

Parte III - Processo político e relações internacionais no Cone Sul

Argentina e Brasil em marcha para a integração (1950-1962)

Iuri Cavlak

SciELO Books / SciELO Livros / SciELO Libros

BEIRED, JLB., and BARBOSA, CAS., orgs. *Política e identidade cultural na América Latina* [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2010. 256 p. ISBN 978-85-7983-121-8. Available from SciELO Books <<http://books.scielo.org>>.



All the contents of this work, except where otherwise noted, is licensed under a Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 3.0 Unported.

Todo o conteúdo deste trabalho, exceto quando houver ressalva, é publicado sob a licença Creative Commons Atribuição - Uso Não Comercial - Partilha nos Mesmos Termos 3.0 Não adaptada.

Todo el contenido de esta obra, excepto donde se indique lo contrario, está bajo licencia de la licencia Creative Commons Reconocimiento-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Unported.

10

ARGENTINA E BRASIL

EM MARCHA PARA A INTEGRAÇÃO (1950-1962)

*Iuri Cavlak*¹

Na história da política externa brasileira, alguns períodos podem ser caracterizados como ortodoxos. Por exemplo, a diplomacia praticada após a independência política de 1822, quando a classe dirigente utilizou-se do Estado para comprometer o país no pagamento das dívidas junto à Inglaterra, oriundas da época colonial e que foram assumidas por D. Pedro II visando a proteção britânica para que o país não voltasse ao domínio português e não fosse molestado por outras nações europeias (Cervo et al., 2002, p.17-40), além da diplomacia da “agroexportação” efetivada na primeira década do século XX, em que o Estado respondeu às demandas diretas da classe dominante de então, os grandes plantadores de café (Bueno, 2003, p.91-110).

Neste artigo, analisamos um período em que a política externa brasileira não esteve diretamente vinculada à política agrário-exportadora, senão às novas necessidades criadas no bojo do processo de industrialização. Após o *crash* de 1929, o período da Grande Depressão e a Segunda Guerra Mundial, as relações internacionais na América do Sul foram redefinidas por seus dois maiores países, Argentina e Brasil, que desenvolveram uma fase de aproximação

1 Doutor em História e autor de *A política externa brasileira e a Argentina peronista*. São Paulo: Annablume, 2008.

diplomática com o intuito de barganhar melhores condições de investimentos com os Estados Unidos e maiores preços para suas exportações. Conforme o projeto industrializante concebido por ambos, a massa de recursos só poderia vir do estrangeiro, daí a implementação de uma política externa heterodoxa, que questionou em parte a lógica das trocas internacionais e discutiu nos fóruns das Nações Unidas uma nova configuração política, no intuito de viabilizar um maciço aporte de capitais norte-americanos para a formação de um sólido parque industrial no subcontinente.

Além disso, no pós-guerra, alguns setores sociais, tanto na esfera interna quanto na esfera externa, passaram a reivindicar algum tipo de união política entre Argentina e Brasil: no primeiro lustro dos anos 1950, o movimento peronista e os diplomatas e políticos mais próximos a Getúlio Vargas; posteriormente, a União Cívica Radical Intransigente e o presidente argentino Arturo Frondizi, bem como a classe dirigente brasileira e Juscelino Kubitschek, na estratégia de implementação da Operação Pan-Americana (OPA). Exteriormente, a Comissão Econômica para a América Latina (Cepal), órgão das Nações Unidas, diagnosticou a falta de uma integração econômica dos países da região como um dos entraves ao desenvolvimento, em contraste com o processo que já vinha se desenhando na Europa. Em função disso, a Cepal produziu diversos textos e relatórios vaticinando pela criação de uma zona de livre comércio sul-americana, munindo ideologicamente os setores sociais argentinos e brasileiros que apostavam na barganha com Washington para que seus países se desenvolvessem.

A formação da Associação Latino Americana de Livre Comércio (Alalc), em 1960, foi diretamente devedora da aproximação dessas duas nações, que tentaram a formação de uma hegemonia dual no subcontinente, construída ao longo da década e desarticulada politicamente pelos golpes militares na Argentina, em 1962, e no Brasil, em 1964.

Isso tudo ocorreu em um momento em que se viram ofuscadas as assimetrias de poder que sempre envolveram a diplomacia entre Buenos Aires e Rio de Janeiro. No período de 1880 até 1930, o

desenvolvimento econômico e o poder militar da Argentina foram superiores aos brasileiros. Após a segunda metade dos anos 1960 e a década de 1990, o Brasil abriu grande vantagem. Entre 1950 e 1962, a capacidade econômica e a força bélica de ambos mantiveram-se em um patamar semelhante, contribuindo para o afrouxamento das desconfianças e o lançamento das iniciativas de integração.

Assim, analisaremos as principais conjunturas em que Argentina e Brasil voltaram-se para a aproximação econômica e política, mediante o exame de documentos gerados nos dois países pelos seus órgãos diplomáticos. No caso da Argentina, pesquisamos as fontes do Arquivo do Ministério das Relações Exteriores, Comércio Internacional e Culto da Argentina, além do arquivo de Arturo Frondizi, localizado na Biblioteca Nacional, em Buenos Aires. As fontes brasileiras foram levantadas no Arquivo Histórico do Itamaraty, no Rio de Janeiro, e no Arquivo do Ministério de Relações Exteriores, em Brasília.

