

Integração e Desenvolvimento. As relações entre Brasil e Argentina (1822-2012)

Iuri Cavlak

Professor Adjunto da Universidade Federal do Amapá (UNIFAP)
Doutor em História e Sociedade pela Universidade Estadual Paulista – Júlio de Mesquita Filho
iuricavlak@yahoo.com.br

RESUMO: A história das relações diplomáticas entre Brasil e Argentina se caracterizou pela diade aproximação – distanciamento, com uma característica singular: os maiores ganhos na geopolítica mundial tornaram-se possível quando ambos tenderam para a união. Refletir sobre essa assertiva, de um ponto de vista histórico, é o objetivo deste artigo.

PALAVRAS-CHAVE: Diplomacia, Integração, Política.

ABSTRACT: The history of diplomatic relations between Brazil and Argentina was characterized by the pair approach - distance, with a unique feature: the biggest gains in geopolitics of world became possible when both tended to unity. Reflect on this statement, from a historical point of view, is the purpose of this article.

KEYWORDS: Diplomacy, Integration, Politics.

Introdução

A história das relações entre Brasil e Argentina está umbilicalmente ligada à questão da interação diplomática. Diferentemente de outros países limítrofes, os dois passaram por processos históricos semelhantes com permanente contato econômico e político. Ambos foram colônias de potências ibéricas e vivenciaram experiências de separação das respectivas metrópoles, sem que o caráter semi-periférico de suas economias frente ao mercado mundial tivesse sido questionado. Em 1930, muito por conta da crise que eclodiu ano antes na bolsa de Nova York, tiveram rupturas políticas significativas, abrindo um ciclo histórico que levaria à industrialização e à constituição de uma sociedade moderna. Brasil e Argentina passaram pela fase do nacional populismo, com Getúlio Vargas e Juan Perón, e desenvolvimentismo, com Juscelino Kubitschek e Arturo Frondizi, até sofrerem intervenções militares nos anos 1960. No novo ciclo aberto a partir dos anos 1980, elegeram e reelegeram governos neoliberais, tão significativos que relegaram suas respectivas agendas macroeconômicas para o período de Lula e Kirchner nos anos 2000.

Outrossim, a balança de poder regional esteve sempre marcada pelo relacionamento dessas nações, por conta da disparidade estrutural sobre os demais países sul-americanos. Durante o século XX, as economias brasileiras e argentinas tenderam para a complementação, com a primeira marcada por uma industrialização com o eixo nas indústrias pesadas e na exportação de produtos primários de clima tropical, e a segunda na indústria leve e exportação de

alimentos de clima temperado. Parafraseando Richard Nixon, “para onde Brasil e Argentina vão, a América vai atrás”¹.

Interessante notar que o movimento aproximação – distanciamento esteve enfeixado pela competição econômica e militar conforme a correlação de forças predominantes historicamente. Entre 1822 e 1889, com o Brasil imperial e a Argentina fragmentada, o movimento ficou restrito entre alianças estratégicas do Estado brasileiro com províncias que iriam compor a Argentina atual (como na Guerra da Tríplice Aliança, que evidenciou o interesse militar e contingencial da parceria). Na coincidência dos regimes republicanos oligárquicos, de 1889 a 1930, algumas tentativas de alianças políticas foram feitas, com destaque para o Pacto ABC (Argentina, Brasil e Chile) em 1914. Todavia, o fato de a economia argentina crescer muito mais que a brasileira obstou vínculos aprofundados, cenário que se transformou entre 1930 e 1960, quando a economia brasileira se emparelhou com a Argentina. Veremos que nesses anos vários acordos, quiçá os mais importantes até aqui, foram executados.

A partir de 1964 a economia brasileira deslanchou em relação aos platinos, cenário relativizado com a recessão mundial dos anos de 1980 e a crise da dívida, que selou o estilo de industrialização que vinha sendo tentado até então em ambos os países. O neoliberalismo dos 1990 sublinhou o caráter periférico dos mesmos, recolocando na ordem do dia a união diplomática, incontornável se tivermos em vista qualquer possibilidade de ascensão de brasileiros ou argentinos em direção às mais altas posições na economia de mercado.

Historicizar toda essa relação e refletir sobre o momento atual são os objetivos que intentaremos realizar neste artigo.

Os primórdios

A idéia de integração no subcontinente vem de longa data: “Artigas, San Martín, O’Higgins, Bolívar, Sucre – por mencionar solo a los más notorios – no admitía otro concepto que el de la unidad subcontinental como forma de organización política”².

Durante grande parte do século XIX, sem embargo, Brasil e Argentina se viram distantes por causa de regimes políticos distintos. Havia uma monarquia de cunho português, em território brasileiro, e a república ainda em formação, devedora da herança da colonização espanhola, em território platino. O aparato estatal – burocrático, após 1822, já estava instalado e

¹ Em 7 de dezembro de 1971, na Casa Branca, recebendo o ditador brasileiro de então, Emilio Garrastazu Médici, o presidente dos Estados Unidos Richard Nixon pronunciou a célebre sentença: “We know that as Brazil goes, so will go the rest of that Latin American continent”.

² PARADISO, Jose. *Debates y Trayectorias de la Política Exterior Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993, p. 110.

em funcionamento no Brasil, enquanto a Argentina vivenciaria uma série de guerras civis até constituir um território unificado.

Após o enfrentamento entre Brasil e Argentina em 1828, acordos foram estabelecidos entre o império e algumas províncias platinas, em sua maioria restritos aos aspectos militares, nos quais o elemento comercial esteve pouco presente. Após a ajuda brasileira ao líder Justo José de Urquiza na derrubada de Rosas, o grande empreendimento conjunto ocorreu na ocasião da guerra contra o Paraguai, entre 1864 e 1870. Depois dela, não obstante, se tornara visível a decadência do Império, fruto de contínuos déficits na economia e do crescimento de movimentos organizados descontentes, como setores das forças armadas, o movimento abolicionista, as revoltas escravistas e o movimento republicano. O avanço da revolução industrial e das relações salariais colocou na berlinda a escravidão, outro ponto que iria selar a sorte da dinastia de D. Pedro II. Em 1880, quando o presidente da Argentina, Nicolas Avellaneda, federalizou a cidade de Buenos Aires – transformada em capital do país –, ocorreu um enfraquecimento das revoltas internas, que, embora recorrentes, não tiveram força para abalar o poder central.³ Até 1930, a ordem constitucional conseguiu ser mantida através da forte repressão aos levantes militares e outros movimentos de oposição. Dentro do arcabouço democrático–representativo, vários governos se sucederam, logrando a manutenção do sistema político que, pressionado pela classe média e o movimento operário, teve que se abrir para a instituição do sufrágio masculino e secreto, fator de monta para a subida ao poder da União Cívica Radical (UCR) em 1916.

No Brasil, um golpe militar deu cabo do moribundo império, instaurando o regime republicano em 1889. Depois de muitas décadas, o expansionismo imperial brasileiro - português não poderia mais ser a alegação para que a Argentina mantivesse um permanente estado de desconfiança. Como no país platino, o Brasil manteve uma estrutura de poder sem rupturas, até o significativo ano de 1930. Como lá, a elite dirigente também se viu na contingência de reprimir movimentos autonomistas ou de contestação da ordem oligárquica, começando com a Revolução Federalista no extremo sul do país (anos 1890), passando pelas greves operárias e os levantes militares de 1922, no Rio de Janeiro, e 1924, em São Paulo. Diferentemente da Argentina, no Brasil não houve uma abertura política para a participação mais ampla da sociedade, o que talvez explique o descompasso do processo de mudança pós-1930. Aqui, com a derrubada da República Velha, alcançou o poder uma elite renovada, simpática a certas mudanças econômicas que se

³ Nas presidências de Bartolomé Mitre (1862-1868) e Domingo Sarmiento (1868-1874), o Exército Nacional foi formado, possibilitando o desbaratar das *montoneras* e das oposições federalistas, sustentadas pelas oligarquias rurais das outras províncias. Após 1880, ainda duas revoltas político-militares foram vencidas pelo poder central, ocorridas em Buenos Aires (1890) e nas províncias de Córdoba, Mendoza, San Luis e Santa Fé (1893).

encaminhassem para a industrialização. Na Argentina, os primeiros anos após a quebra das bolsas assinalaram o retorno ao comando do Estado de velhos políticos articulados aos interesses da agro-exportação. Interesses que, mesmo sendo acolhidos pela classe dirigente, disputaram espaço com algumas diretrizes mais industrialistas e voltadas ao mercado interno.

