Geral da CMBEU, publicado em 1954, considera Cr\$ 20,25 por dólar. Em valores atuais, 1 Cr\$ (dez/1954) corresponde a R\$0,83 (jan/2022) (valor calculado de acordo com índice IGP-DI (FGV) na calculadora de correção de valores do Banco Central do Brasil (2022)).

A consequência foi que, a CMBEU, uma iniciativa de cooperação técnica e econômica bilateral, dependia, em grande parte, de um terceiro ator, o Banco Mundial, para implementar seus projetos (Gomes, 2019, cap. 2).

O acordo que, na prática, limitava a atuação do *Eximbank* no Brasil foi possível porque não havia unanimidade no âmbito da administração Truman sobre como agir em relação aos empréstimos esperados pelo Brasil. Entre as autoridades dos EUA, aquelas mais diretamente envolvidas com a CMBEU, especialmente no Departamento de Estado, como o Embaixador estadunidense no Brasil, Herschel Johnson (1948-1953), o presidente da seção estadunidense da Comissão Mista, Merwin Bohan (1951, 1952-1953) e o Secretário Assistente do Estado para as Repúblicas Americanas, Edward G. Miller (1949-1952), eram os grandes defensores do projeto e ressaltavam a importância da iniciativa a seus pares em Washington.

Por outro lado, autoridades do setor econômico, como Willard Thorp, Secretário de Estado Adjunto para Assuntos Econômicos (1946-1952), se mostravam relutantes quanto à liberação de recursos públicos para financiar o projeto de desenvolvimento brasileiro.

As dificuldades do arranjo ‘tripartite’ impunham contínuas negociações entre autoridades estadunidenses, brasileiras e representantes do BIRD e, à medida que os empréstimos ficavam aquém do esperado, as relações Brasil-EUA sofriam desgaste.

A condição de prestador de primeira instância para os projetos da CMBEU colocou o Banco Mundial em uma forte posição econômica e política em relação ao projeto de desenvolvimento de Vargas. Assim, o Banco Mundial pôde impor condicionalidades para liberar empréstimos ao Brasil, o que provocou morosidade na plena implementação de projetos da CMBEU.

O BIRD adotava uma postura tutorial sobre os países em desenvolvimento, exigindo políticas macroeconômicas de cunho ortodoxo. Esse posicionamento do Banco Mundial era justificado por que seus recursos eram provenientes do mercado de capitais, o que tornava a instituição dependente do setor financeiro privado (Priest, 1999; Vianna, 1986; Kappur, Lewis & Webb, 1997).

O setor privado e o financeiro, por sua vez, não escondiam a preocupação em relação aos desenvolvimentos da política macroeconômica do Brasil. O impacto disso é que o Banco Mundial passou a adotar uma postura dura nas negociações para liberação de empréstimos ao país (NACP, 1952a).

No início de 1952, diante de um cenário de crescente crise cambial, Vargas publicou um decreto que limitava a remessa de lucros do país. Segundo Malan (1980, p. 34), diante de um contexto de taxa de câmbio sobrevalorizada, o ambiente estimulava o envio de lucros para fora do país.

Em uma tentativa de amenizar o problema, o decreto estabelecia que as remessas anuais de lucros das empresas estrangeiras não podiam ultrapassar 8% do capital registrado no país (Bastos, 2012, p. 436; D’Araújo, 1982, p.146-147; Malan, 1980, p. 34; Vianna, 1987, p. 64). A medida causou grandes preocupações entre investidores estrangeiros, autoridades estadunidenses e do Banco Mundial.

Diante do cenário de dependência de fundos do BIRD para implementar os projetos da CMBEU, a instituição condicionou a liberação de empréstimos à aprovação da legislação de mercado livre de câmbio no Brasil, que já se encontrava em tramitação no Congresso brasileiro. Essa lei, a despeito do decreto, facilitaria a remessa de lucros.

Atuando como intermediador entre as autoridades brasileiras e o Banco Mundial, coube aos EUA comunicar à administração Vargas que o BIRD apenas cogitaria aprovar os primeiros empréstimos para projetos da CMBEU se o presidente assumisse compromisso público de apoiar projeto de lei do livre mercado de câmbio (NACP, 1952b).

Assim, o Banco Mundial liberou financiamento para dois projetos, totalizando US\$ 37,5 milhões, ao que foi seguido pelo *Eximbank*, que anunciou a aprovação de empréstimos para quatro projetos, em valor total de US\$ 61,4 milhões.

Ressalta-se, no entanto, que, desse valor liberado pelo *Eximbank*, US\$41,1 milhões se destinava ao financiamento de uma empresa privada estadunidense que atuava no país, subsidiária da *American Foreign Power* (NACP, 1952c, CMBEU Tomo 2, 1954, p. 56 e 63).