A primeira metade dos anos 1950

Era essencial para o projeto de inserção internacional da Argentina peronista a vitória de Getúlio Vargas nas eleições presidenciais brasileiras de 1950. Por conta disso, Perón ajudou financeiramente a campanha de Vargas, oferecendo inclusive auxílio militar caso as forças armadas não aceitassem sua consagração nas urnas (Almeida, 2005, p.23-45). Uma vez eleito, várias listas comerciais foram estabelecidas com a Argentina, potencializando a troca de mercadorias e, com efeito, articulando novos compromissos na esfera econômica. Em parceria com o Chile, onde o aliado de Perón, general Carlos Ibañez del Campo, vencera as eleições presidenciais de 1952, buscou-se a formulação do Pacto ABC, das iniciais dos três países, para o planejamento das respectivas economias e o fortalecimento da aliança política em oposição aos Estados Unidos.

Durante esse mesmo ano, bateu recorde o número de viagens de turistas culturais brasileiros a Buenos Aires com todas as despesas

pagas pelo governo argentino. Sindicalistas, estudantes do Ensino Secundário e Superior e grupos de teatro a todo momento desfrutaram dessa prática. No sistema de ensino argentino, foi criado o “Prêmio Brasil”, contemplando mensalmente com uma viagem a São Paulo os alunos que realizassem a melhor dissertação sobre um tema da história do Brasil.² Ainda em dezembro de 1952, 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 dos respectivos parlamentos. Os principais produtos negociados foram:

Productos Argentinos: valor Cr\$ 1.000. Trigo (700 mil toneladas, 1.500.000), avena para consumo y forrajera (8.3000), alpiste e otros cereales para alimentación de pájaros (2.4000), carne vacuna congelada (agosto a diciembre de 1953, 10.000), harina de carne, tripas, lenguas, embutidos, etc (15.000), animales para reproducción (43.000), aves para consumo (5.000), harina y guao de pescado (10.000), forrajes em general (5.000), lanas en bruto (8.000), manteca (septiembre a diciembre de 1953, 12.800), medicamentos (2.500), ácido tartárico (10.000), libros, revistas y música impresa (6.000), aceite de oliva (11.000), leche en polvo (3.000), quesos (1.000), vinos (7.000), lámparas fluorescentes y bobinas para radio frecuencia (30.000), varios (cueros curtidos y sus manufacturas, derivados del maíz, otros subproductos ganaderos, legumbres y hortalizas (15.000). Total: 1.818.750.

Productos brasileños: cacao (125.000), café (555.000), lingotes para fundición (63.000), aleaciones para fundición (8.100), maderas (632.000), maderas de cedro (37.000), cascos o toneles de madera (27.000), duelas para cascos (6.500), palos para escobas (2.500), pita en rama (33.000), bloks (3.500), ladrillos (5.500), materiales sintéticos (15.000), bauxita (2.200). Total : 1.727.000.³

2 Ofício “mês político e cultural” de dezembro de 1952. “Balanço dos acontecimentos do ano”.

3 Nota reversal, dezembro de 1952.

Em troca de mais carne bovina congelada, destinada ao consumo interno brasileiro, os argentinos gostariam de importar “*hilo de algodón para bordar, hilo de algodón para el telar, té, tejidos de algodón y artículos de cauchos.*” (idem) Estabeleceu-se uma conta-convênio, com o compromisso entre ambas as partes de ajustarem déficits e superávits todo final de semestre, de modo a alcançar o menor desequilíbrio possível. Em outro documento, a missão econômica brasileira, que se encontrava em Buenos Aires para fechar esse acordo, realizou várias ponderações visando a aumentar as vantagens econômicas brasileiras, dentro do que se imaginava aceitável para os argentinos.⁴

Do ponto de vista estritamente político, o governo argentino acreditava no desempenho de João Goulart para a concretização política do ABC, uma vez tratar-se do quadro mais próximo de Vargas, que fora incumbido de ser o mediador brasileiro desse pacto. De acordo com a Embaixada Argentina no Rio de Janeiro:

*Desde el primer momento, João Goulart trató de organizar sindicalmente a los trabajadores agrupándoles en gremios, bajo el control y dirección de una organización superior, similar a la CGT argentina, a la que pudo conocer y verificar sus resultados personalmente en los viajes que realizó a nuestro país antes de su designación como ministro. Estas reformas que Goulart trató de llevar a la práctica, hace que la prensa brasileña desatara en su contra una furibunda campaña, tildándolo de peronista. [...] En varias oportunidades, Goulart se expresó como entusiasta admirador de la personalidad del General Perón y su doctrina justicialista.*⁵

A confiança era tanta que vaticinou o serviço diplomático argentino:

4 Missão Econômica Brasileira na Argentina, ofício de 6 de dezembro de 1952.

5 Caja Brasil: Informe Particular Sobre Ministro del Trabajo del Brasil, Señor Joao Goulart. Síntesis de Sus Antecedentes y Actividades Actuales (dezembro de 1953).