No período entre 1890 até o final da República Velha e o golpe militar comandado por Uruburu, Brasil e Argentina participaram do mercado mundial de forma parecida. Eram exportadores de matérias-primas e alimentos e importadores de produtos manufaturados, sendo os argentinos especializados em carne, soja, couros e lãs, e os brasileiros bastante dependentes da venda do café. Assim, a Argentina produziu um desenvolvimento que ultrapassou em muito o desenvolvimento brasileiro, eliminando a desvantagem presente em quase todo o século XIX e desfrutando de grande superioridade. Mediante uma ligação especial com a Inglaterra, que comprava a maior parte de suas *commodities*, e, em troca, investia capitais e concedia empréstimos, a Argentina inseriu-se no sistema internacional de circulação de capital auferindo ganhos excelentes para sua economia, para os padrões da época. O PIB argentino, entre os anos de 1886 e 1914, aumentou 15 vezes, gerando uma renda *per capita* que se multiplicou cinco vezes em apenas 30 anos, superando países como a Suécia, Itália e Espanha. O país platino, no início do século XX, respondia por 1/3 de todo o comércio exterior da América Latina.⁴

192

Com a forte corrente imigratória europeia ocupando os espaços do território, se constituiu um mercado interno que impulsionou a industrialização leve. Resultado do extermínio da população nativa e da baixa utilização da escravidão negra, a exclusão de setores sociais importantes do mercado consumidor foi menor em relação aos demais países da região. Na visão de Fausto e Devoto:

Como a origem étnica era também uma barreira para a ascensão social, podemos inferir que havia na Argentina uma sociedade civil comparativamente mais extensa, maior igualitarismo social e maiores possibilidades de ascensão, já desde princípios do século XX.⁵

Desse processo decorreu o crescimento da renda e o estabelecimento de uma pequena burguesia articulada aos serviços e ao comércio, com Buenos Aires rapidamente se tornando a mais moderna metrópole regional. A malha ferroviária argentina alcançou, em 1915, 33.709 km – 7.000 km a mais do que a brasileira –, dinamizando a circulação de mercadorias e barateando os fretes. “Às vésperas da grande crise, em 1929, a indústria na Argentina já produzia 90% dos bens

⁴ BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: Da Tríplice Aliança ao Mercosul (1970-2003)*. Rio de Janeiro: Ed. Revan, 2003, p. 632-633.

⁵ FAUSTO, Boris e DEVOTO, Fernando. *Brasil e Argentina: Um ensaio de história comparada (1850-2002)*. São Paulo: Editora 34, 2004, p. 44.

de consumo e sua participação no PIB atingia o índice de 22,8%, enquanto, no Brasil, era da ordem de 11,7%”⁶.

Porém, a elite política argentina não logrou equacionar de forma positiva o incentivo à industrialização e o atendimento das demandas dos exportadores de matérias primas. O saldo favorável de sua balança de pagamentos, que permitia investimentos internos para o crescimento econômico era justamente gerado pela exportação de alimentos. Ora, a díade agropecuária *versus* indústria tinha que ser resolvida, para que uma variável, sem descurar da outra, comandasse todo o processo. “Nem a primeira perdeu a importância para a economia do país nem a segunda conseguiu consolidar uma base sobre a qual seu crescimento auto-sustentasse”⁷. O sistema representativo argentino, por mais que abrisse espaço para a UCR, não absorveu as demandas de setores díspares e combativos, como o movimento sindical, tornando insatisfatória uma unidade e coesão social que alicerçasse a implementação de um projeto nacional conduzido pelo Estado. A classe latifundiária se assustou com as mudanças adjacentes à Primeira Guerra Mundial, e bloqueou como pôde as medidas dos políticos radicais visando a atenuar a dependência do mercado mundial e da Inglaterra. Assumiu o controle do aparato estatal em 1930 e manteve o desenvolvimento desigual e combinado, exportando produtos inelásticos e importando mercadorias de maior valor agregado, boicotando ou atrasando medidas industrialistas e reprimindo com violência o movimento dos trabalhadores e dos estudantes.

193

Por mais que os capitais acumulados na atividade agrário-exportadora migrassem periodicamente para o setor industrial, não seria possível o desenvolvimento de uma industrialização auto-sustentada, pela dependência estrutural que a exportação alimentícia possuía com a importação de produtos de maior valor agregado. Além disso, o conservadorismo das classes latifundiárias em relação às novas classes sociais surgidas do desenvolvimento da economia interna impedia uma reformulação da dependência e das estruturas arcaicas dos dois países.

O Brasil, devedor da exportação do café para acumular divisas, não alcançou o desenvolvimento argentino; porém, com as repetidas crises de superprodução e queda de preço, a desvalorização da moeda se tornou um expediente bastante usado pelas elites cafeicultoras para “socializar os prejuízos”, visando aumentar o preço exportável e, por efeito colateral, encarecer a importação de outros produtos. Diversas mercadorias importadas necessitaram ser produzidas domesticamente. Assim, muitos cafeicultores também passaram a investir em atividades

⁶ BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos...*, p. 634.

⁷ _____. *Brasil, Argentina e Estados Unidos...*, p. 634.

industriais, evitando uma cesura no seio das classes dominantes e facilitando, após a ascensão de Getúlio Vargas, a unidade nacional para a consecução de políticas industrializantes.

Em desvantagem militar, ao Brasil coube se aproximar dos Estados Unidos, fato que já sucedia desde o final do Império, sobretudo pela potência do norte se transformar em nosso principal mercado, comprando café e borracha. Embora não incorresse na mesma relação da Argentina com a Inglaterra, estabeleceu-se importante relação econômica e política; novamente, os dois vizinhos, agora republicanos, se viram devedores do comércio e da política de duas metrópoles diferentes. Se economicamente os norte-americanos não estiveram tão presentes quanto os ingleses, politicamente cederam, como mediadores, ganho de causa ao Brasil em importantes litígios fronteiriços, como o ocorrido no sul do país pela posse do território das Missões, na demarcação definitiva das fronteiras no Mato Grosso e no reconhecimento do Acre como território brasileiro, conquistado graças à competência da diplomacia comandada por Rio Branco.⁸

Com a estratégia do Barão, chanceler brasileiro de 1902 até 1912, de barganha com os Estados Unidos visando a melhores condições de inserção do Brasil no cenário internacional, em contraponto ao desenvolvimento econômico e militar argentino aliado aos ingleses, alguns atritos se tornaram quase inevitáveis com o Palácio San Martín. O principal deles ocorreu quando o chanceler argentino Estanislau Zeballos acusou o Brasil de se armar para agredir a Argentina. Receoso da amizade entre Rio de Janeiro e Washington, Zeballos tentou aproveitar da supremacia bélica argentina para precipitar seu país à guerra, chegando a falsificar, em junho de 1908, um telegrama que Rio Branco havia expedido para Santiago, alegando que neste telegrama o Brasil instigava os militares chilenos contra os argentinos. O chanceler brasileiro publicou a chave para decifrar tal mensagem, demonstrando a farsa do diplomata argentino, imediatamente retirado de sua função. Aparentemente, fortalecidos os laços entre Washington e Rio de Janeiro, pairou sobre alguns setores do governo platino o receio de que o Brasil estivesse recebendo armamento dos norte-americanos para representar, na América do Sul, o papel de *gendarme* dos Estados Unidos, isto é, os fiscais da política do *Big Stick*. A diplomacia brasileira tinha na aliança com os Estados Unidos seu grande trunfo, o que não significava propósitos agressivos contra seus vizinhos, até porque o imenso território brasileiro era ainda pouco povoado. Para Rio Branco, importava “[...] a busca da supremacia compartilhada na área sul-americana, restauração

⁸ Em relação à incorporação do Acre, ainda hoje alguns críticos questionam o modo como o Itamaraty resolveu o problema, na medida em que o Brasil pagou uma indenização a empresários estrangeiros e depois mais uma quantia a Bolívia, sendo que, com as revoltas de Luiz Galvez e Plácido de Castro, o território do Acre, povoado por brasileiros, *de facto* já era considerado do país.

do prestígio internacional do país, intangibilidade de sua soberania, defesa da agro-exportação e, sobretudo, a solução de problemas lindeiros”⁹.

