

RELAÇÕES ENTRE BRASIL E ARGENTINA: DA RIVALIDADE À COOPERAÇÃO

*Otto Frederico Schmidt**

Com base na reconstrução histórica das relações diplomáticas que dizem respeito especificamente ao Brasil e à Argentina, relações que abrangem naturalmente elementos de política interna e externa, estruturas jurídicas, além de condicionantes culturais, o objetivo é o de reavivar a problemática histórica de duas nações do Mercado Comum do Sul (Mercosul), tendo em vista a harmonização do seu convívio. Com efeito, a justificativa histórica pode configurar-se como elemento restaurador da sociabilidade entre os dois países.

* Acadêmico do Curso de História do Centro Universitário Franciscano e do Curso de Direito da Universidade Federal de Santa Maria. Seu texto foi elaborado a partir de trabalho final de Graduação, orientado pelo professor Gerson Ivan Prade, da UNIFRA.

Introdução

Muito diferente da visão paradisíaca que impressionou descobridores e viajantes do século XV, a tônica, ao longo da história da América Latina, foi a desunião de seus povos, ora preocupados individualmente com o próprio destino, ora enfrentando, despreparados, o que a história injustamente lhes reservava. Mas eis que o Brasil e a contígua Argentina deslocam o pêndulo de seus interesses: defendendo inicialmente cada qual seus próprios objetivos, *a posteriori* acabam tomando posições tendentes à cooperação e ao abrandamento das fronteiras.

A dificuldade de uma pesquisa sobre a questão surge desde o momento do recorte histórico necessário. Conquanto as remissões ao século XIX e início do XX sejam importantes argumentos para o debate proposto, concentramos nossa atenção no relacionamento político e econômico do Brasil e da Argentina a partir da década de 1930, pretendendo resgatar a polêmica existente na política exterior destes dois países, e o elo que procura uni-los em um projeto de desenvolvimento integrado de suas economias e de suas gentes.

Acervos bibliográficos e fontes primárias (legislações) forneceram importantes subsídios para a análise empreendida: uma análise indutiva dos sujeitos da integração – sobretudo do papel dos Estados envolvidos através da atuação de seus governos, e suas diversas implicações nos campos político-diplomático, cultural-integracionista, de planejamento macroeconômico, de balança comercial, etc. A abordagem histórica procura revelar dados destas duas linhas de pesquisa (economia e política), para, em conclusão, entretecê-los e mostrar qual a importância delas para o caminho da integração entre os dois países, e o seu significado para o melhoramento da qualidade de vida de seus povos.

Históricas relações entre Brasil e Argentina

O advento do século XX marca a convergência de interesses entre os Estados Unidos e o Brasil. Este privilegiou suas relações comerciais, diplomáticas e ideológicas com aquele, em detrimento de uma possível aproximação com os países contíguos da América Latina, notadamente a Argentina. A frase do Barão do Rio Branco resume bem resquícios da tradição diplomática da monarquia e sinais do começo do século XX: “O Brasil só tem dois amigos no Continente: o Chile no sul e os Estados Unidos no norte”. Na mesma linha de raciocínio, o Barão antevia a superioridade norte-americana para este século. Não é surpresa que Rio Branco tenha visa-

do a aumentar o poder de barganha do Brasil; contudo o custo disto para o país foi a sua convergência a institutos claramente imperialistas empregados pelos norte-americanos, como o Pan-Americanismo, a Doutrina Monroe e o Corolário Roosevelt. Assim, não tardou para que o Brasil divergisse em seus propósitos com o resto da América Latina, na medida em que esta era seguidamente espoliada pelos norte-americanos, cujo argumento, para legitimar suas intervenções, assentava-se no “darwinismo político e ideológico” da época.¹

Ao mesmo tempo, a Argentina, nos primeiros trinta anos deste século, desenvolvera sua produção, na mesma proporção que o faria durante os sessenta anos seguintes. Este crescimento baseou-se sobretudo na expansão da fronteira agropecuária, combinado com a incorporação de dois fatores substanciais: os capitais britânicos e a mão-de-obra oriunda da imigração. Sinal disto foi que o país concentrou a maior colônia de italianos. O esgotamento do processo de crescimento foi resultado da retração da economia mundial devido ao crack-1929, quando a orientação argentina pautar-se-ia por um modelo fechado: protecionista e com hipertrofia do Estado. Dava-se então origem ao fenômeno inflacionário.²

Do ponto de vista do respeito às instituições democráticas, a Argentina teve, do início do século até 1930, 6 presidentes; todos terminariam seus respectivos mandatos, com exceção de apenas um, que veio a falecer durante o exercício do cargo. Havia, entretanto, inúmeras denúncias de fraude nas eleições. Reclamava-se a democratização do processo político e, por iniciativa do presidente Roque Sáenz Peña, a reforma eleitoral instituiu, de 1914 em diante, o voto secreto e obrigatório para todos os homens. A mudança possibilitou a vitória, em 1916, do grupo radical. O primeiro presidente eleito de forma legitimamente democrática foi Hipólito Irigoyen, a um tempo paternalista e repressivo para com os operários, como na greve geral de Buenos Aires, em 1919. Em seu segundo mandato, no qual suce-

¹ RICUPERO, Rubens. O Brasil, a América Latina e os Estados Unidos desde 1930: 60 anos de uma relação triangular. In: ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon (org.) *Crescimento, modernização e política externa*. São Paulo: Cultura Editores Associados & Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais da USP, 1996. p. 37-59. Neste mesmo sentido: “Os EUA se haviam convertido no principal parceiro econômico do Brasil. Em 1904, por exemplo, o mercado norte-americano absorveu cerca de 50 por cento das exportações brasileiras e era o maior importador dos três principais produtos brasileiros de exportação (café, borracha e cacau), seguido pela Grã Bretanha e Alemanha. Os deslocamentos da Primeira Guerra Mundial não tardariam em fazer dos EUA a primeira fonte de investimentos no Brasil”.

² GUADAGNI, Alieto Aldo. *A Argentina e o Regionalismo Aberto*. Rio de Janeiro: Quartet/ Instituto Cultural Brasil-Argentina, 1995. O autor complementa: “A variação total do PIB por habitante nesses anos (1901-1930) foi de 44%, enquanto que entre 1931 e 1990 foi de apenas 38% (...) Durante os primeiros 30 anos do século XX a taxa de inflação média não superava 2% ao ano.”

deu a Marcelo T. de Alvear, Irigoyen alcançou muita popularidade, todavia perdeu-a com a crise de 1929. A sucessão política fora inundada por uma nova maré conservadora, em meio a complicados problemas econômicos, sobretudo na relação com os ingleses, que no intercâmbio comercial se voltaram então quase que exclusivamente para a própria Comunidade Britânica.

O golpe militar de 1930 pôs termo à jovem ordem democrática. De conotação fascista, a Revolução sublevoou os generais José Felix Uriburu e, em seguida, Agustín Pedro Justo. Apesar deste último ascender por meio de eleição direta, o instituto foi escandalosamente fraudado.