Tanto las críticas como las expresiones favorables han hecho que el ministro del trabajo, que hasta el año de 45 era prácticamente desconocido como figura política, se tornara en una figura de preponderancia en la vida política-económica del Brasil, mencionando-se su nombre cada día con mayor apoyo del proletariado brasileño como futuro candidato a la presidencia de la nación en las elecciones a realizarse en el año de 1954 [um erro de grafia talvez, pois as eleições presidenciais no Brasil estavam marcadas para 1955. (ibidem)]

O que fazia de Goulart figura importante desse ponto de vista era a estrutura socioeconômica brasileira.

La existencia en Brasil de una clase “alta y privilegiada” y de otra “paria” y con standard de vida miserable, ha hecho posible el surgimiento de un hombre como Joao Goulart, que trata de establecer el equilibrio social para que la nación pueda ventilar sus problemas internos y externos en la seguridad de que el pueblo feliz sabrá mantener sus posiciones con dignidad, no permitiendo jamás la intromisión de intereses foráneos que perturben su felicidad [...] El mejoramiento evidente de las relaciones Argentino-Norteamericanas y el ejemplo dado por nuestro país manteniendo incólume su soberanía política y social, hacen que el pueblo brasileño vea en la persona de su actual ministro del Trabajo un émulo del General Perón, y el hombre en el cual pueden cifrar sus reivindicaciones sociales y por lo tanto hacer que el señor Goulart, sin el apoyo de ningún partido político se encuentra en la actualidad en óptimas condiciones para ser candidato a la presidencia de la nación. (ibidem)]

Posteriormente, comentou-se que Vargas havia sido pressionado pelas “forças econômicas” a barrar a política trabalhista de Goulart e afastá-lo temporariamente do Ministério do Trabalho. Na visão da diplomacia argentina, o presidente brasileiro aceitou o pedido de demissão de Goulart esperando que uma “reação popular” reconduzisse o ex-ministro de volta ao cargo. O fato de isso não

ter ocorrido dever-se-ia à “apatia do povo brasileiro”, que ainda “não era dono de seu destino”.⁶

Junto a isso, a Embaixada Argentina entendia que cada vez mais as concepções peronistas estavam sendo colocadas em prática na sociedade brasileira.

La otra influencia importante en el Brasil es la procedente de la Republica Argentina. Ella comienza, en el campo económico, por el abundante intercambio de cereales nuestros y de café, maderas, etcétera por parte del Brasil. Pero el orden fundamental es el político. La rápida y acertada evolución argentina en materia social, a causa de la labor de Gobierno del Excmo. Señor Presidente Juan Perón ha tenido aquí, a pesar de la ignorancia generalizada y del analfabetismo que impiden los adecuados conocimientos de los ideales de justicia social un rápido desenvolvimiento. (ibidem)

Ainda durante o ano de 1953, fora combinada a visita de Perón ao Brasil para o dia 7 de setembro, data em que se faria pública a união política.⁷ Por meio de gestões de Goulart e do embaixador brasileiro em Buenos Aires, João Batista Lusardo, fora acertado que Argentina e Brasil votariam em conformidade nos pleitos da Organização dos Estados Americanos (OEA), aumentariam progressivamente o comércio mútuo de produtos manufaturados e assumiriam um projeto de defesa do Atlântico Sul (Santos, 191, p.62-3). No Chile, publicamente Perón confirmou esses acordos, dizendo que Vargas só esperava melhorar sua sustentação política interna para fazer valer essa política diplomática.⁸

Em junho de 1954, a Comissão Mista de Comércio de Brasil e Argentina assinou novos acordos, em regime especial de preços,

6 Notas de la Embajada Argentina no Brasil. Mayo-Junio de 1954.

7 Essa e mais três visitas acertadas de Perón ao Brasil ao longo do período não se concretizaram. Vargas e Perón jamais se encontrariam pessoalmente.

8 América del Sur (1950-1980). Embajada de la República Argentina en Brasil. Nota de 23 de março de 1953.

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 em 1955 fecharia com os seguintes valores: produtos brasileiros importados pela Argentina, US\$ 100 milhões; produtos argentinos importados pelo Brasil, US\$ 152 milhões, a maior magnitude atingida até então (Cisneros & Escude, 1999, p.111).

Não obstante, a crise interna pela qual passou o governo de Vargas foi determinante para o malogro da aproximação. Com seu suicídio em agosto de 1954, o Brasil abandonou essa diplomacia, apegando-se novamente aos Estados Unidos. Sem a parceria brasileira, o projeto de inserção internacional do peronismo retrocedeu, com o país aceitando cada vez mais as imposições de Washington, finalmente implementadas com a derrubada de Perón em setembro de 1955.

Assim, encerrava-se a primeira conjuntura de heterodoxia no campo internacional e de aproximação entre a Argentina e o Brasil.

A segunda metade dos anos 1950

Entre 1955 e 1958, a Argentina vivenciou um período ditatorial, com sua política externa valorizando a inserção do país nas instituições internacionais, como o Banco Mundial (BID) e o Fundo Monetário Internacional (FMI), e um relacionamento amistoso com os Estados Unidos. Porém, em maio de 1958, assumiu a presidência argentina Arturo Frondizi, político da União Cívica Radical Intransigente (UCRI), que apostava na união econômica com o Brasil para a retomada do crescimento de seu país. No Brasil, entretantes, Juscelino Kubitschek redirecionava sua diplomacia lançando a Operação Pan-Americana (OPA), afinando-se progressivamente com Buenos Aires.