Ao refletir a respeito dessas desavenças, e tentando uma união de interesses políticos no Cone Sul, Rio Branco lançou a idéia do Pacto ABC (das iniciais de Argentina, Brasil e Chile). Logrando maior destaque nos anos de 1910, significou a articulação em comum de uma esfera de discussões entre os principais governos do Cone Sul para intermediar o conflito entre México e Estados Unidos, no bojo da Revolução Mexicana, e dirimir desentendimentos que, oriundos da corrida armamentista europeia que antecedeu a Primeira Guerra Mundial, pudessem respingar na região. Se não ocorreu um desenvolvimento imediato dessa aliança, as discussões serviram como inspiração para o futuro. Dessa forma, o presidente argentino Roque Sáenz Peña, ao lograr seu segundo mandato em 1910, executou uma política externa que objetivou entendimento solidificado com o Brasil. Tanto que, neste mesmo ano, antes de assumir o cargo, foi ao Rio de Janeiro, onde conferenciou longamente com os governantes brasileiros e pronunciou a famosa frase “Todo nos une; nada nos separa”¹⁰.

Por outro lado, os Estados Unidos consideraram a aproximação de Brasil e Argentina, bem como o Pacto ABC, como atos “inamistosos”, boicotando tais entendimentos.¹¹ Enquanto ambos não alcançassem o desenvolvimento industrial, e enquanto prevalecesse uma superioridade de desenvolvimento econômico tão acentuado, como o argentino sobre o brasileiro, dificilmente haveria possibilidades para um ajuste fino entre ambas as diplomacias.

O Início efetivo da integração: o fim das assimetrias de poder

A partir dos movimentos militares ocorridos na Argentina e no Brasil no ano de 1930, um novo processo político econômico passou a vigorar nas duas nações. Tratando-se basicamente de países exportadores de matérias primas e produtos primários e importadores de manufaturas, foram obrigados a gerar respostas comuns para a crise do comércio mundial. Diferenças históricas na configuração econômica também obrigaram cada país a agir particularmente na resolução da crise. Para Moniz Bandeira,

⁹ CERVO, Amado e BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Ed. da UNB, 2002, p. 177.

¹⁰ Uma frase parecida foi dita pelo presidente argentino Julio Roca quando visitou São Paulo em 1907. In: BUENO, Clodoaldo. *Política Externa da Primeira República*. Os anos de apogeu (1902-1918). São Paulo: Paz e Terra, 2003, p. 283.

¹¹ O Pacto ABC, neste período, teve dois momentos: em 1905-1906, quando Rio Branco, ao tentar apaziguar os ânimos em razão da iminente aquisição de vasos de guerra pelos governos de Brasil e Argentina, propôs um “condomínio oligárquico” dessas nações na região e em 1914, na gestão de Lauro Muller, visando aos motivos citados na página anterior. No livro de Bueno, a versão é que os Estados Unidos apoiaram o ABC em ambos os momentos. Por outro lado, Moniz Bandeira acredita que os EUA sempre consideraram esse tratado como hostil, *unfriendly*. In: BUENO, Clodoaldo. *Política Externa da Primeira República...*, p. 300. BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos...*, p. 111.

Na Argentina, o golpe militar devolveu o poder aos conservadores e restaurou o predomínio dos interesses agro-exportadores contra as aspirações das classes médias urbanas e do proletariado, e ela revigorou sua dependência em relação à Grã-Bretanha, com a assinatura do Tratado Roca-Runciman (1933). Ao contrário do que ocorreu na Argentina, a revolução no Brasil afastou do poder os conservadores e, abatendo e quebrando a hegemonia dos interesses agrário-exportadores, dos fazendeiros de café, permitiu que os anseios das massas urbanas se impusessem e conformassem novo pacto político, que aliou o estamento militar, as classes médias e o proletariado aos pecuaristas do Rio Grande do Sul e de Minas Gerais, produtores de carne e leite para o mercado interno.¹²

O governo de Getúlio Vargas conseguiu atenuar a dependência do mercado norte-americano, diminuindo as importações daquele país, reflexo da grande depressão, auferindo assim certa autonomia na política externa. Assinou, em 1934, o Tratado de Comércio e Reciprocidade com Washington, ao mesmo tempo em que firmou o acordo de compensações com a Alemanha, que progressivamente, até 1938, se tornara a maior fornecedora de manufaturas ao Brasil e a segundo maior importadora das mercadorias aqui produzidas. Diversificando parceiros e mercados, o país alcançou significativo desenvolvimento industrial, selado pela ajuda militar norte-americana, que não queria ver a sociedade brasileira sob influência germânica, e pelo financiamento da primeira grande siderúrgica do subcontinente. A Argentina não articulou essa barganha, permanecendo distante dos Estados Unidos e ainda apostando em seu comércio e seus vínculos estreitos com a Inglaterra e o restante da Europa Ocidental. Sem receber o auxílio bélico dos norte-americanos, as forças armadas argentinas foram se defasando e se emparelhando novamente ao Brasil. Isso significou um afrouxamento significativo das desconfianças e receios de setores castrenses, o que refletiu na política: ambos participaram da mediação entre Paraguai e Bolívia na Guerra do Chaco e a Questão de Letícia que envolveu Peru e Colômbia. Mais que isso, assinaram em 1933, no Rio de Janeiro, o Tratado Anti-Bélico de não Agressão e de Conciliação, e entraram em boa sintonia na Conferência Sul-Americana de Consolidação da Paz, ocorrida em Buenos Aires em 1935.¹³

O presidente argentino Augustin P. Justo visitou o Brasil em 1933, sendo retribuído pela visita de Getúlio Vargas dois anos depois.¹⁴ A essa altura, tornavam-se inevitáveis as propostas para o acercamento de mercados. Prova disso foi o tratado de 1941 para a formação de uma união econômica. Não obstante o crescente entrosamento comercial, as duas nações se viram separadas politicamente após a adesão do Brasil à luta contra a Alemanha e a permanência da neutralidade argentina. No final da Segunda Guerra, o comércio entre as duas nações já era

¹² BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos...*, p. 635.

¹³ Por conta da mediação e das negociações de paz na Guerra do Chaco, o chanceler argentino Carlos Saavedra Lamas seria agraciado com o Prêmio Nobel em 1936.

¹⁴ Nesta viagem, Vargas ainda passou pelo Uruguai. Nos dezenove anos como presidente, foi a única vez em que se ausentou do território brasileiro.

intenso, e os movimentos peronistas e getulistas novamente aproximaram os países. A derrubada de Getúlio Vargas e o fim do Estado Novo encerraram esta conjuntura.

Nesse sentido, a dicotomia que marcou a Guerra Fria se expressou fortemente, na medida em que, na Argentina, o peronismo conquistou o poder, tendo como líder Juan Domingo Perón, de plataforma política nacionalista e pró-trabalho, em total atrito com a potência hegemônica do continente. No Brasil, pelo contrário, um movimento antiliberal fora vencido, contribuindo para a ascensão de políticos ligados à agro-exportação e à implementação de uma diplomacia ao compasso dos norte-americanos, derivada da participação brasileira no recém terminado conflito.