O Banco Mundial somente liberou o próximo empréstimo para projeto da CMBEU, no valor de US\$ 3 milhões, após a efetiva aprovação da lei de livre mercado de câmbio no Congresso brasileiro, que se deu no dia 15 de dezembro daquele ano (NACP, 1952d, 1953a). O BIRD constantemente apontava também os atrasados comerciais (que resultaram de um déficit entre despesas e receitas, implicando na incapacidade do país de pagar diversos bens importados) e os desequilíbrios no balanço de pagamentos como impeditivos para aprovar empréstimos.

Entre outras condições apresentadas em negociações diretas entre o Banco e Valentim Bouças, Conselheiro financeiro da seção brasileira da CMBEU, o BIRD tentou impor que o Brasil realizasse reformas na administração e na gestão do sistema ferroviário brasileiro (NACP, 1952e). Técnicos brasileiros e estadunidenses na CMBEU concordavam que uma reforma e a reorganização do sistema administrativo das ferrovias era importante para que os empréstimos fossem mais bem aproveitados para o reequipamento e modernização.

De fato, naquele momento, havia uma proposta de lei enviada por Vargas em tramitação no Congresso. Porém, esse tipo de condicionalidade técnica em um setor prioritário para o projeto de desenvolvimento do país deixava brasileiros e estadunidenses inquietos. Em outra ocasião, o BIRD chegou a exigir também que técnicos indicados pelo próprio banco

avaliassem projetos elaborados pela Subcomissão de transportes ferroviários da CMBEU (NACP, 1952f).

Quando Bouças estava negociando um empréstimo substancial com o *National City Bank* para pagar os atrasados comerciais do país, Eugene Black (presidente do Banco Mundial) afirmou que o Brasil deveria esperar pelo consentimento do BIRD antes de prosseguir com a operação. Embora Black não tenha prosseguido com essa exigência, isso enfureceu Bouças (NACP, 1952g).

Edward Miller chegou a protestar contra as condicionalidades do BIRD, ressaltando que “Eugene Black tratava uma pessoa como Bouças como se estivesse negociando com emprestadores do *Chase National Bank*, colocando tudo em termos de ‘pegar ou largar’” (NACP, 1952e, tradução da autora).

Miller ressaltava ainda que, enquanto Black era receptivo, aos pontos de vista da comunidade de negócios, não parecia fazer esforços para compreender as dificuldades dos brasileiros (NACP, 1952e). Porém, ao longo do período, a manutenção dos desequilíbrios macroeconômicos do Brasil e os atrasados comerciais pioravam a posição de crédito do país. Assim, até o *Eximbank*, que normalmente era mais receptivo aos pedidos de empréstimo do país, passou a ter dificuldades para aprovar financiamentos para o Brasil (NACP, 1952h).

Diante disso, a liberação de empréstimos era morosa e exigia constantes negociações. A impaciência das autoridades brasileiras era evidente. João Neves da Fontoura, Ministro das Relações Exteriores do país (1951-1953), chegou a se queixar à Washington de que “condicionalidades estavam sendo exigidas para a efetiva colaboração por meio da Comissão Mista e do programa Ponto Quatro, necessitando que renovados esforços fossem feitos para induzir os bancos a aprovarem os empréstimos” (NACP, 1952i, j, tradução da autora). Nesse contexto, um representante brasileiro da CMBEU acusou o Banco Mundial de se comportar mais como um banco comercial do que como um banco de desenvolvimento (NACP, 1953b; CPDOC-FGV, 1953).

Ao depender majoritariamente de uma terceira parte, o Banco Mundial, para obter financiamentos em moeda estrangeira, a CMBEU se tornou uma empreitada tripartite. Embora estadunidenses e brasileiros estivessem empenhados nas minúcias técnicas para a elaboração dos projetos de infraestrutura, a decisão final quanto aos empréstimos e, portanto, à efetiva implementação, recaía consideravelmente sobre o Banco Mundial.

Já em 1952, Merwin Bohan, presidente da Seção estadunidense da CMBEU (1951, 1952-1953), ressaltava que a abordagem dura do Banco Mundial em relação ao Brasil prejudicava as relações bilaterais dos EUA com o país. Representantes estadunidenses enfatizavam que uma iniciativa importante de política externa estadunidense era prejudicada porque a política do Banco Mundial não coincidia com a dos EUA, expondo a imprudência de colocar decisões sobre uma iniciativa bilateral do país nas mãos de uma organização internacional (NACP, 1953c).

De fato, uma vez que os empréstimos para implementação de projetos da CMBEU ficaram aquém do esperado, o término da Comissão Mista, em 1953, deixou um sentimento amargo nas autoridades brasileiras, inclusive naquelas que, tradicionalmente, se mostravam otimistas em relação às perspectivas de cooperação econômica com os EUA.

4. A frustração em números e seus ecos na administração de Juscelino Kubitschek (1956-1961)

Ao todo, a CMBEU elaborou 41 projetos, que tinham o valor total estimado em US\$ 387,3 milhões e demandavam por volta de Cr\$ 14 bilhões em custos locais.³ Esperava-se que os valores em moeda estrangeira fossem fornecidos via empréstimos do BIRD e do *Eximbank*, enquanto os custos locais seriam arcados pelo recém criado BNDE.