De início, o que era apenas uma estratégia de barganha com os Estados Unidos acabou tornando-se uma política estruturada para a aproximação efetiva das economias argentina e brasileira. As chancelarias foram se aproximando a tal ponto que, quando Jânio Quadros chegou à presidência, em 1961, essa política foi ainda mais aprofundada, permitindo o histórico Encontro de Uruguaiana. Mesmo com a renúncia de Quadros, a união desenvolveu-se no governo de João Goulart.

O Encontro de Uruguaiana ocorreu nessa cidade fronteiriça entre o Rio Grande do Sul e a província argentina de Corrientes, entre os dias 20 e 23 de abril de 1961, com a participação dos presidentes e dos respectivos chanceleres. Antes do conclave, a chancelaria argentina sugeriu ao Itamaraty o teor das discussões que seriam realizadas.

Deberá sostenerse, con toda franqueza, la necesidad de plantear sobre nuevas bases el Comercio Argentino-Brasileño. [...] El acrecentamiento de los volúmenes actuales de exportaciones y importaciones recíprocas, solo podrá ser considerado sobre la base de la apertura de ambos mercados a las producciones que signifiquen contribución a los procesos de desarrollo económico nacional en los que están empeñados los dos países. En consecuencia, deberá manifestarse con toda claridad al mandatario brasileño que el parque manufacturero paulista podrá contar con la apertura del mercado argentino, en tanto el mercado brasileño se abra para los rubros nuevos de la producción nacional de nuestro país que registren saldos exportables. Es decir: la Argentina será el mercado eventual, por ejemplo, para el material ferroviario brasileño si el Brasil orienta hacia nuestro país su política de compras en materia de petróleo y derivados, tractores o productos de la metalurgia liviana. Una vez puestas las bases de la estructura futura del intercambio podrá encararse la solución del problema del saldo que a favor de nuestro país registra la cuenta convenio.⁹

9 Arquivo de Frondizi. Caja 624: "Uruguaiana". Nota diplomática de 5 de abril de 1961.

Apesar de sua pujança econômica, o Brasil apresentava déficit nessa relação comercial, o qual desejava-se ajustar por meio da multiplicação das trocas. Os argentinos sabiam que o ritmo desse comércio só poderia ser dinamizado na medida em que o planejamento bilateral predominasse, aumentando as trocas de manufaturados. A respeito dos “problemas hemisféricos”, os argentinos consideravam que:

Por tratarse de problemas que afectan de manera directa a todos los países latinoamericanos y que repercuten inmediatamente en su estructura política y social, resulta inexcusable la necesidad frente a los mismos una posición que preserve de manera cuidadosa la capacidad de autodeterminación de cada país en función del interés nacional. Si Brasil y Argentina unifican criterios con relación a cada problema que se presente dentro del sistema y ofrecen, en consecuencia un frente unido, las posibilidades de solución de los mismos aumentarán correlativamente.[...] Se considera que la significación adquirida por la Argentina y el Brasil impone a ambos países la necesidad de aumentar su influencia en los grandes problemas de política internacional. (ibidem)

Se por um lado a “autodeterminação” de ambos e das demais nações vizinhas estaria fortalecida com o aprofundamento das relações, por outro os argentinos demonstravam o que eles realmente entendiam por solidariedade em relação ao entorno geográfico. A ideia de captar dinheiro público norte-americano para o subcontinente baseava-se na teoria de fazer crescer o bolo para depois dividi-lo. Isto é:

Un programa en gran escala de empréstitos públicos deberá encontrarse con prioridad en las regiones donde opere un rápido efecto promocional. En tal sentido, se considera que acelerar el desarrollo del Brasil y de la Argentina, producirá efectos muchos más rápidos en el continente que una distribución igualitaria de la ayuda norteamericana a todos los países. (ibidem)

Também daí surgiu a assertiva de que o eixo da integração só poderia ser formado pela duas grandes nações. A explicação para essa discriminação e o respectivo privilégio para ambas era a seguinte:

El desenvolvimiento acelerado de las economías brasileña y argentina producirá efectos autónomos, que se reflejarán de manera inmediata en Uruguay, Bolivia, Paraguay, Perú, Chile, Ecuador la responsabilidad de cuyo desarrollo podrá ser parcialmente confiada entonces a los dos países más significativos de la región [...] Además la influencia de Brasil y Argentina dentro de la región podrá proyectarse sobre las naciones menores, contribuyéndose a crear una fuerte instancia sudamericana que asuma responsabilidades en la orientación de los proyectos nacionales de cada uno de esos países y en el alivio de las tensiones ocasionales que puedan producirse. (ibidem, grifo do original)

Os elogios à política de desenvolvimento do Brasil buscavam prestigiar o governo brasileiro e atraí-lo para uma aliança, ao mesmo tempo em que tomavam como exemplo para a América Latina o modelo de investimentos internos de um país muito desigual. Ou seja, como se pode apreciar no excerto abaixo, as regiões mais atrasadas deveriam ser estimuladas pelas mais desenvolvidas.