As relações internacionais do Brasil na década de 30 induzem à inexperiência de seus revolucionários ao agir em tais assuntos. Isto revelar-se-ia tanto pelas difíceis condições do comércio exterior brasileiro, como pela acentuação do movimento pan-americano. Assim sendo, a Revolução de 1930 tem pouco interesse na política externa. Porém, o abalo diante do quadro recessivo pós-crise de 1929, e a conseqüente redução da demanda de café brasileiro pelos EUA, impõe que o país adote medidas que visem a espraizar o raio de ação de sua balança comercial. Construindo uma rede de tratados comerciais baseados na concessão mútua e incondicional da cláusula da nação mais favorecida, crescem os negócios comerciais com a Alemanha, com a Argentina e com os EUA.³

Sui generis em um período marcado pelo protecionismo na América Latina, o Brasil fora até 1935 um país notadamente liberalizante; o custo para essa ousadia foi alta, na medida em que seus parceiros não adotavam critério semelhante, e por via de conseqüência a balança comercial brasileira encontrava-se deficitária. Sua nova orientação, porém, de cunho pragmático, utilitário, buscou maximizar o poder de barganha do país por meio da exploração das opções de competição. A grande beneficiada desta nova política foi a Alemanha, que se tornara o segundo maior parceiro comercial do Brasil, atrás tão somente dos EUA. O rígido controle estatal em seu comércio exterior contrapôs-se violentamente ao senso comum britânico e norte-americano – paladinos da liberdade comercial e da ausência de entraves para o mercado.⁴

O Pan-Americanismo é, contudo, o marco que irá conduzir a política externa brasileira naquela década, pois se caracterizará pela total participação brasileira nas conferências pan-americanas, pela atuação como medi-

³ SEITENFUS, Ricardo A.S. Quatro teses sobre a política externa brasileira nos anos 1930. p. 115-160. In. ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon (org.). *Crescimento, modernização e política externa*. p. 37-59.

⁴ *Ibidem*. p.116.

ador de conflitos entre os países do continente, mas sobretudo pela aproximação e melhoria das suas relações com a Argentina. Com efeito, esta política se refletirá no incremento das trocas comerciais bilaterais, tornando a Argentina o terceiro fornecedor no Brasil, atrás dos EUA e da Alemanha. Assim, a questão platina é circunscrita a entendimentos tanto na diplomacia como no intercâmbio comercial. E é mister reforçar a importância de Getúlio Vargas como homem de cultura platina que desenvolveu tal aproximação.⁵

Entretanto, como contraponto às boas relações diplomáticas e comerciais entre os dois países, subsiste uma desconfiança recíproca do ponto de vista militar. É, na verdade, um resquício da década passada, quando os argentinos opuseram-se ao programa naval brasileiro. Este tinha como ponto de partida (em 1935) a cooperação naval com os EUA, que tornaria disponível (por meio de locação) uma certa quantia – ínfima – de contratorpedeiros à Marinha brasileira. Ocorre que tais negociações foram travadas de forma sigilosa entre o Departamento de Estado norte americano e o Itamaraty. Quando, porém, o tema chegou ao Congresso dos EUA para ser aprovado em 1937, todo o segredo mantido por aqueles dois anos foi revelado, vindo a surgir protestos, tanto na América Latina como na Grã-Bretanha. A Argentina denunciará, através de seu Ministro das Relações Exteriores, Saavedra Lamas, que o precedente “desencadeará uma corrida armamentista na América Latina e a destruição do Pan-Americanismo”. A querela é posta a termo quando EUA e Brasil renunciaram a concluir o acordo. Como consequência, Vargas procurará novos contatos, dentre eles a Alemanha e a Itália. Contudo, a assinatura do Tratado de Conciliação e de Não-Recurso à Guerra (Tratado Saavedra Lamas) faz atenuar as arestas antes existentes.⁶

Os impasses que seguiram às rodadas de negociação das conferências pan-americanas foram notórios. Apesar do sucesso da Conferência de Santiago do Chile, em 1923, de onde resultou o Pacto Gondra, que estabelecia a solução pacífica de litígios, as Conferências subsequentes não tiveram o mesmo êxito: Buenos Aires, em 1936, objetivava, primeiramente, consolidar a paz no hemisfério; e, como condição subsidiária, a obrigação de consulta entre os Estados americanos, no caso de um eventual conflito inter-americano, ou qualquer ameaça estrangeira no continente. Ambas as propostas foram encaminhadas pelos EUA – temerários do avanço totalitarista teuto-italiano – sendo que a primeira teve guarida pela unanimi-

⁵ SEITENFUS, Ricardo. A. S. Quatro teses... p. 117.

⁶ RODRIGUES, José Honório & SEITENFUS, Ricardo A.S. *Uma História Diplomática do Brasil (1531-1945)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

dade dos países do Novo Mundo. A segunda proposta, todavia, foi rechaçada pela Argentina, já que esta opunha-se às pretensões norte-americanas. Aquela praticava uma diplomacia universalista, e portanto contrária a conceder privilégios às relações continentais. A atitude da Argentina esvazia a natureza coercitiva do Pan-Americanismo, uma vez que seria *conditio sine qua non* da força do instituto aquela segunda proposta. Segue-se também a mesma atitude diplomática argentina na 8ª Conferência Pan-Americana em Lima, em 1938, onde se adotaria a cláusula de facultatividade de consulta entre Estados americanos em casos de conflito; ou seja, o Pan-Americanismo tão somente serviria de organismo recomendatório a eventuais intervenções extra-continentais.⁷

Do ponto de vista interno, o início dos anos 1940 foi marcado, na Argentina, por variadas tendências de autoritarismo; civil, nos casos de Roberto Ortiz e Ramón Castillo; militar, em sucessivas experiências do período; e no Brasil, pelo recrudescimento de Vargas com o Estado Novo. Com relação ao convívio diplomático na Segunda Guerra, foi este o pomo da discórdia entre os dois países: ocorre a aproximação entre Brasil e EUA, tanto pelo desaparecimento da Aliança Integralista Brasileira (AIB) no cenário político, quanto pela crise nas relações brasileiras com a Alemanha e Itália. Diante do conflito mundial, surge a necessidade de se estabelecer a primeira reunião extraordinária dos Ministros das Relações Exteriores, no Panamá, em setembro de 1939. Em pauta estaria a unidade Pan-Americana, a neutralidade desta no conflito, a proteção da paz no hemisfério ocidental, e a cooperação econômica continental. Para contornar a oposição outrora declarada da Argentina, exclui-se da negociação o caráter obrigatório e automático das decisões. Por sua vez, o Brasil conservará uma neutralidade absoluta, pois mantinha relações comerciais com os países beligerantes e não seria de bom alvitre rompê-las abruptamente. Contudo, a posição dos EUA e da Grã-Bretanha de restringir a liberdade de comércio, e por outro lado a posição alemã defendendo, naturalmente, o seu oposto (a liberdade do comércio internacional) terão ressonância na dissensão entre Brasil e Argentina. Esta defenderá as reivindicações alemãs, e o governo brasileiro agirá de forma ambígua, pois que de início estará, senão na linha Buenos Aires-Berlim, pelo menos na tangente; mas, *a posteriori*, agirá no sentido de alinhar-se à corrente maior do bloco pan-americano. O

⁷ SEITENFUS in ALBUQUERQUE. O autor acrescenta: “A posição argentina é o fiel reflexo de seus laços externos, caracterizados por importantes relações econômicas e financeiras com a Europa e, em particular, com a Grã-Bretanha; pela existência de uma especial simpatia pelos regimes fortes europeus por parte das Forças Armadas e pelo temor de ver o conjunto do Novo Mundo sob a dominação de Washington”. p. 37-59.