Em 1947, a Terceira Posição argentina causou preocupação em Washington, caracterizada pela maioria dos políticos norte-americanos como uma postura pró-soviética, anti-panamericana e voltada à hegemonia na América do Sul. Na verdade, nada disso procedia. A Argentina apenas se aproveitava dos atritos entre Leste e Oeste para negociar melhores posições políticas e insumos industriais, declarando um não alinhamento automático. Como se intentava um processo com maior autonomia de desenvolvimento nacional, articulado ao crescimento da indústria e uma política de distribuição de renda, a variável externa teve que ser utilizada com ousadia, uma vez que esse processo tendia a descontentar investidores e a política externa norte-americana. Para a especialista argentina nas relações internacionais, Leonor Devoto, apesar dessas ressalvas, é certo que Perón pleiteou de alguma maneira uma “alianza bolivariana” com a exclusão dos Estados Unidos, destacando o “principismo” e uma luta incessante para reduzir a dominação dos Estados Unidos como principais atributos de sua política hemisférica.¹⁵

Por seu lado, a chancelaria brasileira esteve influenciada pela visão norte-americana, de que um mundo ideal seria construído por mercados sem proteção, por economias com a mínima intervenção do Estado, pelo fomento dos capitais privados e pela desregulamentação dos direitos trabalhistas, gerando uma imagem e uma prática diplomática em relação a Buenos Aires que tenderam a defenestrar o peronismo, prejudicando as relações *vis a vis* entre os dois vizinhos. A campanha de Perón à presidência foi marcada por um profundo sentimento anti-norte-americano, galvanizado na palavra de ordem “Braden ou Perón”, ou seja, a intervenção norte-americana, junto com as forças oligárquicas, ou a soberania do país.¹⁶ Foram inúmeras as tentativas do governo peronista de se aproximar do Brasil de Dutra, todas elas infrutíferas.¹⁷

¹⁵ DEVOTO, Leonor Machinandiarena. *Las Relaciones con Chile durante el Peronismo (1946 – 1955)*. Buenos Aires: Lumière, 2005, p. 31.

¹⁶ Quando o movimento peronista se fortalecia, durante o ano de 1945, a Embaixada dos Estados Unidos, sob o comando do diplomata Spruille Braden, publicou na mídia vários documentos que supostamente provavam o

Os peronistas sabiam que, de todos os acordos selados com os países da região, nenhum seria mais importante que os eventuais acordos com o Brasil. Se o Rio de Janeiro aderisse à política de blocos econômicos pleiteados pela Terceira Posição, a correlação de forças no Cone Sul transformar-se-ia, no sentido de maior prestígio e poder de barganha para a Argentina e os demais países. Daí uma grande mágoa em relação ao Itamaraty.

Na Argentina, o processo de industrialização substitutiva de importações, com ênfase nas indústrias têxteis e de alimentos, entrou em fase de esgotamento na metade dos anos 1940. A ditadura instalada em 1943 tentou investir na metalurgia e nas indústrias de material pesado. O I Plano Quinquenal, já no governo peronista, expandiu o setor de máquinas e equipamentos objetivando o alcance da auto-sustentação do desenvolvimento industrial. Porém, a nação platina, possuindo pouco aço, carvão e demais recursos não alcançou essa meta, tornando-se cada vez mais dependente da importação de material pesado.

No Brasil, a situação era distinta, em razão de importantes fatores como a existência de grandes jazidas de minério de ferro e a existência de um parque manufatureiro de bens de consumo. A produção de aço em grande escala em Volta Redonda sustentava o crescimento de indústrias ligadas ao processo de substituição, em largas faixas de bens de produção que possibilitaria uma base material capaz de atender às demandas do desenvolvimento.¹⁸

Assim, não restou alternativa ao Palácio San Martín senão uma aliança significativa com o Brasil, dado o desgaste político oriundo da competição argentina com os norte-americanos por mercados semelhantes e o discurso peronista anti-Estados Unidos; aliança frustrada no período Dutra, mas revigorada com o retorno de Getúlio Vargas ao poder.

O Pacto ABC de Vargas e Perón

A partir da segunda metade de 1949 e durante o ano de 1950, uma intensa campanha foi difundida na mídia portenha em favor da eleição de Vargas para a presidência do Brasil. Tratava-se de influenciar não só a opinião pública argentina, mas também a restante do continente, onde o aparato de propaganda peronista tinha alcance. Estatísticas, conquistas e acontecimentos positivos dos quinze anos em que Getúlio governou o Brasil foram diariamente publicados nos principais jornais. Por seu turno, em discursos de campanha, Vargas afirmava ser favorável a uma união econômica no Cone Sul, defendendo a idéia do Itamaraty lutar nos fóruns internacionais

envolvimento de Juan Perón com o nazismo. Essa documentação ficou conhecida como Livro Azul. Contra-atacando, Perón se defendeu divulgando um manifesto chamado Livro Azul e Branco, em que expunha sua plataforma nacionalista, estadista e pró-trabalho e acusava os Estados de Unidos de sabotagem a sua campanha.

¹⁷ CAVLAK, Iuri. *As Relações entre Brasil e Argentina no Início da Guerra Fria*. In: *Revista História: Debates e Tendência*, Passo Fundo: EDIUPF, v. 6, p. 83-111, 2007.

¹⁸ BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos...*, p. 638- 639.

para que as ilhas Malvinas voltassem para a soberania argentina, o que “soava como música” aos ouvidos de Perón e seu movimento. Sobre o Itamaraty, Vargas chegou a dizer que levaria este órgão em direção à Terceira Posição brasileira.¹⁹

Por meio de seus enviados, como deputados do PTB e João Goulart, doações financeiras foram amealhadas dos cofres argentinos para a eleição de Getúlio. Durante a apuração desse pleito, Perón chegou ao ponto de enviar uma comitiva, liderada pelo vice-presidente Hortencio Quijano, à fazenda de João Batista Lusardo em São Pedro, interior do Rio Grande do Sul – local em que Vargas e seus assessores mais próximos aguardavam o resultado final. Foi oferecida ajuda militar argentina, caso a oposição não aceitasse uma eventual vitória trabalhista e desencadeasse um processo de guerra civil no território brasileiro.²⁰ Desses fatos, pode-se imaginar as expectativas e as esperanças depositadas no novo governo para a convergência política. Vários diplomatas brasileiros já se encontravam descontentes com o Itamaraty, pelo fato de o Brasil nada auferir em troca do apoio incondicional hipotecado pela administração de Dutra aos Estados Unidos.

No contexto da diplomacia brasileira, Vargas armou sua barganha com os Estados Unidos articulando sua política em dois sentidos. Para o Ministério das Relações Exteriores, nomeou João Neves da Fontoura, udenista e ex-presidente da Ultragás, partidário de uma aliança incondicional com os Estados Unidos. Para a Embaixada Brasileira na Argentina, João Batista Lusardo, amigo de Perón, que já havia, por duas vezes, trabalhado nesta função, abertamente favorável à aproximação brasileira com o peronismo.²¹

Conseqüentemente, em fevereiro de 1953, Perón e o presidente chileno, Carlos Ibañez del Campo, acertaram um notável acordo comercial e político, conhecido como “Ata de Santiago”. Previa-se a liberação de impostos para vários produtos, abertura de linhas de crédito, comércio compensado para diversas mercadorias e o relaxamento de restrições ao trânsito de pessoas nas fronteiras. Os dois presidentes prometeram votar em conformidade nos fóruns internacionais. Nesse encontro no Chile, o líder argentino, entusiasmado, acabou divulgando que havia recebido do Rio de Janeiro uma “carta branca” para a formação do ABC, isto é, uma autorização pessoal de Getúlio para iniciar primeiramente as tratativas com os chilenos visando à

¹⁹ Em nossa dissertação de mestrado tivemos contato com os recortes de jornais portenhos que eram anexados aos ofícios que a Embaixada Brasileira em Buenos Aires remetia ao Ministério no Rio de Janeiro. São várias as afirmações de Vargas nesse sentido quando em campanha. In: CAVLAK, Iuri. *A Política Externa Brasileira e a Argentina Peronista*. São Paulo: Annablume, 1998, p. 134-140.