El esquema para América Latina puede repetir, en líneas generales, el adoptado por el gobierno de Brasil en los últimos años: concentrar la inversión nacional, pública y privada en la región capaz de alcanzar tasas de desarrollo más aceleradas (el centrosud) para posteriormente emprender los programas complementarios en el resto del país, utilizando recursos generados en el desenvolvimiento de la región a la que se acordó prioridad. (ibidem)

De alguma maneira, não obstante, foram consideradas as necessidades imediatas de certos países da região, até para evitar o descontentamento social e manter o *status quo* político.

En Bolivia y en Paraguay las condiciones particularmente graves que presenta su desarrollo económico, hacen posibles tensiones sociales que repercutirán de manera negativa en la estabilidad de Argentina y Brasil. Se considera, en consecuencia, la posibilidad de estudiar una coordinación de esfuerzos, a emprender de manera urgente, tendentes a encontrar puntos de coincidencia del interés brasileño y argentino en la ejecución del programa del desarrollo de las economías paraguaya y boliviana, en aquellos sectores en que, desde ahora, Brasil y Argentina puedan colaborar de manera eficiente. Desde el punto de vista argentino la razón de urgencia actual que exigen atender las condiciones que presentan Bolivia y Paraguay es la de evitar el peligro de revoluciones sociales y de penetración comunista en el corazón del continente. (ibidem, grifo do original)

No que tange ao Tratado de Amizade e Consulta, havia muitas expectativas. Assegurou-se que ele:

a) contribuirá a la disipación definitiva resquemores y rivalidades tradicionales, hoy anacrónicos, ya que, sin perjuicio de que existan todavía intereses encontrados en determinadas regiones, los puntos de coincidencia del Brasil y de la Argentina son hoy muchos más vastos e importantes; b) instrumentará un medio ágil y positivo tendiente a aumentar la capacidad de negociación de los países. El gobierno argentino considera que esta política, rigurosamente nueva, multiplicaría la influencia de los países e indirectamente, de América Latina. (ibidem)

Para os problemas mais gerais, prometia-se:

Las bases del Tratado supondrían asimismo información y/o consulta previa sobre: a) cualquier modificación de importancia en la política exterior de Brasil o de la Argentina con referencia a problemas continentales o extracontinentales; b) gestiones comerciales de importancia ante los principales países individualmente considerados (en especial Estados Unidos de América, Unión Soviética, Japón, Gran Bretaña, Francia, Alemania). El acuerdo prevería un régimen de consulta estable y periódico en el nivel presidencial. (ibidem)

Essas orientações políticas realmente foram cumpridas imediatamente após o encontro. A consulta mútua nas questões hemisféricas e a consideração de que os grandes problemas diplomáticos demandavam a atuação conjunta foram marcas até o golpe militar na Argentina, em 1962. No entanto, a parceria nas negociações comerciais com os países industrializados não chegou a se concretizar em nível significativo, tampouco a efetiva participação de outras nações sul-americanas nesse contexto.

Como uma espécie de pano de fundo, Frondizi, Quadros e seus respectivos chanceleres, Diógenes Taboada e Afonso Arinos de Mello e Franco, chegaram ao encontro com o intuito de também discutirem formas mais aceitáveis para os demais países do continente, sobretudo os Estados Unidos, que pudessem evitar a expulsão de Cuba da OEA. Sofrendo pressões internas dos militares, Frondizi resistia nesse assunto, naquele momento uma espécie de *point d'honneur* do pensamento diplomático brasileiro: a defesa da autodeterminação e da não intervenção (Bandeira, 2003, p.306).

Durante os dias de reuniões, foram progressivamente divulgadas as resoluções, sendo a primeira de caráter militar: Brasil e Argentina comprometeram-se a retirar a maioria das tropas estacionadas em suas fronteiras, decidindo criar um sistema permanente de consulta, a exemplo da esfera política. Uma autoridade do Exército brasileiro deveria ser designada para permanecer em Buenos Aires, com a missão de manter contato semanal diretamente com o gabinete presidencial e vice-versa (idem, p.308-9). Resolvido o problema militar, encaminharam-se os demais assuntos. Em 22 de abril, os dois presidentes assinaram o que se conhece como *Declaração de Uruguaiana*. Na íntegra, o texto contém os seguintes parágrafos:

1 – *Que los Estados Unidos del Brasil y la Republica Argentina orientan y orientarán su política internacional en función de la condición sudamericana que les es común, conforme a la esencia occidental y cristiana de sus nacionalidades y de acuerdo con las responsabilidades continentales asumidas.*

2 – *Que ambos países están decididos a impulsar de manera activa y según los criterios determinados por su interés nacional, su partici-*

pación en la solución de los problemas internacionales que los afectan, con el propósito de contribuir a perfeccionar las buenas relaciones y el entendimiento pacífico de los pueblos.