alinhamento brasileiro o tornaria virtual detentor de prestígio ao término do conflito, e traria as condições para que o país realizasse a barganha que lhe permitiria alcançar seus maiores objetivos.⁸

No que tange à tentativa de aproximação bilateral, durante a Conferência Regional do Rio da Prata de 1941, na cidade de Rivera, e num encontro na cidade de Buenos Aires entre os chanceleres Enrique Ruiz Guiñazú e Oswaldo Aranha, foi proposta a criação de uma União Aduaneira, mas logo se tornou evidente que os países da área haviam tomado posições diversas com relação à Segunda Guerra. No entanto, aquela proposta foi um marco importante, já que se avançou na planificação conjunta de obras para o desenvolvimento e legislação de transportes.⁹

O importante a ser observado aqui, ou seja, um regime de intercâmbio livre que permita chegar a uma União Aduaneira, aberta à adesão dos países limítrofes, incluindo o Chile, é a definição do formato integracionista que então se adotou. O Mercosul o consolidará a partir de 1995, com a colocação em prática do Protocolo de Ouro Preto, que é, dentro da teoria da integração econômica, o segundo modelo de arranjo integracionista.

O acordo não prosperou pelas profundas divergências existentes acerca do posicionamento de cada nação frente ao conflito mundial; divergências que se fizeram notórias poucas semanas depois da reunião de Buenos Aires, com o ataque japonês a Pearl Harbor. A Argentina declarou-se neutra na Conferência Interamericana no Rio de Janeiro, em junho de 1942, como fizera na primeira guerra, enquanto que o Brasil se alinhara firmemente aos países aliados, chegando a deslocar contingente militar à Europa. Por pressões americanas, em 1944 teve de declarar guerra à Alemanha e ao Japão, e, por consequência, não mais adotar a diplomacia universalista, privilegiando assim as relações no seu hemisfério.¹⁰ Esta divergência crucial entre ambas as políticas exteriores atuou como elemento de dissociação entre Argentina e Brasil nos anos seguintes, confirmando novamente a hipótese de confrontação potencial que havia nascido vários séculos atrás – na época colonial – quando se enfrentavam Espanha e Portugal.

O término da Segunda Guerra implicou uma nova configuração no desenho geo-econômico mundial, entendido este em suas múltiplas facetas: financeira, monetária e comercial. Liderados pelos EUA, os países desenvolvidos vencedores do conflito decidem por criar instituições financeiras que assegurem no mínimo a paz formal entre os povos. A Conferência de Bretton Woods, em New Hampshire, nos Estados Unidos, faz surgir o Fun-

⁸ RODRIGUES & SEITENFUS. *Uma História Diplomática do Brasil (1531-1945)*.

⁹ GUADAGNI, Alieto Aldo. *A Argentina e o Regionalismo Aberto*.

¹⁰ *Ibidem*. p.151.

do Monetário Internacional (FMI) e o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), ou Banco Mundial.

O FMI tinha por objetivo alcançar e manter a estabilidade nas taxas de câmbio, facilitar a liberação de restrições de câmbio e abrir caminho para a conversibilidade das moedas. Além disso, propunha conceder créditos de curto prazo em condições que permitiriam superar dificuldades temporárias de balança de pagamentos e que ajudassem a estabilizar as taxas de câmbio; estabelecendo, ademais, que o dólar passaria a ser a divisa referencial para a avaliação dos tipos de câmbio. O BIRD, por sua vez, tinha por meta realizar empréstimos de capital a longo prazo para os países urgentemente necessitados ou subdesenvolvidos.¹¹

No tocante à reformulação do sistema internacional de comércio, a orientação desenvolvida pelos EUA resultou na adoção de um sistema de Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), em 1947. Na verdade, os EUA buscavam eliminar toda prática discriminatória no comércio internacional, privilegiando um enfoque multilateralista na reorganização das correntes de comércio, combatendo as práticas bilateralistas que se tinham desenvolvido enormemente durante a guerra. Por outro lado, diversos países da América Latina estavam mais preocupados com o desenvolvimento econômico (que era o equivalente de industrialização) do que com a eliminação do bilateralismo no comércio internacional.¹²

Os principais dispositivos do GATT, assim como o que constituía o FMI, não mencionavam a diferença existente entre o nível de desenvolvimento dos países, ou seja, a reorganização financeira do mundo do pós-guerra era um problema a ser resolvido entre os “grandes e responsáveis” e os países em desenvolvimento eram “irrelevantes” a respeito de questões monetárias e cambiais.¹³

Para o Brasil dos anos 1940, “país essencialmente agrícola” como então se dizia, a questão principal ligada ao sistema multilateral de comércio que se procurava implementar era a do livre acesso aos mercados externos para seus produtos de exportação.¹⁴

Argentina e Brasil acabaram tomando rumos diferentes, tanto em suas políticas domésticas quanto externas. Na política interna, o governo

¹¹ ALMEIDA, Paulo Roberto. *O Mercosul no contexto regional e internacional*. São Paulo: Aduanciras, 1993.

¹² *Ibidem*. p. 35.

¹³ *Ibidem*. p. 36.

¹⁴ *Ibidem*. O autor menciona corrente contrária à historiografia tradicional do período: “Sob o impulso dos países em desenvolvimento, participantes da Conferência de Havana 1947-48 (Brasil, sobretudo), os Estados participantes reconheceram as “dificuldades especiais” ligadas à produção e o comércio de determinados produtos de base (o café

Dutra revelar-se-ia inoperante, em face de seu fraco poder Executivo diante da solução de choques partidários e querelas regionais; no plano internacional ocorre um alinhamento incondicional aos EUA, de defesas da multilateralidade e do livre comércio. Por outro lado, na Argentina, favorecido pela prosperidade do pós-guerra, Perón se tornou exemplo de rebeldia, desenredando-se sistematicamente da política exterior norte-americana e inaugurando um novo estilo de liderança política. A Argentina defendia práticas de complementação econômica e relações preferentes – particularmente entre países limítrofes ou de uma mesma região – que não dependessem da aprovação de organismos multilaterais.¹⁵

Em princípio da década de 1950 o Presidente Perón tentou uma aproximação com os presidentes Getúlio Vargas e Ibañez (Chile), pretendendo configurar um novo ABC, mas desta vez enfatizando com melhor nitidez a integração econômica. Esta iniciativa não prosperou, pois fora sabotada pelo ex-Ministro das Relações Exteriores de Vargas, João Neves da Fontoura, que mantinha a tradicional postura antiargentina de muitos setores da elite e das Forças Armadas. Fontoura apresentou em 1954 um pedido de impeachment contra o governante brasileiro; pedido este não acolhido pelo Congresso.¹⁶

A política externa do segundo governo Vargas guarda, portanto, algumas características que, malgrado os órgãos dissidentes nacionalistas, acabou por expressar afinidades com a política externa proposta por Perón, em sua chamada “Terceira Posição” – ¹⁷ um claro indício da resistência austral à política externa empreendida pelos EUA.