Na prática, no entanto, o total de empréstimos internacionais recebido foi de US\$ 181,9 milhões, o que correspondia a 46,96% do total e, dos 41 projetos, somente 14 receberam financiamentos (Tabela 1 abaixo). Ainda que quase 50% dos valores totais previstos para empréstimos tenham sido contemplados, cabe ressaltar que, desse total, 22% correspondia a apenas um financiamento do *Eximbank* para a subsidiária da empresa estadunidense *American Foreign Power* no Brasil (Empresas Elétricas Brasileiras).

Tabela 1: Lista de empréstimos concedidos para projetos da CMBEU em milhares de dólares.

³ Todos os US\$ neste artigo correspondem aos valores da época. O montante de Cr\$ 14 bilhões, tendo como base a data de 1 de dezembro de 1954 (ano de publicação do Relatório da CMBEU) corrigido para valores de 1 de janeiro de 2021, corresponde a R\$11,607 bilhões (conforme procedimentos explicados na nota 6). Para conversão dos valores de US\$ em Cr\$, o Relatório Geral da CMBEU utiliza a conversão de Cr\$ 20,25 por dólar.

Número do projeto	Projeto	Empréstimos obtidos	Instituição emprestadora
1	Ferrovias Santos-Jundiaí	8,600	Eximbank
2	Ferrovias Cia Paulista	7,000	Eximbank
3	Ferrovias Central do Brasil	12,500	BIRD
5	C.E.E.E.R.S. – Plano de Eletrificação do Rio Grande Sul	25,000	BIRD
6	Paranapanema Powerplants S.A. (Usina de Salto Grande)	10,000	BIRD
7	Cia Nacional de Alcalis	9,600	CIAVE*
8	Cia Metalúrgica Barbará	1,860	Eximbank
9	Empresas Elétricas Brasileiras (<i>American Foreign Power</i>)	41,140	Eximbank
10	Aquisição de equipamentos rodoviários - Estado do Rio de Janeiro	3,000	BIRD
11	Companhia Elétrica do Alto Rio Grande - Itutinga	7,300	BIRD
13	Aquisição de Equipamentos agrícolas – Estado de Minas Gerais	5,000	Eximbank
15	Ministério da Agricultura – Aquisição de Equipamentos agrícolas	18000	Eximbank
23	Ferrovias Central do Brasil (Trens suburbanos)	12500	BIRD
24	Cia Força e Luz de São Paulo (SP Light and Power Co.) - Termelétrica de Piratininga	18790	BIRD
s/n	Ferrovias Vitória-Minas**	900	Eximbank
Total		US\$ 181,190	

Fonte: Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (1954b, Quadros I e IIB).

* Projeto financiado por uma organização francesa chamada “*Comptoir de Ventes et Achats à l’Extérieur*”

** Projeto submetido ao *Eximbank* antes da criação da CMBEU. Uma vez inaugurada, a CMBEU avaliou o projeto positivamente, recomendando que o *Eximbank* aprovasse o empréstimo.

O setor de transportes – especialmente o de ferrovias – destacava-se como prioridade entre os projetos da Comissão Mista. O sistema ferroviário brasileiro estava deteriorado e não recebia investimento desde os anos de 1930. As ferrovias, bem como a maior parte da infraestrutura de portos, concentravam-se nas áreas mais densamente povoadas e industrializadas do país, o Sudeste, mas rapidamente se tornaram obsoletas e ineficientes.

O Relatório Geral produzido pela Comissão Mista apontava que, naquele período, as deficiências de infraestrutura no setor de transportes encareciam a logística de fornecimento de insumos dentro do país a ponto de contribuir para a alta da inflação. O relatório enfatizava também que os gargalos no setor de produção e de distribuição de energia geravam apagões em áreas densamente povoadas, além de limitar as perspectivas de industrialização. E, acrescentava ainda que os portos e as capacidades de armazenamento de insumos prejudicavam a capacidade de exportação. Em suma, os técnicos da CMBEU argumentavam que investimentos nessas áreas teriam efeitos multiplicadores importantes na economia brasileira (CMBEU, Tomo 1, 1954, p. 135-137).

A urgência de melhorias no sistema ferroviário e de portos era tanta que os brasileiros chegaram a negociar com o Banco Mundial que, dos US\$ 300 milhões potencialmente emprestáveis pelo Banco, US\$ 100 milhões fossem direcionados para os setores em questão. No entanto, nenhuma das instituições financeiras forneceu financiamentos para projetos no setor de portos e de navegação. Quanto às ferrovias, apesar de constituírem objeto de quase 50%, isto é, 17 dos projetos elaborados pela CMBEU, apenas cinco (29,4%) dos empreendimentos do setor tiveram empréstimos aprovados (Tabela 2 abaixo).