3 – *Que la preservación de las instituciones de la democracia representativa ya la consolidación de los principios de la libertad y de la dignidad de la persona humana, inherentes al origen histórico de nuestras nacionalidades, exigen con la mayor urgencia un esfuerzo de amplia envergadura para acelerar los programas de desarrollo en los países de América Latina y extirpar definitivamente los males provocados por las condiciones que afligen a la mayoría de los pueblos del continente.*

4 – *Que el progresivo empeoramiento de esas condiciones determina el planteo de graves problemas políticos y sociales que deben resolverse con la participación activa de los países del continente, rechazando la interferencia directa o indirecta de factores extracontinentales, respetando el principio americano de la autodeterminación de los pueblos de manera de asegurar la efectiva soberanía de las naciones y conforme a las resoluciones pertinentes adoptadas en las reuniones interamericanas.*

5 – *Que la defensa de la estabilidad política y social del sistema interamericano exige la concertación de una acción coordinada y conjunta que lleve a rápida ejecución los postulados de la operación panamericana, según el espíritu del Acta de Bogotá, cuyas perspectivas de realización acaban de recibir el más vigoroso apoyo en el programa “Alianza para el Progreso”, propuesto por el Presidente de los Estados Unidos de América.*

6 – *Que comparten el criterio de la colaboración económica externa sólo puede rendir frutos mediante un vigoroso esfuerzo nacional.*

7 – *Que, en consecuencia, debe haber todo lo necesario para aumentar los recursos nacionales, defendiendo el valor internacional de los productos básicos, luchando por la eliminación de las restricciones que cercenan las exportaciones latinoamericanas y promoviendo e intensificando el comercio con todas las naciones.*

8 – *Que los gobiernos de la Argentina y del Brasil están decididos a colaborar de manera firme y permanente en la consecución de aquellos*

objetivos que consideraban también comunes a todos los países de América Latina, para hacer de la amistad entre sus pueblos una realidad efectiva y para consolidar la paz y la democracia en todo el continente.

O documento oficial não continha assertivas revolucionárias ou concepções inovadoras para a política externa, no mais tratando de fixar os acordos e as aspirações que já estavam no horizonte diplomático das duas nações. Devido a seu caráter, a declaração não podia exacerbar o sentido reivindicativo de ambas as diplomacias, muito menos a agressividade contra os Estados Unidos. A reunião, por si só, era um gesto de insatisfação quanto à configuração das relações internacionais da região. Admitia-se pertencer ao “ocidente cristão” e comunicava-se que a diplomacia do presente e do futuro seria pautada pelo combate ao atraso industrial e à miséria correlata, objetivo de uma missão a ser desenvolvida por Brasil e Argentina, unidos e na espera da adesão dos demais países pobres do subcontinente. Evitando ao máximo o descontentamento internacional ou das classes dominantes domésticas, declaram apoiar tanto a Aliança para o Progresso quanto a Operação Pan-Americana.

A importância de tais afirmações residia no compromisso de aumentar suas trocas comerciais e coordenar decisões macroeconômicas. Na medida em que nem Frondizi e nem Quadros possuíam um *quantum* de poder doméstico que permitisse maior heterodoxia no campo internacional, esperava-se que a declaração, antes de iniciar uma nova realidade, fosse o reforço efetivo de um processo para potencializar os países dentro da economia e da geopolítica da época. Os vários rascunhos por nós compulsados no Arquivo Frondizi demonstram que os presidentes recuaram em muitos aspectos até chegarem à versão final a ser divulgada, ficando de fora as críticas incisivas contra os organismos financeiros internacionais, as políticas de austeridade recomendadas pelo FMI e a política de segurança anticomunista de Washington.¹⁰ Esse prudente comportamento não serviu para a aprovação do documento pelos respectivos

10 Arquivo de Frondizi. Caja 624: “Uruguaiana”. Pasta “Esbozos y Minutas”.

parlamentos, dado que, com a renúncia de Quadros, o golpe militar contra Frondizi e, finalmente, com a ascensão ao poder das ditaduras, os preceitos de Uruguiana perderam razão de ser.

Junto à declaração, conhecida como *Convenção de Amizade e Consulta*, veio a público o conteúdo do compromisso da aliança política, cujos parágrafos comprometiam as diplomacias de Brasil e Argentina a atuarem juntas no cenário internacional. O que os argentinos haviam proposto previamente fora aceito pelos brasileiros, embora apenas um ligeiro resumo houvesse ganhado publicidade naquele momento. Criou-se um grupo de trabalho, oficializado no início de junho, para coordenar a construção de uma hidrelétrica binacional em Sete Quedas, na região de Foz do Iguaçu, desfeita após 1964 (Lanús, 1984, p.296). A convenção fora assinada pelos chanceleres Afonso Arinos e Diógenes Taboada, prometendo ainda uma legislação para a livre circulação dos cidadãos dos dois países, a adesão de outras nações sul-americanas ao tratado, a elaboração de leis que aproximassem os poderes judiciários e o aumento do intercâmbio cultural. De forma tácita, postulava-se que, a partir de então, o processo de desenvolvimento econômico e político do subcontinente seria negociado, articulado e comandado por Brasil e Argentina (idem, p.309-10).

O presidente brasileiro propôs a formação imediata de um movimento neutralista, não só para defender Cuba, senão articular a região em moldes reivindicativos, baseados nos países africanos e asiáticos recém-independentes. Frondizi, apossado pelos militares de seu país, evitou comprometer-se nessa questão, apenas prometendo apoio ao Brasil em um futuro próximo.