Para os EUA, o novo estilo de liderança inaugurado por Perón e Vargas era identificado como uma ameaça a seus interesses políticos e

brasileiro, por exemplo) (...) O manifesto intervencionista estatal preconizado em diversos pontos da Carta de Havana, parece desmentir cabalmente as interpretações históricas superficiais que falam da orientação econômica internacional do Governo Dutra como inapelavelmente marcada pela postulação dos princípios liberais, em qualquer circunstância, e em especial pela defesa do livre-comércio”. p. 35.

¹⁵ HIRST, Monica. A política externa no segundo governo Vargas. In: ALBUQUERQUE, Guilhon. *Crescimento, modernização e política externa*.

¹⁶ GUADAGNI, A. A. *A Argentina e o Regionalismo Aberto*.

¹⁷ HIRST in ALBUQUERQUE. *Crescimento, modernização e política externa*. Neste sentido é que a autora comenta: “A partir da campanha eleitoral de 1950 surgem no Brasil as primeiras especulações em torno de uma articulação política mais estreita entre Vargas e Perón. Já no início de 1950 Vargas mandou emissários pessoais a Perón para discutir as perspectivas de um futuro relacionamento. O envio de João Goulart a Buenos Aires criou certa expectativa para Perón quanto à possibilidade de adesão do Brasil a um esforço comum de unificação latino-americana. Perón já vinha dando clara evidência de seu interesse em promover uma aproximação entre os países latino-americanos(...) postulando que a unificação da região deveria ser precedida de uma unidade econômica, cujo eixo principal seria uma aliança

econômicos na América Latina. A atuação do governo norte-americano, nos dois casos, mostrou claramente a sua aversão político-ideológica ao populismo, que, por seu conteúdo nacionalista, passou a ser confundido com movimentos de esquerda.¹⁸

Em síntese, foram frustrados os resultados de aproximação bilateral dos isentos para lançar as bases de um Pacto ABC. Não se pode negar, entretanto, a simetria política entre o Brasil e a Argentina nesse período.¹⁹

A política externa do governo de Juscelino Kubitschek tem, em sua primeira fase, uma diplomacia alinhada aos EUA e com ênfase essencialmente econômica. A partir de 1958, experimenta uma desaceleração do impulso industrial proposto no Plano de Metas dos “50 anos em 5”. As conseqüências foram o aumento da inflação, do custo de vida, das greves, da dívida externa e da recessão. Agregado a estes fatores, soma-se a queda das receitas das exportações brasileiras, sobretudo do café. Em contrapartida a esses problemas, houve a tentativa de viabilizar a Operação Pan-Americana (OPA), em 1958. Tratava-se de propor um programa hemisférico de desenvolvimento e de enfatizar a utilização de capital público, bem como as relações em âmbito multilateral – ao contrário da Aliança para o Progresso (proposta por Kennedy), que priorizava os capitais privados e as relações bilaterais²⁰. Essa perspectiva diplomática multilateral resultou no incremento dos vínculos com os países latino-americanos, vindo a desembocar no surgimento da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC). A Organização Pan-Americana era, em verdade, a conseqüência do descaso dos EUA frente às condições desenvolvimentistas

entre a Argentina, o Brasil e o Chile (o Pacto ABC)”. Entretanto “as afinidades naturais entre o justicialismo e o trabalhismo, os componentes nacionalistas de seus programas de governo e o desgaste sistemático de seus entendimentos com os EUA, contribuíram enormemente para os caminhos da inserção brasileira ao ABC. Vargas não punha lenha na fogueira, mas tampouco, deixava que esta se apagasse”(…) Mas a posição antiargentinista de João Neves da Fontoura detonou o estopim de uma animosidade interna no Brasil contra Perón, chegando a “dificultar a negociação em torno do acordo comercial bilateral assinado em 1953 entre os dois países” p. 222-225.

¹⁸ *Ibidem*. p. 220-221.

¹⁹ *Ibidem*. p. 225.

²⁰ VIZENTINI, Paulo. A Política Externa do Governo JK. In: ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon (org.). *Crescimento, modernização e política externa*. O autor cita Celso Lafer: “O governo JK, que representou um momento decisivo no desenvolvimento industrial e político do Brasil, formulou as suas restrições ao funcionamento do sistema regional interamericano através da OPA. Em síntese a Operação Pan-Americana asseverava que, apesar do Brasil estar ligado aos EUA pela fidelidade ao regime democrático, esta ligação no campo exclusivamente político era francamente insatisfatória (...) Conseqüentemente, essas relações (...) deviam abranger níveis econômicos e sociais até então relegados a segundo plano”. p. 248.

latino-americanas. Veja-se que o Plano Marshall – potencial financiador para a reconstrução européia do pós-guerra, e ao mesmo tempo limitador do avanço socialista soviético na Europa – avalizou muitíssimo mais o Velho Continente do que os recursos destinados a financiar o desenvolvimento na América Latina.²¹

Apesar de elementos contraditórios da política externa do governo Juscelino, ou seja, por um lado a relação bilateral com os EUA e outras potências ocidentais, reiterando a orientação político-estratégica num contexto bipolar, e por outro, a aproximação multilateral com os países da *détente* (distensão aos blocos leste-oeste), sobretudo aqueles em desenvolvimento, dentre eles os países da América Latina, no sentido de viabilizar o desenvolvimento econômico, os avanços foram sensíveis na política exterior, que foi dotada de elementos novos, como o já versado multilateralismo, e o universalismo.

Na esteira do fortalecimento interamericano, Jânio Quadros manifestaria a esperança de que o presidente Kennedy revisse a política dos Estados Unidos na América Latina, medida que ele consideraria “uma verdadeira democracia na comunidade continental”, no sentido de aumentar a pauta de exportações, acelerar a industrialização, melhorar os índices de produção agrícola e o nível de educação.²²

Primazia, portanto, foi dada em 1961 ao apoio à ALALC, bem como à intensificação da Operação Pan-Americana. Neste sentido, as relações com os países da América Latina se desenvolveram no caminho do estabelecimento de uma zona de livre comércio para a região, com grande apoio de Quadros. Em uma das relações bilaterais do Brasil com a Argentina e o Chile, previu-se a utilização de moeda conversível nas operações diretas entre eles, além do mercado livre para regular a taxa de câmbio das respectivas moedas e o depósito em moeda nacional para titulares residentes no outro país. Entretanto, mais do que essas iniciativas, dá-se o encontro do presidente brasileiro Jânio Quadros e do presidente argentino Frondizi, que

²¹ Braz José de Araújo acrescenta: “A criação anterior do Banco Interamericano para o Desenvolvimento (BID) é consubstanciada ao programa da “Aliança para o Progresso”, que contava com metas como aceleração do desenvolvimento econômico para a região através de planejamento a médio e longo prazo, programas de investimentos, mobilização dos capitais nacionais, estabilização econômica, desenvolvimento técnico da agricultura, habitação, saúde, administração pública”, sempre atentando que diferenciava dos foros multilaterais, pois eram negociações entre os EUA e cada país da América Latina, de forma bilateral. ARAUJO, Braz José de. A Política Externa no Governo de Jânio Quadros. In ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon (org.). *Crescimento, modernização e política externa*.