Tabela 2: Resumo de projetos por setor (US\$ em milhares de dólares).

Setor	Número de projetos submetidos	Custos em moeda estrangeira	Número de projetos contemplados com empréstimos	Empréstimos obtidos
Ferrovias	17	145,979	5	41,500
Energia	9	129,746	5	102,230
Agricultura	2	230,00	2	23,000
Indústria	2	13,800	2	11,460
Rodovias	2	6,661	1	3,000
Portos	4	37,811	0	0
Navegação costeira	4	29,147	0	0
Armazenamento (Silos RS)	1	4,125	0	0
Total	41	387,329	14	181,190

Fonte: Comissão Mista Brasil-Estados Unidos para o Desenvolvimento Econômico (1954a, p. 142; 1954b, Quadros I e IIB)

Como o BIRD havia-se tornado o prestador de primeira instância para os projetos de desenvolvimento no Brasil, era para essa instituição que a CMBEU submetia a maior parte de seus projetos. Porém, o Banco forneceu empréstimos para apenas oito empreendimentos, totalizando aproximadamente US\$ 89 milhões. O *Eximbank*, por sua vez, liberou empréstimos para 7 empreendimentos, no valor total de US\$ 82,5 milhões. Diante da limitação de US\$100 milhões para empréstimos do *Eximbank* para o Brasil, essa instituição chegou mais perto do valor esperado pelos brasileiros, mas nenhuma das instituições chegou perto de atingir as expectativas criadas.

Finalmente, a maior reclamação do Brasil, em anos subsequentes, era a indefinição do Banco Mundial, que não chegou sequer a responder formalmente à maior parte de pedidos de empréstimos. Em 1956, mais de 20 projetos aguardavam análise e posicionamento no BIRD. Essas pendências geraram ecos da frustração em relação aos resultados da CMBEU nas

negociações da administração JK (1956-1961) com os Estados Unidos nos primeiros anos de seu governo.

Nesse aspecto, o Brasil esperava transferir os pedidos de empréstimos pendentes no Banco Mundial para o *Eximbank* (TPL, 1955). Diversos técnicos que fizeram parte da seção brasileira da CMBEU integraram o governo JK. Os exemplos notórios são Roberto Campos e Lucas Lopes, indivíduos-chave na elaboração do Plano de Metas, que, por sua vez, incorporava diversos projetos oriundos da CMBEU.

A ocasião para negociar essas pendências com o governo de Dwight Eisenhower (1953-1961) se deu no encontro entre os dois presidentes na Conferência do Panamá, em julho de 1956. As autoridades brasileiras ressaltavam que 20 projetos da CMBEU continuavam sem respostas do BIRD havia mais de dois anos, formalizando o pedido de transferência das submissões para o Eximbank (Tabela 3 abaixo) (CPDOC-FGV, 1956).

Tabela 3: Projetos pendentes da CMBEU que JK apresentou para os EUA.

Setor	Projeto	Custos atualizados em milhares de dólares
Ferroviário	R. V. Cearense	3,326
	R. F. Nordeste	2,458
	R.F. Leste Brasileiro	2,552
	R. F. Central do Brasil	15,681
	R. Mincira de Viação	5,683
	R. F. Goiás	2,746
	E. F. Leopoldina	7,475
	E. F. Noroeste do Brasil	6,616
	R. V. Paraná- Santa Catarina	3,871
	V. F. do Rio Grande do Sul	1,567
Trilhos e Peças	10,000	
Energia	E. F. Vitória-Minas	971
	Cia Mogiana de E. de Ferro	8,092
	Cia Paulista de Estrada de Ferro	2,944
	E. F. Araraquara	6,887
	E. F. Sorocabana	19,131
Energia	Cia Hidrelétrica do São Francisco – Paulo Afonso (expansão)	15,000
Portos	Importação de equipamentos de dragagem	26,000
	Importação de equipamentos para portos	10,000

Fonte: CPDOC-FGV (1956, p. 100-109) (adaptado pela autora)

Segundo Lucas Lopes, que então atuava como presidente do BNDE, quando eles se encontraram com os estadunidenses, não havia muito o que discutir, a não ser que o Brasil insistiria em obter empréstimos para os projetos previamente apresentados pela extinta CMBEU (CPDOC-FGV, 1992).

Os técnicos do Brasil e dos EUA afirmavam que, embora a lista de projetos pendentes da CMBEU fosse longa, a implementação poderia ser rápida, seja porque os estudos e os projetos estavam prontos ou em fase avançada, seja porque parte deles já estava sendo parcialmente realizada.

O ex-presidente da seção brasileira da CMBEU, Ary Frederico Torres, em correspondência para Merwin Bohan, em 1955, resumia os ecos da Comissão Mista na administração de JK, afirmando precisamente que a sensação amarga após o término da CMBEU somente seria superada a partir da atuação do *Eximbank* para sanar as pendências (TPL, 1955).