²⁰ ALMEIDA, Hamilton. Sob os olhos de Perón. O Brasil de Vargas e as Relações com a Argentina. Rio de Janeiro: Record, 2005, p. 25-26.

²¹ RECKZIEGEL, Ana Luiza. *O Pacto ABC: As Relações Brasil-Argentina na Década de 50*. Passo Fundo: EDIUPF, 1996, p. 46.

montagem da zona de livre comércio. De fato, Vargas, confidencialmente, comunicara a Perón que poderia contar com sua aprovação para a política integracionista, lamentando a impossibilidade momentânea de transformar tal postura em posição oficial da diplomacia brasileira, pois temia a desaprovação da opinião pública e de setores importantes do Itamaraty. A notícia caiu como uma bomba na imprensa brasileira.

Desde o final do ano de 1952 estavam sendo confeccionadas listas de produtos para serem intercambiados em regimes especiais de condições e preços, sendo constantes os acordos para multiplicar as vendas de trigo e café. Durante este mesmo ano, “bateu recorde” o número de viagens de “turistas culturais” brasileiros, que passaram semanas em Buenos Aires com todas as despesas pagas pelo governo argentino. Sindicalistas, estudantes do ensino secundário e superior e grupos de teatros, a todo momento, desfrutaram dessa prática. No sistema de ensino argentino, foi criado o “Prêmio Brasil”, contemplando mensalmente com uma viagem a São Paulo alunos que realizassem a melhor dissertação sobre um tema da história do Brasil.²² Ainda em dezembro, ambos assinaram um acordo comercial de grande porte, para entrar em vigor em janeiro de 1953, com validade prevista até 31 de dezembro de 1956, em caráter provisório, até obter aprovação nos respectivos parlamentos.²³

No momento especial pelo qual passava a diplomacia, o presidente argentino, novamente numa oratória exaltada, imprimiu outra nódoa na relação. Impaciente, tentando à sua maneira apressar o Pacto ABC, Perón resolveu atacar o Itamaraty, em discurso pronunciado na Escola Nacional de Guerra, em novembro de 1953. Seus argumentos, divulgados no Brasil em janeiro de 1954, transformaram-se em mais um elemento utilizado a favor da derradeira ofensiva antivarguistas, nova munição para as velhas acusações de traição nacional e montagem de uma república sindicalista à revelia do legislativo e do judiciário.

Em 25 de junho de 1954, a Comissão Mista de Comércio de Brasil e Argentina assinou novos acordos, em regime especial de preços, que envolviam a compra de 700 mil toneladas de trigo, 25 mil toneladas de farinha de trigo, e uma quantidade não divulgada de carne argentina por parte do Brasil, e a venda de 300 mil toneladas de café, 8 mil toneladas de cacau, 12 mil toneladas de erva-mate e 250 milhões de metros quadrados (sic) de madeira brasileira. A balança comercial

²² Ofício “Mês político e cultural” de dezembro de 1952. “Balanço dos acontecimentos do ano”. Arquivo Histórico do Itamaraty. Missões Diplomáticas no Estrangeiro. Buenos Aires. Pasta de Ofícios: 1955 – 1960.

²³ Nota reversal, dezembro de 1952. Arquivo Histórico do Itamaraty. Missões Diplomáticas no Estrangeiro. Buenos Aires. Pasta de Ofícios: 1955 – 1960.

em 1955 fecharia com os seguintes valores: produtos brasileiros importados pela Argentina, US\$ 100 milhões; produtos argentinos importados pelo Brasil, US\$ 152 milhões.²⁴

Entretanto, a situação política no subcontinente não permitiu a sequência desse movimento. Os presidentes de Chile, Equador e Paraguai ficaram aguardando a força e a polêmica que adviriam da declaração pública de adesão ao ABC feita pelo Brasil. Este último, o membro mais importante, não reuniu condições para participar, pois, em agosto, Getúlio Vargas cometera o suicídio.

A Aliança no desenvolvimentismo

Com a queda de Vargas no Brasil e de Perón na Argentina, houve um interregno na aproximação diplomática que perpassara a primeira metade da década de 1950.²⁵ Em contrapartida, esse movimento retornou significativamente com a vitória de Juscelino Kubitschek nas eleições majoritárias de 3 de outubro de 1955, refazendo a aliança PSD-PTB, com João Goulart eleito vice-presidente. Temendo a volta do nacionalismo ao poder, setores mais conservadores da UDN (União Democrática Nacional) e da elite brasileira influenciaram parte das forças armadas para um movimento que impedisse a posse dos eleitos. O então Ministro da Guerra, Marechal Henrique Teixeira Lott, adiantou-se aos acontecimentos e ele próprio desfechou um golpe para garantir que Juscelino Kubitschek e João Goulart assumissem seus respectivos mandatos.

Na Argentina, a chamada Revolução Libertadora assumiu o poder após a queda de Perón, reprimindo a classe trabalhadora, congelando direitos sociais e inserindo o país nas instituições financeiras e de comércio, visando à forte participação do capital internacional. Seguiu com algumas obras iniciadas no governo passado e manteve um bom entendimento político com o Brasil.

Para ambos os países, era impossível o retorno às políticas ligadas ao setor agrário que desconsiderassem o pujante setor industrial. As massas populares e a necessidade de produzir em grande escala produtos estratégicos outrora importados impulsionou politicamente forças parecidas com aquelas do início dos anos 1950. Assim, se no Brasil retornou ao poder o PTB (Partido Trabalhista Brasileiro), coligado com os setores mais dinâmicos do PSD (Partido Social

²⁴ CISNEROS, Andrés e ESCUDÉ, Carlos (org.). *Historia General de las Relaciones Exteriores de la Republica Argentina: Las Relaciones Exteriores de la Argentina Subordinada. Parte III, Tomo XI. Las Relaciones Económicas Externas (1943-1989)*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999, p. 111. Em 1955, o Brasil exportou US\$ 601 milhões para os Estados Unidos e US\$ 60 milhões para a Inglaterra, importando, respectivamente, US\$ 537 milhões e US\$ 17 milhões. A Argentina exportou US\$ 118 milhões para os Estados Unidos e US\$ 201 milhões para a Inglaterra, importando, respectivamente, US\$ 154 milhões e US\$ 76 milhões.

²⁵ RECKZIEGEL, Ana Luíza. *O Pacto ABC: As Relações Brasil-Argentina na Década de 50*.

Democrático), na Argentina, após dois anos de ditadura, venceu as eleições a ala mais extremada da UCR (União Cívica Radical), os chamados Intransigentes (UCR I), que receberam apoio de Perón no exílio e prometeram industrialização, controle do Estado nos investimentos estrangeiros e aumento do mercado interno. A UCR I tinha na integração sul-americana e na parceria com o Brasil uma de suas principais bandeiras, a ponto de Frondizi ser acusado pela oposição de excessivo “brasilianismo”. Por seu lado, os anos JK “foram certamente os que registraram os momentos de maior tensão no relacionamento bilateral entre Brasil e EUA”, equiparados de certa forma ao pré-1964.²⁶ Ou seja, os argentinos buscando o Brasil e esse, em dificuldade com a potência do norte, tendo que buscar o principal vizinho.

Na Argentina, o desenvolvimento econômico esteve mais truncado, em virtude da alternância de políticas recessivas e industrialistas, fruto da alta tensão entre o peronismo na ilegalidade e os militares, bastante próximos do poder. Mesmo tendo que tergiversar nessas questões, o governo de Frondizi alcançou significativas metas na economia, obtendo a manutenção de um importante nível de desenvolvimento social, se tivermos em mira a situação dos demais países sul-americanos à época. José Luis Beired, sobre o período, afirma:

A Argentina possuía a mais elevada renda per capita da América Latina, altos índices de escolaridade, ampla classe média, baixas taxas de mortalidade e outros indicadores sociais superiores àqueles encontrados na maioria dos países da Europa mediterrânea na década de 1960.²⁷

No governo frondizista destacou-se a construção e a modernização do parque industrial, sendo a integração nacional – das regiões atrasadas e do movimento peronista – um aríete para dinamizar o desenvolvimento econômico e social.²⁸

Destarte, na política, os governantes e os especialistas projetaram possibilidades de construir uma macro-economia planejada, capaz de negociar com as multinacionais no sentido de essas últimas trabalharem subordinadas mais à realidade interna das trocas desses países do que às diretrizes enviadas pelas matrizes. Convicções – ou ilusões – enfeixadas no movimento de união diplomática.