²² JÂNIO QUADROS, apud ARAUJO, in ALBUQUERQUE. p. 269.

fortalece a política de autodeterminação e ampliação do comércio bilateral. A Convenção de Amizade e Consulta abre caminho para consultas permanentes e coordenação das ações no plano continental, trocas de informações sobre as questões internacionais relevantes, livre trânsito para os cidadãos de ambos os países. Proclama-se a necessidade de preservação das instituições democráticas, apóia-se a ALALC e a Aliança para o Progresso e afirma-se que os problemas políticos e sociais devem se resolver sem a intervenção de fatores extracontinentais, pelo respeito à autodeterminação dos povos. Assim, ambos os países viram crescer a oposição conservadora nos respectivos governos, diante da ousadia de suas novas políticas externas.²³

É entre a sua política externa, libertária e inovadora, em contraste com seu programa conservador no plano interno, que se verifica a incoerência da Política Externa Independente(PEI). Jânio atraía as esquerdas com essa política e reforçava a confiança das elites com a estabilização e a presença de Clemente Mariani no Ministério da Fazenda.²⁴

Com o fracasso da OPA, ficou evidente que a relação especial Brasil-EUA jamais sairia do papel. Do ponto de vista dogmático, a partir do governo JK forma-se o Instituto Superior de Estudos Avançados (ISEB), que é o contraponto da Escola Superior de Guerra (ESG). Esta tem a influência de um grupo de oficiais: Gouberni do Couto e Silva, Castello Branco, e via o mundo sob a ótica do conflito Leste-Oeste; o ISEB desenvolvia um pensamento nacionalista e desenvolvimentista, que sofria influência do pensamento da CEPAL no plano econômico. O Brasil, portanto, já não cabia mais nos limites do Pan-Americanismo.²⁵

No interstício democrático das décadas de 1950 e 1960, a prosperidade econômica foi proposta por um órgão consultivo da ONU para a América Latina e para o Caribe, a CEPAL. Esta encarregou-se de fazer uma leitura científica de planejamento econômico, a fim de traçar as linhas mestras do desenvolvimento para a região. Economistas como Raul Prebisch (que havia dirigido o Banco Central da Argentina nos anos 1930 e praticara uma política anticíclica que lhe dera prestígio internacional²⁶), Aníbal Pinto e Celso Furtado (que postulou as primeiras teses da teoria do subdesenvol-

²³ Araújo menciona a ratificação dos acordos Brasil-Argentina, que vão se efetivar apenas em novembro, após forte oposição no Senado argentino, que acusava Frondizi de se submeter à política externa brasileira. In: ALBUQUERQUE. p. 270.

²⁴ AMADO, Rodrigo. A Política Externa de João Goulart. In: ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon (org.) *Crescimento, modernização e política externa*. p. 286.

²⁵ *Ibidem*. p.284-285.

²⁶ FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. São Paulo: Paz e Terra, 1998. p. 19-20.

vimento²⁷) permitiram um surto econômico-desenvolvimentista na região, através da industrialização induzida por substituição de importações.

A industrialização no Brasil surgiu inicialmente como subproduto da política cambial, a qual estava dirigida para a defesa dos preços do café nos mercados internacionais. O governo brasileiro sabia que a condição necessária para a defesa do preço do café era a estabilidade cambial. O controle seletivo que impôs para evitar ou limitar o déficit na balança comercial privilegiou amplamente as atividades industriais, reduzindo os preços relativos dos equipamentos importados. Criou-se o BNDE no começo dos anos 50, pois as possibilidades de atividade industrial eram muito grandes.²⁸

A proposta de reformas estruturais com vistas à industrialização brasileira foi patrocinada sobretudo com empréstimos de capital europeu de médio prazo, os *suppliers credits*, de difícil amortização, que acabaram sendo postergados ao acúmulo da dívida externa.²⁹

A industrialização, contudo, não foi suficiente para erradicar a pobreza, a concentração de renda e as desigualdades regionais. O golpe de 1964 não foi o único responsável pela substituição da meta do desenvolvimento (prioritariamente social) pela do crescimento econômico, criador de desigualdades e privilégios. Não obstante a proposta humanizadora da ONU, através da CEPAL, no sentido de atenuar o fosso social existente entre os setores mais aviltados e abastados da sociedade, o que se observou foi o agravamento da exclusão, concomitante à explosão da miséria no continente.³⁰

Neste contexto, emerge a discussão a respeito da cooperação econômica entre os países latino-americanos, dando forma às aspirações com vistas à integração econômica na América do Sul. A ALALC surge como influência das propostas cepalinas, e para fazer frente ao Tratado de Roma de 1957, que instituiu a Comunidade Econômica Européia.

²⁷ A crítica quanto à teoria do subdesenvolvimento é de Roberto Mangabeira Unger: "Os intelectuais brasileiros traíram a tarefa de aprofundar o sentimento coletivo da realidade ampliando o sentimento coletivo do possível(...)os pensadores sociais da segunda metade do século XX na sua grande maioria se formaram sob a influência de um marxismo europeu, sobretudo, já meio desorganizado conceitualmente, com explicações marcadas de algum modo por um determinismo estrutural. Mas os intelectuais, dentre eles Celso Furtado, perderam a fé nessa idéia e não encontraram uma fé alternativa. Jogaram fora as aspirações transformadoras do marxismo e ficaram com o determinismo estrutural, mudando-lhe o signo político". In: *Folha São Paulo*, entrevista a Vinícios Torres Freire e Fernando de Barros e Silva.

²⁸ FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. p.19-20.

²⁹ JAGUARIBE, Hélio. Evolução da política externa. In: ALBUQUERQUE, J.A. Guilhaon (org.) *Crescimento, modernização e política externa*. p.28.

³⁰ FURTADO, p. 20.

Sob o signo do populismo e da abertura ao mundo socialista, através da continuidade da Política Externa Independente (PEI), a posse negociada de João Goulart impôs algumas transformações na política brasileira, de natureza interna e externa, que acabaram por recrudescer o regime de exceção subsequente.

Mas, durante o período de Jango no poder, perdura na história do país, a busca de conciliação entre os interesses mercantis e industriais voltados para o mercado externo e os resultantes da industrialização com base no mercado interno. A bipolaridade oferece margens de manobra aos interesses da indústria nacional – aliada das reformas de base – permitindo ao governo maior poder de barganha no cenário da guerra fria. Concomitantemente, aumentam as pressões dos setores exportador e financeiro vinculados ao exterior, caudatários das doutrinas de segurança norte-americana.³¹

Vista do ângulo da ideologia leste-oeste, desmistifica-se a política externa de tal orientação. Sob a orientação de San Tiago Dantas na chefia do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, no período parlamentarista do governo Jango, aquele coloca como meta da política externa pavimentar os caminhos do desenvolvimento do país. Assim é que se daria a aproximação maior com a Argentina. Com a preocupação de ampliar o horizonte dos mercados brasileiros, a Política Externa Independente evidencia a prioridade que o tema assume sem prejuízo da consolidação da então zona de livre comércio latino-americana. Mas tais aspirações integracionistas são progressivamente esfriadas com a paralisia democrática que os dois países irão sofrer.