De fato, a frustração em relação à CMBEU é palpável quando se explicita os números e os valores dos projetos que ficaram sem financiamento para implementação. As evidências empíricas demonstram como, apesar de a CMBEU ter sido terminada em 1953, o tema continuou parte crucial na agenda do Brasil em governos subsequentes.

Considerações finais

Embora a CMBEU tenha sido estabelecida, em 1951, com o objetivo político de aliviar as tensões recentes nas relações bilaterais do Brasil com os EUA, acabou por contribuir de forma contundente para as frustrações brasileiras em relação as perspectivas de cooperação econômica com esse país.

De fato, autoridades estadunidenses e brasileiras descreviam que o término da iniciativa, sem que os financiamentos necessários para implementação dos seus projetos tivessem sido fornecidos, deixou uma sensação amarga nas relações entre os dois países.

Hilton (1981), em artigo crucial que trata das relações bilaterais Brasil-EUA nas primeiras décadas da Guerra Fria, argumenta que o estudo sobre esse período é crucial para que se compreenda o processo de afastamento e, nos anos de 1970, até de confrontação, entre os dois

países. Argumenta-se que, ainda pouco exploradas, as dinâmicas no âmbito da Comissão Mista tiveram papel importante nesses desenvolvimentos.

Depreende-se, a partir das evidências empíricas, que a divergência de expectativas em relação à CMBEU constituiu elemento importante do impacto negativo nas relações bilaterais. Para os brasileiros, a Comissão Mista era parte essencial do programa de desenvolvimento do governo Vargas (1951-1954), que previa aprimoramentos urgentes na infraestrutura de transportes (especialmente ferrovias), de energia, de portos e de armazenamento.

Nesse sentido, as expectativas eram de que os empréstimos em moeda estrangeira necessários para a implementação dos projetos elaborados pela CMBEU finalmente viriam. Esperava-se que, a partir dos trabalhos técnicos conjunto de técnicos estadunidenses e brasileiros na Comissão, o Banco Mundial e o *Eximbank* aprovassem os pedidos de empréstimos. No entanto, além de os empréstimos efetivamente recebidos ficarem abaixo do esperado, o próprio enquadramento da CMBEU sob o guarda-chuva do programa Ponto Quatro de Harry Truman fornece pistas acerca das diferentes expectativas em relação à iniciativa.

Nesse ponto, para o alto escalão do governo Truman, esperava-se conciliar os empreendimentos de infraestrutura no Brasil com as necessidades estadunidenses de acesso a materiais estratégicos, como manganês e minério de ferro, no contexto de Guerra Fria.

Em suma, gargalos de infraestrutura no Brasil eram apontados como impedimentos para o escoamento desses produtos, ressaltando o ponto de vista da segurança internacional, ainda que isso implicasse, eventualmente, em divergências com os anseios de desenvolvimento do país.

Outro elemento que gerou desgaste nas relações bilaterais foi o imbróglio gerado pelo conflito de jurisdição entre *Eximbank* e Banco Mundial. A solução para o caso brasileiro foi concordar em limitar o volume de empréstimos do primeiro ao país e colocar o segundo como prestador de primeira instância para projetos de desenvolvimento do país.

Nessa condição, o Banco Mundial impôs condicionalidades para liberação de financiamentos, o que envolvia constantes negociações com as autoridades estadunidenses e brasileiras. O desgaste dessa dinâmica se concretizou no valor final dos empréstimos recebidos, que não cumpriu as expectativas do Brasil. As pendências ecoaram para além do término da Comissão Mista, em 1953, tendo impactado as negociações e expectativas de

governos subsequentes do Brasil, como é o caso notável da administração de Juscelino Kubitschek (1956-1961).

Referências

BAILY, Samuel L. (1976). **The United States and the Development of South America, 1945-1975**. New York: New Viewpoints.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. (2022). **Calculadora de correção de valores**. Disponível em: [<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/corrigirPorIndice.do?method=corrigirPorIndice>]. Acesso: 23/07/2021.

BANDEIRA, Moniz. (1973). **Presença dos Estados Unidos no Brasil (dois séculos de história)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BANDEIRA, Moniz. (2011). **Brasil-Estados Unidos: a rivalidade emergente (1950-1988)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

BASTOS, Pedro P. Z. (2012). Ascensão e crise do projeto nacional-desenvolvimentista de Getúlio Vargas. In BASTOS, Pedro P. Z.; DUTRA, Pedro C. D. (ed.). **A Era Vargas: desenvolvimentismo, economia e sociedade**. São Paulo: Fundação Editora da Unesp, 361-454.

CERVO, Amado. (2011). Alinhamento e desenvolvimento associado (1946-1961). In CERVO, Amado; BUENO, Clodoaldo (ed.). **História da política exterior do Brasil**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 289-329.

COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – CMBEU (1954a). **Relatório geral, 1º tomo**. Rio de Janeiro.