No Brasil, Kubitschek se elegeu visando a justamente essa política econômica e a participação do capital externo, uma vez que a poupança nacional e o Estado brasileiro não tinham como arcar sozinhos com uma tarefa de tal magnitude. Assim, o Brasil novamente

²⁶ MELLO e SILVA, Alexandra. Desenvolvimento e Multilateralismo: Um Estudo sobre a Operação Pan-Americana no Contexto da Política Externa de JK. In: *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, p. 224, jul./dez. 1992. Sobretudo os anos de 1958-1959.

²⁷ BEIRED, José Luis. *Breve Historia da Argentina*. São Paulo: Atica, 1996, p. 61.

²⁸ JAMES, Daniel (Dir.). *Nueva Historia Argentina: Violencia, Proscripción y Autoritarismo (1955-1973)*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana, 2003, p. 189.

pleiteou a ajuda dos Estados Unidos, que novamente lhe foi negada, por meio de evasivas e tergiversações. Tentou-se a colaboração com países da Europa, resultando, sobretudo, na instalação das primeiras montadoras de automóveis. No intento de pressionar os Estados Unidos, JK construiu uma política externa regional de parceria com Buenos Aires, percebendo o momento de desgaste no qual padecia a maior nação ocidental em relação à opinião pública latino-americana. Depois de 1945, os Estados Unidos não efetivaram uma colaboração econômica com o subcontinente, diferentemente do ocorrido em relação à Europa. Muito por essa razão, em junho de 1958, o vice-presidente Richard Nixon viajou pelos principais países da América do Sul recebendo vaias e ataques de populares, a ponto de ser concebido um plano de emergência para sua retirada da Venezuela pelas forças armadas norte-americanas baseadas na América Central.

Nessa conjuntura, JK enviou uma carta ao presidente dos Estados Unidos, Dwight Eisenhower, em maio de 1958, enumerando uma série de fatores que gerava o descontentamento da maioria das nações sul-americanas, e um programa de desenvolvimento, contemplando problemas comuns ao atraso dos países da região, que gostaria de ver executado com o aporte de dólares estadunidenses. Era a chamada Operação Pan-Americana (OPA). Eisenhower respondeu à missiva, naquele momento já com bastante publicidade na mídia latina, prometendo a ajuda, todavia através dos canais tradicionais como a OEA (Organização dos Estados Americanos), o *Eximbank* e o FMI, instituições que exigiam uma contrapartida inviável para um governo industrialista periférico. Assim, Kubitschek teve que endurecer o discurso, ameaçando com a aproximação ao bloco socialista e a União Soviética.

Os movimentos da política externa alimentaram o debate interno sobre os problemas da industrialização e do subdesenvolvimento. Depois de romper com o FMI (fins de 1959), que exigia contenção dos gastos públicos e o combate à inflação para continuar emprestando dinheiro ao Brasil, JK incentivou um resguardo por parte do Itamaraty à imposição da política dos Estados Unidos. Além disso, obrigou os candidatos a sua sucessão, Jânio Quadros e o General Henrique Teixeira Lott, a pautarem os problemas de política externa como um dos principais conteúdos programáticos de suas candidaturas. Na visão de Moniz Bandeira, “Mais do que qualquer outra época, o antiimperialismo dominou a campanha eleitoral. As duas candidaturas, de uma forma ou de outra, tomaram o sentido de contestação aos Estados Unidos”.²⁹ Jânio Quadros, antes de vencer as eleições majoritárias, com Goulart novamente eleito vice-presidente, viajou a Cuba e conversou com Fidel Castro, num momento já de deterioração do relacionamento da ilha com os norte-americanos.

²⁹ BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos...*, p. 402.

Eleito, Quadros dinamizou as premissas da OPA, por meio da chamada Política Externa Independente (PEI). No seu curto período presidencial, contribuiu para que a diplomacia brasileira aprofundasse concepções críticas à divisão internacional do trabalho, sob o comando de políticos avessos à subserviência as grandes potências, como Afonso Arinos de Melo e Franco e Francisco Clementino de San Tiago Dantas. A situação econômica do Brasil abriu possibilidades para a reformulação do caráter de relacionamento com a América do Norte.³⁰

O auge do processo foi o encontro de Arturo Frondizi e Jânio Quadros na cidade gaúcha de Uruguaiana, fronteira com Passo de Los Libres, província de Corrientes, entre 20 e 23 de abril de 1961. Na medida em que o capital internacional, os EUA e setores burgueses tensionavam contrariamente, os governos buscavam através da pressão política o contrabalançar de tendências, alimentando os pólos que aufeririam ganhos com o incremento da união.

Entretanto, tanto no Brasil quanto na Argentina as oposições domésticas e externas impediram o avanço do processo. No início de 1962, militares argentinos se mostraram insatisfeitos com o apoio que a diplomacia frondizista vinha apresentando a Cuba. Quando, nas eleições provinciais de março os peronistas saíram vitoriosos em alguns estados, Frondizi não resistiu e acabou apeado do poder por um golpe militar.

No Brasil, o governo de esquerda de João Goulart, o vice-presidente que assumiu o poder após a renúncia de Jânio Quadros em agosto de 1961, se viu limitado pelo regime parlamentarista, imposto ao mesmo como condição para sua assunção ao cargo de presidente. Porém, com o apoio de vários movimentos sociais, Goulart teve forças para dinamizar ainda mais a diplomacia brasileira através da PEI (Política Externa Independente), praticada em seu governo sob a liderança de políticos como Francisco Clementino de San Tiago Dantas. Reafirmou varias posições contrárias aos Estados Unidos, além de incrementar o diálogo com os países africanos, asiáticos e pertencentes ao bloco soviético. Em 1963 conseguiu importante vitória política quando o presidencialismo venceu o plebiscito contra o então regime parlamentar.

Com a subida da temperatura das lutas sociais, os militares também no Brasil intervieram no poder civil, desfechando um golpe em abril de 1964 que derrubou Goulart do poder e inaugurou os anos ditatoriais.

Os afastamentos no período militar

³⁰ Em agosto de 1961, Quadros condecorou Ernesto “Che” Guevara com a mais alta honraria do Estado brasileiro, a Medalha da Grã-Ordem do Cruzeiro do Sul. Em que pese seu significado teatral, o fato em si reflete as peculiaridades desse processo.

Com a subida dos militares ao poder no Brasil desapareceu o estilo de desenvolvimento econômico que propiciava a diplomacia da integração com a Argentina. Por outro lado, nessa última, os golpes militares de 1962, 1966 e 1976 igualmente prejudicaram o movimento.

No Brasil, um novo projeto de desenvolvimento foi levado a cabo. Pela insuficiência do mercado interno, sempre prejudicado pelo arrocho salarial e altíssimas taxas de exploração do trabalho, os militares tiveram que projetar a diplomacia de forma agressiva para a conquista de novos mercados externamente. O combate ao que se imaginava ser a expansão comunista ganhou destaque, logo evidenciado pelo rompimento de relações com Cuba, ainda em 1964. Mesmo o Itamaraty continuando hegemônico na formulação da política externa brasileira, abandonou-se, sobretudo no governo de Castelo Branco, as aspirações integracionistas e terceiro-mundistas, bem como a multilateralização praticada nos anos anteriores. Declarou-se uma aliança automática com os Estados Unidos (o lema chegou a ser: o que é bom para os EUA é bom para o Brasil) e as teorias inspiradas na Guerra Fria formuladas pela ESG (Escola Superior de Guerra) tornaram-se predominantes.