Ao contrário do contexto Vargas-Perón, a união era assumida publicamente, com destaque e elogios de ambas as partes. A integração, de promessa transformava-se em compromisso, dentro de uma concepção segundo a qual, se na América do Norte quase nada se fazia sem a anuência norte-americana, na América do Sul esse papel seria assumido por uma hegemonia dual. A afirmação pela busca do neutralismo, espécie de movimento dos não alinhados comandados por brasileiros e argentinos, espelhava a confiança no

desenrolar do processo e a força em potencial contida nessa aliança. Na visão dos atores envolvidos, essa parceria estava fadada a conquistar o subcontinente de modo a estabelecer uma interação de “igual para igual” com o primeiro mundo e com o bloco soviético.

Para Scenna (1975, p.357), o que ocorreu em Uruguiana foi “[...] *uno de los acuerdos más importantes suscriptos por nuestro país en su historia diplomática y aun en la esfera latinoamericana*”. Opinião semelhante é a de Lanús (1984, p.290): “[...] *se logró establecer entre ambos países un tipo de diálogo excepcional para la historia de las relaciones bilaterales*”. Na visão de Luna (1974, p.127), tratou-se do momento mais audacioso de toda a política externa frondizista. Para o estudioso brasileiro Bandeira (2003, p.342-3),

[...] esse processo de aproximação e coincidência, iniciado com a OPA, culminaria com os Acordos de Uruguiana, que não só possibilitavam a formação de uma comunidade de interesses no Cone Sul, a partir de sólidas e crescentes relações bilaterais [...] contrapondo-se ao tradicional esforço dos EUA no sentido de manter a balcanização da América Latina.

Na imprensa, a repercussão foi notável. No arquivo de Arturo Frondizi encontram-se centenas de reportagens da época (chegamos a contar cerca de quatrocentas publicadas em diferentes jornais argentinos e brasileiros). Os articulistas previam um arco de possibilidades para o futuro, chegando a especular a união total, com a desapareição das fronteiras, a eleição de um governo e moeda e capital comuns.¹¹ Como acrescenta Lanús (1984, p.292), os presidentes “[...] *tenían conciencia de que estaban protagonizando un episodio excepcional en la historia de las relaciones bilaterales entre ambos Estados*”.

A percepção de que algo de importante e sem precedentes estava sendo realizado não foi apenas dos analistas ulteriores, senão, igualmente, de grande parte dos contemporâneos. A mídia e o público

11 Arquivo de Frondizi. Cajas 624, 629, 636 e 670. “Uruguiana”.

leitor tomaram conhecimento dos acordos, apoiando-os com admiração. Segundo a missão diplomática brasileira em Buenos Aires,

durante dois dias da reunião de Uruguiana o país esteve com suas atenções voltadas para aquela cidade brasileira, esperava-se com justificada ansiedade o desfecho das conversações mantidas entre os dois Presidentes [...] Todos os jornais divulgavam com o maior destaque os textos dos documentos firmados pelos dois Chefes de Estado naquela cidade gaúcha: Declaração Conjunta, a Declaração Econômica e o Convênio Cultural. A imprensa em geral (a única exceção foi um editorial aparecido em “La Prensa” contrário a certos termos da Declaração Conjunta) recebeu favoravelmente os acordos assinados em Uruguiana. (ibidem)

As dificuldades da economia e da política argentinas, mais graves que as brasileiras, determinaram o apego mais pronunciado desse país em relação ao que se passou no encontro. Comparando a documentação da Embaixada Brasileira em Buenos Aires e da Embaixada Argentina no Rio de Janeiro, claramente se percebe que o impacto dos acordos foi maior por lá. Aventamos a hipótese de que, para a opinião pública argentina, os tratados estavam significando o fim do sentimento incômodo e contraditório que, desde o final da Segunda Guerra Mundial, grande parte dessa sociedade cultivava em relação ao Brasil, de admiração pela pujança industrial e temor pelas alianças dos governantes brasileiros com Washington. A ameaça estava transformando-se em amizade e parceria. No entendimento de Beired (1999, p.293),

as relações de cooperação entre Brasil e Argentina assumiam, em Uruguiana, a feição de alternativa tanto à solução revolucionária cubana para a vida política e o desenvolvimento da América Latina, quanto à solução de dominação econômica e ideológica norteamericana, no contexto da guerra fria.

No limite, delineou-se uma nova via diplomática continental, junção de aspirações nacionalistas e desenvolvimentistas, até pelo

fato de a reunião ocorrer quatro dias após a frustrada tentativa de invasão de mercenários cubanos patrocinados pelos Estados Unidos na “Baía dos Porcos”, em Cuba. A deletéria imagem que esse episódio causou aos norte-americanos alimentou a ideia de que a solução estava do lado de argentinos e brasileiros, que não faziam revoluções e pacificamente tentavam vencer o subdesenvolvimento. Ambos os presidentes também selaram um acordo para agendarem um encontro com Kennedy, em uma significativa conferência que reuniria os três líderes governamentais.