Após a ruptura constitucional provocada pelo Golpe de 1964, toma posse no Brasil o marechal Castello Branco. Com sua linha de política externa voltada ao cenário da economia associada ao capital estrangeiro, alinha-se à liderança norte-americana, na expectativa de valorizar o papel estratégico do Brasil e desenvolver uma parceria privilegiada com os EUA, de maneira a viabilizar o projeto de desenvolvimento do país.³² Desta tônica resultou um certo distanciamento com sua vizinha, a Argentina, num contexto onde, além da ênfase na identificação de fronteiras ideológicas com o bloco político-militar ocidental, as fronteiras naturais significavam o limite do diálogo.

Com a morte de Castello Branco, Costa e Silva torna-se o segundo presidente de fato naquele regime militar (1967-1969). Com ele, assumiu o

³¹ FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. p. 286.

³² CORRÊA, Luis Felipe Seixas. A política externa de José Sarney. In: ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon (org.) *Crescimento, modernização e política externa*. p.362.

poder no Brasil um grupo militar mais identificado com causas nacionalistas; sem prejudicar a aliança com os EUA, tomou atitudes de independência, sobretudo no terreno nuclear. Resultado disto foi que o Brasil recusou a assinar o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares.

Com Médici sucedendo Castello Branco na presidência (1969-1974), desenvolveu-se uma política ambígua, pois, do ponto de vista interno, deu-se a radicalização nas lutas contra a resistência armada e a perseguição individual mais evidente em relação aos opositores do regime. Externamente, privilegiou-se a aliança com os EUA, e o reflexo disto foi a euforia do “milagre brasileiro” contrastado com a explosão da dívida externa³³ para com organismos internacionais e financeiras privadas. A controvérsia sobre o aproveitamento hídrico da Bacia do rio Paraná continuou sendo o pomo da discórdia com a Argentina.³⁴

Os choques do petróleo e os crescentes endividamentos externos dos países latino-americanos na década de 1970 forçaram a América Latina a coordenar uma aliança, no sentido de criticar a ordem mundial estabelecida e aproximar-se das demais nações em desenvolvimento. Esta alcunha foi dada por aqueles países desenvolvidos que reorganizaram a ordem econômica do pós-guerra, nas conferências de Bretton Woods sobre o FMI e o Banco Mundial, e de Havana sobre o GATT, sem contudo disporem de meios para que os outros países (em desenvolvimento) atingissem graus mais aceitáveis no que se refere ao nível de vida de suas populações.

Com Ernesto Geisel no poder (1974-1979), desenha-se um quadro novo na história da política externa brasileira, o chamado “pragmatismo responsável”. É uma crítica à ideologização vigente na política externa. Isto não impede, contudo, que se mantenha a continuidade do regime de exceção, pois que o sistema militar prosseguia. Portanto, há uma clara preocupação para que a política externa se internacionalize de fato.³⁵ Sua tarefa

³³ “Em 1964, as exportações brasileiras não atingiam 1,5 bilhão de dólares, dos quais mais da metade representada pelas vendas de café. Em 1973, as nossas exportações tinham mais do que quadruplicado (6,2 bilhão de dólares) e a participação do café baixara para menos de 25%, enquanto a participação de produtos novos, como o complexo soja e os manufaturados, aumentava consideravelmente. Ao mesmo tempo, o esforço para manter um crescimento econômico altamente intensivo de importações acarretava um forte incremento da dívida externa, que triplicou entre 1969 e 1973, passando de 4,4 para 12,6 bilhões de dólares”. SOUTO MAIOR, Luis Augusto P. O “Pragmatismo Responsável”. In: ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon (org.) *Crescimento, modernização e política externa*. p. 342.

³⁴ CORRÊA, in ALBUQUERQUE p.362.

³⁵ Ernesto Geisel, apud FONSECA JR, Gelson. Mundos diversos, argumentos afins: notas sobre aspectos doutrinários da política externa independente e do pragmatismo responsável. In ALBUQUERQUE, J.A. Guilhon (org.) *Crescimento, modernização e política externa*. p. 299.

prioritária, dentro da política brasileira, era de “promover nosso relacionamento com as nações irmãs da circunvizinhança, de aquém e além-mar, a serviço dos interesses do nosso comércio exterior, da garantia do suprimento adequado de matérias-primas e produtos essenciais e do acesso à tecnologia mais atualizada de que não dispomos ainda. Para tanto, far-se-ão com prudência e tato, mas com firmeza, as opções e realinhamentos necessários.”³⁶ A situação em que Geisel encontrou as finanças do Estado brasileiro foi crítica, pois este estava exposto ao jugo das forças econômicas internacionais responsáveis pelas divisas emprestadas para a consecução do “milagre brasileiro.”³⁷

Neste sentido, privilegiou-se o esforço de aproximação com a América Latina: o Brasil negava ter qualquer aspiração hegemônica, mas declaradamente pretendia desempenhar um papel de protagonista. Entretanto, do ponto de vista dos resíduos estratégicos, maior atenção foi dada para a Bacia do Prata. O Tratado de Itaipu, de abril de 1973, unia, em esforço comum, para a construção de uma usina hidrelétrica no rio Paraná, Brasil e Paraguai. Entretanto, tal projeto gerou uma reação negativa do lado da Argentina, que passou a desenvolver uma campanha extremamente ativa com o objetivo de invalidar nos organismos multilaterais os princípios relativos ao aproveitamento internacional das águas dos rios de curso sucessivo, aceitos na declaração de Assunção, em 1971.³⁸ Havia dois graves componentes da discórdia entre Brasil e Argentina. Um de caráter estratégico e outro, econômico.

O caráter estratégico que alimentava as inimizades entre Brasil e Argentina era o de que aquela região de planície, se fosse desviado o curso do rio Paraná, como foi, poderia ser um potencial inundador das províncias de Corrientes e Entre-Rios, na Argentina. Afora tais especulações, que marcaram profundamente o relacionamento entre os dois países na década de 1970, outro componente— o econômico— esteve presente na pauta de negociações das discórdias em relação ao aproveitamento hídrico do Paraná. Para a solução da controvérsia, permitiu-se em 1979, na gestão de Figueiredo, que a Argentina construísse, para suprir sua demanda doméstica de energia, a represa de Corpus.³⁹ Acabaria formalmente o atrito entre

³⁶ SOUTO MAIOR, in ALBUQUERQUE. p.337.

³⁷ *Ibidem.* p. 340.

³⁸ *Ibidem.* p. 346.

³⁹ “Mediante uma negociação objetiva das cotas de Itaipu e da projetada represa de Corpus, lançaram-se as bases para a retomada da cooperação bilateral(...)As relações com a Argentina já haviam passado por um período de intensificação a partir da solução dada a compatibilização de Itaipu e Corpus, no governo Figueiredo e da qual foi até certo

os dois países, que inviabilizou grande parte da proposta de aproximação do governo Geisel.