COMISSÃO MISTA BRASIL-ESTADOS UNIDOS PARA O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO – CMBEU. (1954b). **Relatório geral, 2º tomo**. Rio de Janeiro.

D'ARAÚJO, Maria C. S. (1982). Contradição e coerência: análise de algumas políticas internacionais. In D'ARAÚJO, Maria C. S. (ed.). **O Segundo Governo Vargas, 1951-1954: democracia, partidos e crise política**. Rio de Janeiro: Editora Zahar, 131-161.

EKBLADH, David. (2015). Harry S. Truman, Development aid, and American Foreign Policy. In GESELBRACHT, Raymond H. (ed.). **Foreign Aid and the Legacy of Harry S. Truman**. Kirksville: Truman State University Press, v. 10, 62-43.

EIGENGREEN, Barry. (2001). The Market and the Marshall Plan. In SCHAIN, Martin (ed.). **The Marshall Plan: Fifty Years After**. New York: Palgrave, 131-146.

GOMES, Nathalia C. S. (2019). **Mapping United States-Brazil Technical Cooperation in the Early Cold War Years: the Case of the Joint Brazil-United States Economic Development Commission (1951-1953)**. Dissertação de Mestrado, Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo (Orientador: Prof. Dr. Felipe Pereira Loureiro).

GREEN, David. (1970). The Cold War Comes to Latin America. In BERNSTEIN, Barton J. (ed.). **Politics and Policies of the Truman Administration**. Chicago: Quadrangle Books, 149-195.

HAINES, Gerald K. (1989). **The Americanization of Brazil: a Study of US Cold War Diplomacy in the Third World, 1945 - 1954**. Wilmington: Scholarly Resources Inc.

HILTON, Stanley. (1981). The United States, Brazil, and the Cold War, 1945-1960: end of the special relationship. **The Journal of American History**, 68 (3): 599-624. <http://dx.doi.org/10.2307/1901941>

HIRST, Mônica. (1990). **O pragmatismo impossível: a política externa do Segundo Governo Vargas (1951 - 1954)**. Rio de Janeiro: Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, Fundação Getúlio Vargas.

HIRST, Mônica. (2009). **Brasil-Estados Unidos: desencontros e afinidades**. Rio de Janeiro: FGV Editora

HIRST, Mônica. (2013). **Understanding Brazil-United States Relations: Contemporary History, Current Complexities and Prospects for the 21st Century**. Brasília: FUNAG.

IORIS, Rafael. (2017). **Qual desenvolvimento? Os debates, sentidos e lições da Era Desenvolvimentista**. Jundiaí: Paco Editorial.

KAPPUR, Devesh; LEWIS, John; WEBB, Richard. (1997). **The World Bank: Its First Half Century**. Washington, D.C.: Brookings Institution.

LOUREIRO, Felipe. (2017). **Aliança para poucos? Ajuda econômica norte-americana para estados brasileiros durante o governo João Goulart (1961-1964)**. Tese de Livre Docência, apresentada ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

MACEKURA, Stephen. (2015). Point Four and the Crisis of U.S. Foreign Aid Policy in the 1970s. In GESELBRACHT, Raymond H. (ed.). **Foreign Aid and the Legacy of Harry S. Truman**. Kirksville: Truman State University Press, v. 10, 73-100.

MALAN, Pedro Sampaio. (1980). **Política Econômica Externa e Industrialização no Brasil, 1939-1952**. Rio de Janeiro: IPEA/INPES.

PATERSON, Thomas G. (1973). Foreign aid under wraps: the point four program. **The Wisconsin Magazine of History**, 56 (2): 119-126.

PICARD, Louis; KARAZSIA, Zachary. (2015). The Truman Administration's Foreign Aid and Legacy: From the Cold War to the War on Terrorism. In GESELBRACHT, Raymond H. (ed.). **Foreign Aid and the Legacy of Harry S. Truman**. Kirksville: Truman State University Press, v. 10, 11-32.

PRIEST, Tyler. (1999). Banking on development: Brazil in the United States's search for strategic minerals, 1945-1953. **International History Review**, 21 (2): 297-330. <http://dx.doi.org/10.1080/07075332.1999.9640861>.

RABE, Stephen G. (1978). The elusive conference: United States Economic relations with Latin America, 1945-1952. **Diplomatic History**, 2 (3): 279-294. <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-7709.1978.tb00436.x>.

RIBEIRO, Thiago R. (2012). **Das Missões à Comissão: Ideologia e Projeto Desenvolvimentista nos Trabalhos da “Missão Abbink” (1948) e da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos (1951- 1953)**. Dissertação de Mestrado em História, apresentada à Universidade Federal Fluminense, Niterói, Rio de Janeiro (Orientador: Prof. Dr. Cezar Honorato).

SAYWARD, Amy L. (2015). Harry S. Truman and the Birth of Development. *In* GESELBRACHT, Raymond H. (ed.). **Foreign Aid and the Legacy of Harry S. Truman**. Kirksville: Truman State University Press, v. 10, 43-60.