A partir de 1969, estabeleceu-se o novo tripé econômico: as empresas estatais ficariam a cargo do investimento em infra-estrutura, como energia e bens de capital (aço e máquinas-ferramentas), as multinacionais encarregar-se-iam de desenvolver o setor de bens de consumo duráveis (automóveis e eletrodomésticos) e o capital privado nacional especializar-se-ia nos insumos industriais (autopeças) e bens de consumo popular.³¹ A política externa foi despolitizada.

Na Argentina, a instabilidade política foi perene, impedindo a estruturação de uma política externa coerente e com um sentido claro. O fato do peronismo permanecer ilegal e, ao mesmo tempo, desfrutar de prestígio junto aos sindicatos, causou uma situação em que os militares não permitiam abertura e política e, em troca, os trabalhadores obstavam os planos de estabilização e/ou crescimento. O chamado “Processo de Reorganização Nacional”, inaugurado com o golpe militar de 1976, conferiu a diplomacia uma postura inercial, na medida em que aplicavam internamente uma política de desindustrialização, abrindo seus mercados para a importação de manufaturas, na esperança de esterilizar a luta dos trabalhadores extinguindo os empregos industriais. Para os militares, a melhor maneira de desenvolvimento econômico eram as “vantagens comparativas”, isto é, os países da periferia deveriam se restringir a venda somente de produtos alimentícios, limitando a necessidade de tecnologia através da compra das nações do centro.³² Esta desastrosa política econômica levou rapidamente a perda de legitimidade,

³¹ VIZENTINI, Paulo Fagundes. *Relações Internacionais do Brasil. De Vargas a Lula*. São Paulo: Ed. Perseu Abramo, 2003, p. 46.

³² BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos...*, p. 642.

instigando os militares a Guerra das Malvinas, em 1982. Perdida a guerra para a Inglaterra, os militares se retiraram do poder e o país demonstrou-se devastado social e economicamente.

Nos anos 1970, o crescimento da economia brasileira alcançava 10% ao ano, enquanto a Argentina chegou a apresentar crescimento negativo, ou seja, abriu-se novamente, como nos anos 1889-1930, uma imensa distância entre os dois, todavia agora com o sinal trocado. Construindo estradas, aumentando estatais e incrementado a estrutura exportadora, o Brasil passou a atrair outros países do entorno para sua influência, como Paraguai, Uruguai e Chile. Pode-se dizer que a única esfera de inteligência entre Buenos Aires e Brasília foi a Operação Condor, acordo entre militares para caçar comunistas continente afora. Aos argentinos restou cunhar o desenvolvimento econômico brasileiro como “agressão externa”, reclamando na ONU sobre a construção de hidrelétrica que atingia indiretamente águas platinas. Para os vizinhos, os brasileiros praticavam o *subimperialismo*.

Com a revolução microeletrônica desenvolvida nesses anos, a crise do petróleo e a crise da dívida, tanto Brasil quanto Argentina viram os países do primeiro mundo multiplicarem ainda mais a distância econômica e tecnológica já existente. As ditaduras entraram em crise e foram todas substituídas por governos civis durante os anos 1980. Em crise, os governos de José Sarney e Raul Alfonsín lançaram um novo empreendimento integracionista, com os acordos de Foz do Iguaçu, em 1986. Em um cenário internacional extremamente adverso, a união de Brasil e Argentina mais uma vez era proposta pelos governos.

O Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)

Quando a crise dos regimes militares já se fazia presente, em 1980, fundou-se em Montevideu a ALADI (Associação Latino Americana de Integração), num esforço de retomar as energias do passado para a integração regional tornar-se realidade futura. Foram 13 os integrantes fundadores (Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Cuba, Equador, México, Panamá, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela).

A disparidade e a quantidade dos países sinalizava para uma instituição provisória, que centralizasse esforços para o afinamento futuro de políticas comerciais. Assim, a ALADI inspirava uma necessidade de práticas conjuntas visando o enfrentamento dos novos desafios colocados internacionalmente. A Guerra Fria estava terminando e não se tinha no continente a efervescência social e a busca de reformas típicas do início dos anos 1960. As prioridades haviam mudado.

Em 1985, do ponto de vista institucional, terminou o regime ditatorial no Brasil. José Sarney, antigo líder civil dos próprios militares assumiu a presidência, eleito de forma indireta na

chapa de Tancredo Neves, esse último político experiente do *stablishment*, morto, momentos antes de assumir o cargo, em função de problemas de saúde.

Na Argentina, o civil Raul Alfonsín já governava desde 1983 com enormes problemas para lidar com a inflação, os militares derrotados na Guerra das Malvinas, o movimento social que exigia punição para os crimes cometidos pelo regime autoritário e as questões econômicas, com a dívida externa aumentando e o país perdendo competitividade e capacidade de importar.

De todos os países da ALADI, foi Brasil e Argentina a estreitarem significativamente seus laços. Alfonsín para tentar sanar problemas internos e Sarney, cômico de que o Brasil já alcançara o status de potência média e tinha muito a ganhar com acordos que elevassem sua hegemonia regional. O ano de 1986 foi permeado de encontros e acordos, com destaque para o de julho, em que ambos os líderes criaram o Programa de Integração e Cooperação Econômica (PICE).

O problema foi que, encerrado os anos 1980, uma onda neoliberal atingiu ambos os países. No Brasil, eleito Fernando Collor de Melo e, posteriormente, Fernando Henrique Cardoso. Na Argentina, Carlos Saul Menem, conferindo um novo desenho para o recém iniciado movimento integracionista. De defesa da economia nacional via alianças regionais para uma abertura do país a uma economia global, sendo a pacto regional um aríete para uma inserção mais qualificada no movimento predominantemente financeiro do capital internacional.

No Brasil, a partir de 1990, o Itamaraty foi relegado a um segundo plano na elaboração da política externa, ombreado pelo Ministério da Economia e pela diplomacia presidencial. Fernando Henrique Cardoso, com formação de professor de sociologia e poliglota, viajou mundo afora promovendo a abertura comercial brasileira, mecanismo para conter a inflação e, por conseqüência, diminuir o poderio da indústria nacional.

Na Argentina, Menem foi ainda mais radical, postulando “relações carnavais” com os Estados Unidos e “realismo periférico”, donde a afirmação que um país deve se contentar com a estrutura contemporânea de poder e tirar a máxima vantagem possível através de alianças com a potência hegemônica do continente. Ambos os países seguiram o Consenso de Washington, que em sua essência obrigou: 1) disciplina fiscal; 2) mudanças de prioridade no gasto público; 3) reforma tributária; 4) taxas de juros positivas; 5) taxas de câmbio em conformidade com as leis do mercado; 6) liberalização do comércio; 7) fim das restrições aos investimentos estrangeiros; 8)

privatização das empresas estatais; 9) desregulamentação das atividades econômicas; 10) garantia dos direitos de propriedade.³³

Na prática, essas exigências da política externa norte-americana geraram: 1) diminuição de gastos com educação e saúde e arrocho salarial; 2) paralisação nas contratações de funcionários públicos; 3) desoneração dos ganhos de capital e aumento da carga tributária sobre o salário e o consumo; 4) transferência de recursos do fundo público para o pagamento mensal dos credores da dívida externa; 5) sobrevalorização da moeda, encarecendo as exportações; 6) aumento das importações de produtos industrializados, prejudicando as indústrias nacionais; 7) abertura de possibilidades para os investidores externos participarem de setores estratégicos do Estado; 8) transferência de gigantescos patrimônios empresariais pertencentes ao Estado para o empresariado; 9) redução da fiscalização governamental em relação as grandes transações financeiras; 10) repressão sobre os movimentos sociais, como os sem terra e os sem teto.

Assim, ao MERCOSUL foi conferido um caráter livre cambista, incrementando as transações comerciais ao mesmo tempo fragilizando as economias regionais frente o mercado mundial. Em 26 de março de 1991 foi assinado em Assunção, capital do Paraguai, o tratado que deu origem oficial ao Mercado Comum do Sul (Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai), sendo complementado com o Tratado de Ouro Preto de 1994. O MERCOSUL entrou definitivamente em atividade em 1 de janeiro de 1995.