No que tange às tentativas de aproximação econômico-comerciais entre países da América Latina, a Associação Latino-Americana de Livre Comércio (ALALC) foi a pioneira, na ordem multilateral de tratamento. O ato que constituía a ALALC foi o Tratado de Montevideu em 18 de fevereiro de 1960. Abrangia 11 países: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela. Suas metas eram ambiciosas: estabelecer, a longo prazo, uma zona de mercado comum latino-americano, no interregno de 12 anos da já estabelecida zona de livre comércio; ampliar as dimensões dos mercados nacionais, através da eliminação gradual das barreiras ao comércio intra-regional; contribuir para o incremento do comércio dos países latino-americanos entre si e com o resto do mundo, através do fortalecimento das economias nacionais⁴⁰; buscar fórmulas de adaptação do comércio recíproco: os Estados se comprometiam a eliminar, gradualmente, os gravames e as restrições de toda ordem que incidam sobre a importação de produtos originários do território de qualquer parte contratante, entendido gravame como “direitos aduaneiros e quaisquer outros encargos de efeitos equivalentes, sejam de caráter fiscal, monetário ou cambial, que incidam sobre as importações.”⁴¹

Frise-se, portanto, que o objetivo, de fato, da ALALC, era simplesmente a harmonização das políticas de comércio exterior das partes contratantes, no tocante aos fluxos de mercadorias que circulassem entre elas (comércio intrazonal) e somente aquelas que fossem expressamente negociadas⁴². Entretanto, as limitações legais da ALALC se revelaram pela ausência do caráter de supranacionalidade, ou seja, a sobreposição do ordenamento da organização aos países signatários no bojo de suas legislações nacionais; sem efeito vinculante em seus ordenamentos jurídicos e soberanias nacionais, as instituições que a compunham foram tão somente uma coordenação entre políticas comerciais de Estados associados. Os princípios que a norteavam eram o de nação mais favorecida e o de reciprocidade. *A cláusula de reciprocidade* (estabelece que os produtos originários de uma Parte Contratante gozarão, no território de outra Parte

ponto o corolário apoio brasileiro à Argentina na questão das Ilhas Malvinas, de abril de 1982 em diante. CORRÊA, in ALBUQUERQUE. p. 363.

⁴⁰ RATTI, Bruno. *Comércio Internacional e Câmbio*. São Paulo: Aduaneiras, 1997.

⁴¹ SOARES, Guido F.S. O direito supranacional nas comunidades européias e na América Latina: o caso da ALALC/ALADI e o mercado comum Brasil-Argentina. p. 11-54. *Revista RT*-668 jun. 1991.

⁴² *Ibidem*. p. 18.

Contratante, especialmente no que se refere a impostos, taxas e outros gravames internos, de tratamento não menos favorável do que o aplicado a produtos similares nacionais) tinha a função de corrigir desvantagens nas concessões, através de mecanismos de correção específicos, em favor da parte contratante que as requeresse, a fim de compensar os desequilíbrios de suas relações de comércio exterior dentro da região. *A cláusula de nação mais favorecida* (cada um dos países signatários se compromete a estender ao outro todo favor, privilégio ou baixa de direitos que cada um deles venha a conceder a um terceiro país), no entanto, não fora cumprida em sua plenitude, porque o Tratado de Montevideu excetuava a sua aplicação em determinados países, aqueles de menor desenvolvimento econômico relativo.⁴³

Para o cumprimento programático daqueles princípios, criaram-se três mecanismos de calibração: um programa de liberalização de intercâmbio, que instituiu negociações periódicas de vantagens comerciais, produto por produto; um programa de complementação industrial, em que produtos de um determinado setor industrial recebiam concessões tarifárias para o comércio recíproco; um programa de harmonização e coordenação das políticas econômicas das partes contratantes, que objetivava estabelecer uma tarifa externa comum (TEC), efetivando a consolidação de uma União Aduaneira⁴⁴, fase pela qual vem passando. Entretanto, esses princípios não vingaram na ALALC, haja vista as enormes distorções entre as tarifas internas de cada país-membro.⁴⁵

As razões para o fracasso da ALALC são muitas: 1) o organismo de cooperação se baseou num conceito de integração puramente comercial, não conseguindo criar ou estimular políticas de desenvolvimento econômico; 2) a distribuição desigual dos benefícios privilegiaram países como Brasil, México e Argentina em detrimento dos demais; 3) a adoção de uma política comercial comum com terceiros países não envolvia apenas o desgravamento

⁴³ SOARES Guido F. S. *O direito supranacional...* p.18.

⁴⁴ Etapas de cooperação econômica na teoria da integração: 1º) *zona de livre comércio*: implica a eliminação e ou redução das taxas aduaneiras e restrições ao intercâmbio. Ex: NAFTA; 2º) *zona de união aduaneira ou alfandegária*: implica o livre comércio, já existente, e o estabelecimento de uma tarifa externa comum- TEC. Ex: Grupo Andino e Mercosul; 3º) *zona de mercado comum*: implica o livre comércio, a união aduaneira, e mais a livre circulação de pessoas, serviços, bens, mercadorias e capitais. Ex: CEE depois de dezembro de 1992(Mercado Comum Europeu); 4º) *zona de união política e econômica*: implica o mercado comum, além de um sistema monetário comum, uma política externa e de defesa comuns. Ex: União Européia com a ratificação do Tratado de Maastricht. BASSO, Maristela (org). *Mercosul: seus efeitos jurídicos, econômicos e políticos nos Estados- membros*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1997. p. 19.

⁴⁵ RATTI, Bruno. *Comércio Internacional e Câmbio*.

das correntes comerciais intrazonais, mas também aspectos fiscais, de investimentos e de mudanças na legislação interna dos Estados; 4) além disso a crescente dependência das economias latino-americanas aos países industrializados fora da ALALC (Europa, EUA e Japão) limitava o horizonte da integração; 5) o segundo choque do petróleo (1979), a dificuldade do endividamento externo da região e os problemas com o FMI aceleraram o fim da organização; 6) as hostilidades da guerra fria, concomitantes aos nacionalismos exacerbados das classes militares no poder – em boa parte dos países da América Latina, incluindo Brasil e Argentina – fizeram com que o discurso integracionista cedesse lugar ao desenvolvimentismo centrípeto.

Criada como substitutiva à ALALC, a Associação Latino-Americana de Integração (ALADI) teve sua gênese com a assinatura do Tratado de Montevidéu, agora em 12 de agosto de 1980, entrando em vigor em 18 de março de 1981. Continha os mesmos signatários da anterior, porém com propósitos, não raro, diferentes daquela: deu-se maior ênfase a aproximações bilaterais.

O programa de liberalização tarifária da ALALC, baseada no sistema de negociações produto por produto, que tinham por fim a elaboração das listas nacionais, da lista comum e das listas especiais, é agora substituído pelo aperfeiçoamento das áreas de preferências, que se daria através de três mecanismos: *acordos de alcance regional* (desconto nos impostos de importação e exportação aos produtos provenientes dos países da Associação), *acordos de alcance regional* (versam sobre os acordos comerciais, de complementação econômica, de promoção comercial, de cooperação científica e tecnológica, sobre turismo e sobre preservação do meio ambiente), *acordos de alcance parcial* (das quais participam apenas alguns dos países-membros, embora estejam abertos à adesão de outros, facultando-lhes a progressiva multilateralização). Note-se que os direitos estabelecidos nesses acordos aplicam-se exclusivamente aos países membros que os subscrevem. Não haverá, portanto, extensão automática aos países que deles não participem, ao contrário do que ocorria pela ALALC com a aplicação da “cláusula de nação mais favorecida”. É o pomo da discórdia dentro da ALADI, uma vez que nem todos os países-membros a subscreveram. Os acordos de alcance parcial versavam sobre temas variados e dissonantes entre os membros da ALADI: acordos comerciais, complementação econômica, acordos agropecuários e de promoção do comércio, promoção do turismo, etc.