SCALETSKY, Eduardo. (1988). **Dois projetos para o Brasil: 1945-1954: uma análise dos Projetos da Missão Abbink, da Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e do Grupo Misto BNDE-CEPAL**. Dissertação de Mestrado, apresentada à Universidade Federal do Rio Grande do Sul (Orientador: Prof. Dr. Pedro Cezar Dutra Fonseca).

SKIDMORE, Thomas E. (1967). A New Vargas Era: 1951-1954. *In* SKIDMORE, Thomas E. (ed.). **Politics in Brazil, 1930-1964: an Experiment in Democracy**. New York: Oxford University Press, 81-142.

TAVARES, Maria da C. (1974). **Acumulação de capital e industrialização no Brasil**. Campinas: Editora da Unicamp.

TRACHTENBERG, M. (2006). **The Craft of International History**. Princeton: Princeton University Press.

VIANNA, Sérgio B. (1986). As relações Brasil-EUA e a política econômica do segundo governo Vargas. **Revista Brasileira de Economia**, 40 (3): 193-210.

VIANNA, Sérgio B. (1987). **A Política Econômica no Segundo Governo Vargas (1951-1954)**. Dissertação de Mestrado, apresentada à Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (Orientador: Prof. Dr. Winston Fritsch).

WEIS, Michael. (1986). A Comissão Mista Brasil-Estados Unidos e o Mito da ‘Relação Especial’. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 29 (2): 57-82.

Referências documentais

CPDOC-FGV. (1953). **Stenographic notes on the Speech of Dr. Roberto Campos at a Meeting of the Joint Commission on July 27th, 1953**”. ARC (Arquivo Roberto Campos), RC d-md- 53-07-27.

CPDOC-FGV. (1956). **“Súmula do Memorando entregue ao Presidente Eisenhower pelo Presidente Kubistcheck em reunião durante a Conferência do Panamá”**, Julho, 1956. AEP (Arquivo Ernani do Amaral Peixoto), EAP emb 1956.04.13, doc 8, Memorando, 100-109.

CPDOC-FGV. (1992). **Entrevista: Lucas Lopes IV [1 de dezembro de 1992]**. Rio de Janeiro: Projeto “Memória do BNDES” [Entrevista concedida a] José Luciano de Mattos Dias e Alexandra de Mello e Silva. Entrevista em vídeo disponível na Sala de Consulta do CPDOC – FGV.

NACP. (1950a). **Enclosure nº1 in Memorandum of Conversation in U.S. Embassy Dispatch (Embdes) nº 363**, Sept. 6, 1950, Records of the Assistant Secretary of State for

Latin American Affairs (RASSLAA) (Edward G. Miller) 1949-1953, Record Group (RG) 59, Subject File 1949-53 Bolívia – Brazil, Folder Brazil 1949-1950, Box 2.

NACP. (1950b). **Embtel 698, Rio to Secretary of State**, Nov. 27, 1950; CDF 832.00/11-2750 (M1489, roll 1); RG 59.

NACP. (1950c). **Encl. Miller to the Secretary of State, 1950 in Offmemo “Brazil – Operating Spheres of Export-Import Bank and International Bank”**, Oct. 26, 1950, RASSLAA, RG 59, Subject File 1949-53 Bolívia-Brazil, Folder Brazil 1949-1950, Box 2.

NACP. (1950d). **Letter Edward Miller to The Secretary**, Oct. 30, 1950, RASSLAA, RG 59, Subject File 1949-53 Bolívia-Brazil, Folder Brazil – 1949-1950; Box 2.

NACP. (1950e). **Enclosure to letter from Miller to the Secretary of State in Offmemo Messrs. Black, Garner and Anderson to Edward Miller**, Oct. 30, 1950, RASSLAA, RG 59, Subject File 1949-53 Bolívia-Brazil, Folder Brazil – 1949-1950, Box 2.

NACP. (1951a). **Letter, ARA – Mr. Miller to Mr. Kuir, “Lunch for Minister Ari Torres and Dr. Valentim Bouças”**, June 7, 1951, RASSLAA, RG 59, Subject File 1949-53, Bolívia-Brazil, Folder Brazil 1951, Box 2.

NACP. (1951b). **Embtel 915, Rio to Secretary of State**, Jan. 15, 1951; M1489, Roll1, CDF 832.00/1-1551, RG 59.

NACP. (1951c). **Offmemo, “Brazil”, Mr. Miller to The Secretary**, Jan. 24, 1951, RASSLAA, RG 59, Subject File 1949-53 Bolívia-Brazil, Folder Brazil, Box 2.

NACP. (1951d). **Memo, “Brazil”, E- Mr. Thorp to The Secretary**, Jan. 26, 1951; CDF 1950-52, M1489, Roll 1, 832.00/1-2651, RG 59.