O crescimento das transações comerciais que o bloco promoveu não compensou a recessão regional pela qual a América do Sul atravessou na década de 1990. Tanto que, no início dos anos 2000, vários presidentes foram derrubados do poder por pressões populares. No Brasil, via eleições, chegou ao poder o candidato da esquerda, Luis Inácio “Lula” da Silva, que de saída deu continuidade as diretrizes macro-econômicas de seu antecessor. Na Argentina, a crise social foi tamanha que derrubou 5 presidentes no intervalo de 2 semanas, na virada de 2001 para 2002.

Ora, os 10 anos seguintes não demonstraram avanços significativos na união de Brasil e Argentina e os demais países limítrofes. A moeda única, a política econômica em comum e a diminuição das desavenças comerciais parecem longe de se tornarem realidades. A economia brasileira se mantém articulada no esforço de exportar *comodities* para a China e a Índia, enquanto o cada vez mais problemático mercado interno argentino não oferece atrativos para seu principal vizinho. As multinacionais respondem pela imensa maioria das trocas comerciais na zona do MERCOSUL, minando o poder de barganha e planejamento dos Estados.

³³Apud: BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos...*, p. 476.

Enfim, se a próxima década demonstrar um recuo comercial do Brasil em termos mundiais ou uma transformação na correlação de forças da política interna talvez tenhamos nova etapa nesta eterna relação de proximidade, com a diminuição das disparidades que hoje pesam fortemente em favor do Brasil.

Conclusão

Dentro das semelhanças entre as formações sociais de Brasil e Argentina ocorreram e ocorrem as particularidades que configuraram e configuram o relacionamento desses países, tão próximos e distantes ao mesmo tempo.

No século XIX, o processo de independência política transcorreu diferenciado para ambos, na medida em que a América hispânica envolveu-se em guerras civis capitaneadas pelas elites locais, impulsionando a divisão dos antigos vice-reinados e regiões econômicas que formavam o império espanhol de ultramar. Na luso-América a transição foi de outro tipo, negociada entre as elites dirigentes portuguesas europeias e as elites portuguesas radicadas no Brasil. Donde a quase nenhuma afinidade na geopolítica regional entre os povos, também nas esferas políticas, econômicas e culturais.

Entre 1825 e 1828 houve um curto e intermitente conflito pela Colônia de Sacramento ou Província Cisplatina, concluído com esse território não sendo anexado a nenhum beligerante, senão transformado, com a concórdia da Grã-Bretanha, em novo Estado nação soberano, atual Uruguai. E mesmo nessa guerra percebeu-se o diminuto interesse da opinião pública da época, resumida nas poucas pessoas que eram alfabetizadas e se interessavam pelo que ocorria no entorno.

Assim, a aliança que se constituiu em 1850, entre D. Pedro II e Justo José de Urquiza, contra Juan Manuel de Rosa, também padeceu dessa falta de interesses orgânicos e de uma participação significativa das populações. A Guerra da Tríplice Aliança contra o Paraguai, nos anos de 1860, que poderia gerar um incremento nas ligações brasileiro-argentinas, acabou ofuscada tanto por problemas externos quanto internos: disputas pelo espólio de guerra, novas fronteiras, e grupos políticos emergindo no cenário doméstico, como abolicionistas e republicanos no Brasil. Enquanto na Argentina a campanha contra os últimos indígenas e um novo patamar na disputa entre federalistas e centralistas não ensejava necessidade prementes no estreitamento de relações diplomáticas. Ou seja, o século terminou com Brasil e Argentina muito voltados para seus problemas internos, expressando uma configuração política e econômica distante da necessidade do acercamento na esfera internacional.

O cenário se transformou na entrada do século XX, sobretudo pela corrida armamentista entre a jovem república brasileira e a “européia” república argentina. O chanceler brasileiro Rio Branco encarou a questão com muita pertinácia e, mirando arrefecer as tensões, gradativamente contribuiu para que a política externa brasileira pautasse o relacionamento com os argentinos de forma estruturada e contínua. Por seu lado, os argentinos, apegados à economia inglesa e com uma composição social predominante de imigrantes europeus, não puderam ignorar que um salto qualitativo era necessário nas relações com o grande vizinho, ainda que não significasse necessidade de alianças políticas e acordos comerciais de monta. Enfim, uma relação satisfatória para os padrões da época foi estabelecida, tendo seus pontos de maior tensão em 1906, com o problema da falsificação do telegrama diplomático pelo chanceler Estanislau Zeballos – rapidamente removido de suas funções, e de maior estreitamento em 1910, com as gestões para o Pacto ABC.

Todavia, somente com o novo ciclo histórico aberto em 1930 os países encarariam seu relacionamento com maior responsabilidade e importância. Nessa década, as mediações de conflitos entre pequenos países vizinhos renunciariam a aliança que viria a ser construída nos próximos anos. Na primeira metade dos anos 1940, com a participação na Segunda Guerra gerando sérios atritos, contornados pela ditadura do Estado Novo e a nova elite política que galgou o poder em Buenos Aires. O nível das trocas comerciais atingido, o maior da história até então, e a percepção de Vargas e dos militares argentinos sobre a diplomacia inaugurou uma sintonia fina, que doravante iria atingir corações e mentes na classe dirigente e diversos setores da vida social de ambas as nações.

Na primeira metade da década de 1950 e na virada para os anos 1960 se deu o grande empreendimento integracionista. Como vimos, as tratativas impulsionaram o comércio e construíram uma agenda política apontando para a progressiva (e na aparência definitiva) união diplomática. Como se tratasse de uma era de ouro da convergência no Cone Sul, desfeita pela própria incapacidade de se auto-sustentar frente aos desafios da secular estrutura econômica mercantil e das peculiaridades da Guerra Fria. O tamanho das esperanças colocadas em jogo foi proporcional ao fracasso atingido, fruto das novas condições econômicas e políticas advindas na segunda metade dos anos 1960 e na década de 1970. A modernização da economia brasileira demonstrou ser antagônica à parceria com os argentinos, ao passo que os problemas da economia argentina mostraram-se igualmente incompatíveis a uma diplomacia sul-americanista.

Após a crise dos anos 1970 ressurgiu nos anos 1980 a conjuntura propícia para a união diplomática, não obstante dentro de um contexto novo e de múltiplas determinações. A necessidade era de abertura comercial frente a nova rodada de expansão do capital financeiro

internacional, e uma inteligência política e econômica era necessária para coordenar esse avanço na região. Em outras palavras, uma regionalização para implementar uma globalização, sem que problemas estruturais e pontos de estrangulamentos locais fossem sanados. Ao contrário, aspirações para a construção de um parque produtivo com alguma autonomia e um mercado interno dinâmico foram abandonados, sendo a economia no Cone Sul ainda mais internalizada e a população mais excluída das macro decisões.

Assim, o MERCOSUL foi um avanço e um retrocesso: avanço, na medida em que finalmente, depois de quase dois séculos, a integração entre Brasil e Argentina foi oficializada, agregando a parceria de outros países vizinhos. Retrocesso, pois o caráter de oposição ao mercado mundial, estruturado na crescente assimetria de poder, desapareceu. A integração regional, tão presente para Bolívar, Rio Branco, Vargas, Perón, Kubitschek, Frondizi e Goulart, hoje segue comandada pela força das economias centrais do sistema, com o Estado brasileiro e argentino secundários em relação aos organismos internacionais, como FMI e Banco Mundial, e fundos de investimentos e conglomerados empresariais.

Cabe a indagação: em épocas passadas, a integração, se conseqüentemente implementada, poderia proporcionar um cenário completamente oposto? Na dialética da aproximação e distanciamento, não obstante, podemos observar que, historicamente, quando a primeira variável tendeu a predominar, os Estados angariaram maior poder de barganha na geopolítica mundial, o oposto ocorrendo quando a segunda se fez hegemônica.