Entretanto, fatores importantes foram pesando contra a concretização dessas aspirações. O clima da guerra fria cada vez mais foi tolhendo a liberdade dos governos nos ajustes bilaterais, dado que as classes dominantes entendiam que a aproximação diplomática na região e o afastamento dos Estados Unidos denunciavam a infiltração comunista na diplomacia. Em janeiro de 1962, na VIII Conferência de Consulta dos Chanceleres Americanos, ocorrida em Punta Del Leste, no Uruguai, Argentina e Brasil opuseram-se à expulsão de Cuba da OEA, abstendo-se de votar essa resolução. Em Buenos Aires, os militares não aceitaram essa posição de Frondizi, fustigando-o até a derradeira ofensiva castrense, ocorrida em março do mesmo ano, que finalmente pôs fim ao governo radical intransigente. A vitória dos peronistas nas eleições provinciais selou a sorte dessa administração, já então periclitante.

Com a volta dos militares ao poder, a Argentina enveredou para uma política externa pró-Estados Unidos e Europa e antibrasileira, desfazendo rapidamente o que fora construído no chamado “espírito de Uruguaiana”, expressão cunhada na época e bastante utilizada na documentação diplomática para caracterizar as diretrizes unionistas. No Brasil, Goulart teve fôlego para levar a cabo a Política Externa Independente (PEI), não obstante, sem a parceria argentina, incapaz de conquistar o entorno geográfico. Com a crise de 1964 e o golpe civil-militar de março, a diplomacia brasileira afastou-se do ideário de integração, ao qual só retornou efetivamente nos anos 1980.

Considerações finais

As malogradas tentativas de integração nos governos de Perón e Vargas e ulteriormente de Frondizi–JK, Quadros e Goulart pade-ceram de impedimentos conjunturais e estruturais.

Na primeira tentativa, o subcontinente sofria uma enorme dependência dos Estados Unidos, permitindo pouca liberdade para a montagem de blocos econômicos ou políticos que contrariavam a diplomacia liberalizante de Washington. Além disso, Perón não soube trabalhar com o ritmo próprio da nova tentativa de instauração do Pacto ABC, bem como Vargas, envolto em graves contradições internas, não pode sustentar uma diplomacia brasileira de novo tipo.

No segundo lustro do decênio, Argentina e Brasil lograram a captação de capitais europeus, na medida em que esse continente completara sua reconstrução no pós-guerra. A possibilidade de barganha com os Estados Unidos aumentou, até porque os pactos de união entre os países do Velho Mundo fortaleceram ainda mais a Cepal e as diretrizes desse escopo na América do Sul. Por outro lado, a dependência de aporte de capitais externos e a presença cada vez maior das empresas multinacionais legaram aos governos a necessidade de lidar com novos fatores de poder, sobrecarregando as responsabilidades de uma política externa heterodoxa. Em outras palavras, esta se apoiava nas possibilidades de aproximação com o Leste Europeu e com os países africanos e asiáticos recém-descolonizados e em uma política econômica protecionista, voltada ao fortalecimento da indústria nacional, descontentando assim de todo o *establishment* internacional e os setores internos ligados à internacionalização da economia. A integração acabou dando lugar à disputa individual de cada nação pelos investimentos e pelo crescimento econômico.

Desse modo, o período aberto com as possibilidades de uma nova posição para a diplomacia do subcontinente, com a união entre suas principais nações e a elevação do protagonismo da região nas relações internacionais, acabou frustrado no início dos anos 1960.

Referências bibliográficas

- ALMEIDA, H. *Sob os olhos de Perón: o Brasil de Vargas e as relações com a Argentina*. Rio de Janeiro: Record, 2005.
- BANDEIRA, M. *Brasil, Argentina e Estados Unidos: da Tríplice Aliança ao Mercosul*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.
- BEIRED, J. L. La experiencia histórica del Brasil y de la Argentina (1955-1964). In: LLADÓS, A. F.; TREVERTON, G. F. (Orgs.). *Perspectivas: Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Cari, 1999.
- BUENO, C. *Política externa da Primeira República: os anos de apogeu (de 1902 a 1918)*. São Paulo: Paz e Terra, 2003, p.91-110.
- CERVO, A.; AMADO, L.; BUENO, C. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Editora da UNB, 2002.
- . *Política externa da Primeira República: os anos de apogeu (de 1902 a 1918)*. São Paulo: Paz e Terra, 2003.
- CISNEROS, A.; ESCUDÉ, C. (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.
- LANÚS, J. A. *De Chapultepec al Beagle: política exterior argentina (1945-1980)*. Buenos Aires: Emecé, 1984.
- LUNA, F. *Argentina: de Perón a Lanusse (1943-1973)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974, p.127.
- SANTOS, D. X. *Vargas e Perón: a política externa do Brasil para a Argentina na primeira metade da década de 1950*. Brasília, 1991. Dissertação (mestrado) – Unb.
- SCENNA, M. Á. *Argentina – Brasil: cuatro siglos de rivalidad*. Buenos Aires: Ediciones La Bastilha, 1975, p.357.

Fontes

- MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, COMÉRCIO INTERNACIONAL E CULTO: Missões Diplomáticas na América do Sul, Embaixada Argentina no Brasil e “Papéis da América do Sul”.
- ARQUIVO HISTÓRICO DO ITAMARATY: Missões Diplomáticas no Estrangeiro. Buenos Aires. Pasta de Ofícios: 1955-1960.
- ARQUIVO DO MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. Embaixada do Brasil em Buenos Aires. Pasta de Ofícios: 1961-1964.
- BIBLIOTECA NACIONAL DA REPÚBLICA ARGENTINA. Arquivo Arturo Frondizi.