NACP. (1951e). **Memo Miller to Thorp “OIT Heavy Power Program – Brazil”**, Nov 28., 1951, RAASLA, RG 59, Subject File 1949-53 Bolívia-Brazil, Folder Brazil 1951, Box 2.

NACP. (1951f). **Letter, Merwin Bohan to Edward Miller**, July 28, 1951, RAASLA, RG 59, Subject File, 1949-53 Bolívia-Brazil, Folder Brazil, Box 2.

NACP. (1951g). **Intelligence Estimate N° 34, “Latin America’s Support of US Objectives”**, Nov. 23, 1951, Department of State – Office of Intelligence Research, Miscellaneous Lot Files, 1944-59, Lot 58D528, Intelligence Bureau, Office of the Director, 1950-1959 Lot 58D528, RG 59, Folder I.E. No. 34 Latin America’s Support of U.S. Objectives, Box 64.

NACP. (1952a). **Letter, A. Oakley Brooks (JBUSED) to Edward G. Miller**, March 7, 1952, RASSLAA, RG 59, Subject File 1949-53 Brazil-Chile, Folder Brazil-1952, Box 3.

NACP. (1952b). **Outtel 998, State Department to Amembassy Rio De Janeiro**, May 7, 1952, RASSLAA 1949-53, RG 59, Subject File 1949-53 Brazil-Chile, Folder Brazil-1952, Box 3.

NACP. (1952c). **Embdes 56, “IIAA Monthly Operations Report – June”, Amembassy Rio de Janeiro to The Department of State**, July 18, 1952; M1489, Roll 5, CDF 832.00 TA/7-1452, RG 59.

NACP. (1952d). **Letter, Edward Miller to Merwin Bohan**, Oct. 11, 1952, RASSLAA, RG 59, Subject File 1949-53 Brazil-Chile, Folder Brazil- 1952, Box 3.

- NACP. (1952e). **Letter, Edward G. Miller to Herschel Johnson**, May 22, 1952, RASSLAA 1949-53, RG 59, Subject File 1949-53 Brazil-Chile, Folder Brazil- 1952, Box 3.
- NACP. (1952f). **Letter, Merwin Bohan to Edward G. Miller**, Oct. 6 and 7, 1952, RASSLAA 1949-53, RG 59, Subject File 1949-53 Brazil-Chile, Folder Brazil- 1952, Box 3.
- NACP. (1952g). **Letter, Edward G. Miller Jr. to Herschel Johnson**, May 31, 1952, RASSLAA 1949-53, Subject File 1949-53, RG 59, Brazil-Chile, Folder Brazil- 1952, Box 3.
- NACP. (1952h). **Letter, Edward Miller to Merwin Bohan**, Oct. 13, 1952, RASSLAA 1949-53, RG 59, Subject File 1949-53 Brazil-Chile, Folder Brazil- 1952, Letter, Box 3.
- NACP. (1952i). **Embtel 1109, Rio de Janeiro (Johnson) to Secretary of State**, March 10, 1952; CDF 1950-54, Microfilmed M1489, Roll 4, 832.00-TA/3-1052, RG 59.
- NACP. (1952j). **Embtel 1112, Herschel Johnson (Rio de Janeiro) to Secretary of State Miller**, March 12, 1952; CDF 1950-54, Microfilmed M1489, Roll 4, 832.00-TA/3-1152. RG 59.
- NACP. (1953a). **Embdes 1104, Amembassy Rio de Janeiro to The Department of State, "IIAA Monthly Operations Report for Brazil – December 1952"**, Jan. 29, 1953; M1489, Roll 5, 832.00-TA/1-2953, RG 59.
- NACP. (1953b). **Letter, Walter E. Walmsley, Jr. to Mr. W. Tapley Bennet Jr. (Office of South American Affairs)** Aug 19, 1953, RASSLAA 1949-53, RG 59, Subject File 1949-53 Brazil-Chile, Folder Brazil- 1952, Box 3.
- NACP. (1953c). **Embdes 1735, Amembassy Rio de Janeiro (JBUSED) to the Department of State, "Termination of Joint Commission"**, May 20, 1953; M1489, Roll 5, 832.00-TA/5-2053, RG 59.
- TPL. (1952a). **Report IADB, "Policies for Point Four: Guidelines for Administration of the Act for International Development"**, Jun. 5, 1952; Box 115, Folder Point Four Program, Papers of Harry S. Truman: President's Secretary File.
- TPL. (1952b). **Report, "Report on the Possibilities of Expanding Production of Strategic Materials in Latin America by Improving Power and Transportation Facilities"**, p. iv - xvii, Jan. 2, 1952; Confidential File, Correspondence Box 36, Folder 2; Truman Papers.
- TPL. (1955). **Letter, Ary F. Torres to Merwin Bohan**, March 10, 1955, Box 9, Folder 2 Correspondence File- Subject File - The Joint Brazil-United States Economic Development Commission, Merwin L. Bohan Papers.