Portanto, o que se instituiu, na prática, foi uma *área de preferências econômicas*, composta por estes três mecanismos. Na verdade, o que se instituiu foi um quadro jurídico que permite o maior bilateralismo entre as

partes e sua progressiva extensão às demais partes, através do princípio denominado *convergência*⁴⁶ (multilateralização progressiva dos acordos de alcance parcial, através de negociações periódicas entre os países-membros, em função do estabelecimento do mercado comum latino-americano). Outros princípios também contam no tratado constitutivo da ALADI, tais como o do *pluralismo* (baseado na vontade dos países-membros para sua integração, acima da diversidade que em matéria política e econômica possa eventualmente existir na região); o da *flexibilidade* (capacidade para permitir a celebração de acordos de alcance parcial e para regular o fortalecimento equânime dos vínculos de integração); o dos *tratamentos diferenciais* (aplicados aos países de desenvolvimento médio e de maneira mais favorável aos países de menor desenvolvimento econômico relativo); o da *multiplicidade* (para possibilitar distintas formas de ajustes entre os países-membros, em harmonia com os objetivos e funções do processo de integração, utilizando todos os instrumentos capazes de dinamizar e ampliar os mercados em nível regional).⁴⁷

Para atender aos associados menos desenvolvidos, criou-se uma classificação que desdobrava os países-membros em três grupos: *países de menor desenvolvimento econômico relativo* (Bolívia, Equador e Paraguai, aos quais o acordo de alcance regional dava listas negociadas de produtos, preferentemente industriais, originários de cada país de menor desenvolvimento econômico relativo; para estes seria acordada, sem reciprocidade, a eliminação total de gravames aduaneiros e demais restrições por parte de todos os demais países associados); *países de desenvolvimento intermediário* (Colômbia, Chile, Peru, Uruguai e Venezuela); outros *países membros de maior potencial desenvolvimentista* (Argentina, Brasil e México).⁴⁸

Tal qual os instrumentos jurídicos da ALALC, a ALADI não possui força vinculante (não há supranacionalidade) em seus Estados-membros, estando estes, na verdade, acima dos princípios da organização. Assim, novamente a ALADI vem confirmar um caráter negativo e intransigente nas tentativas de integração na América Latina. Às dificuldades econômicas (sobretudo monetárias e financeiras) de seus países-membros, fizeram destes reféns, a ponto de retraírem-se ao binômio desenvolvimentismo/recessão nacional, ao invés de buscarem uma solução conjunta, em bloco, para suas situações de penúria. Na verdade, os sistemas financeiro internacional (criado em Bretton Woods) e comercial (GATT) concederam pouca margem de

⁴⁶ SOARES, Guido F. S. *O Direito supranacional nas Comunidades Europeias e na América Latina*. p. 23.

⁴⁷ *Ibidem*. p. 24.

⁴⁸ RATTI, Bruno. *Comércio Internacional e Câmbio*.

manobra (autonomia) a organizações econômicas regionais. Estas já nasceram condicionadas pelos sistemas acima expostos. Outros fatores, como a não-complementaridade de seus parques industriais e de dificuldades internas da ALADI, são elencados por Guido Soares: “a maior crítica que se pode fazer à ALADI é quanto ao seu caráter exclusivamente diplomático, de relações interestatais, onde inexistente espaço para indivíduos nem para empresas privadas da região, que, na verdade, são os interessados e ao mesmo tempo, os agentes da integração regional.”⁴⁹

No que respeita à aproximação Brasil-Argentina, a ALADI vem conceder as ferramentas de “complementação econômica” para tal relacionamento bilateral. Há que salientar que até o advento da década de 1990 – e com ela a emergência de blocos regionais, consolidados pelo forte apelo supranacional, configurando assim um novo desenho geo-econômico mundial – as propostas de regionalização econômica na América tinham uma ênfase essencialmente comercialista, e portanto destituída da inclusão da sociedade civil.

Vários foram os acontecimentos que fizeram convergir Brasil e Argentina a um plano bilateral de trocas comerciais: a ordem democrática restabelecida e as crises econômicas na década de 1980 aceleraram a necessidade de ambos tornarem-se economicamente mais competitivos, num cenário em alta transformação, e onde as relações bilaterais com países vizinhos poderia fazer frente à competitividade mundial. Estava, portanto, aberto o precedente para a formação do futuro bloco comercial, o MERCOSUL.

Os anos 80 surgem com aspirações transformadoras, tanto no plano econômico como no plano político. No político, devido à transição – negociada – dos regimes de exceção para a ordem democrática. Brasil e Argentina, cada qual com seu drama, ingressaram no Estado Democrático de Direito após um longo interregno de quebras das ordens constitucionais.

Do ponto de vista econômico, haverá o influxo do crescimento tanto do Brasil quanto da Argentina. Após a evolução do PIB na década de 70 (decorrente da combinação dos empréstimos externos e do aumento do imposto inflacionário) os recém- instituídos governos civis democráticos sofrerão violentamente a compressão e o risco de ingovernabilidade de suas nações. A involução nos indicadores sociais, o envelhecimento do parque industrial (decorrente também do alto protecionismo e da hipertrofia estatal), os desinvestimentos, a alta taxa de juros, a fuga excessiva de capitais, a perda de mercado etc, são indicadores da vulnerabilidade do que

⁴⁹ SOARES, Guido. *O Direito supranacional nas Comunidades Européias e na América Latina*. p. 27-28.

se convencionou chamar “década perdida”, ou seja, a dos anos 80 no Brasil e na Argentina.

Na Argentina, Raul Alfonsín assume em 1983, após o malogrado pretexto do oficialato, que decidiu, no ano anterior, por razões estratégicas que na verdade camuflavam a bancarrota interna, retomar o arquipélago das Malvinas (território de soberania britânica). O episódio catalizou o retorno democrático, em face das pressões da opinião pública. Neste cenário, às voltas de uma catástrofe social, Alfonsín afirmava que poderia modernizar o país sem mudar o modelo sócio-econômico vigente; em 1987 seu partido, a União Cívica Radical (UCR), foi derrotado nas eleições gerais e seu esquema começou a desmoronar. Em junho de 1985, havia lançado o Plano Austral, uma reforma econômica com o objetivo de combater a inflação. Incluiu nela a implantação de uma nova moeda, o austral, além de reduzir os gastos públicos e propor o congelamento de preços e de salários. O plano fracassou por não se articular politicamente a um programa amplo de reformas estruturais.⁵⁰

Do lado do Brasil, o fenômeno interno guarda algumas diferenças em relação ao argentino, porém com conseqüências sociais, econômicas e políticas semelhantes. O vice José Sarney assumiu o cargo de presidente da ordem democrática, após a morte daquele que seria o presidente titular, Tancredo Neves. O retorno à democracia acelerou a consecução de duas grandes reformas institucionais necessárias no país: a reforma legislativa e a reforma econômica. Desta saíram as tentativas, não raro frustradas, dos esforços de ajuste. O Plano Cruzado foi a primeira tentativa para inverter a lógica qualitativa dos termos do relacionamento econômico-financeiro entre os países credores e aquele que era o maior devedor entre os países em desenvolvimento, o Brasil. O Plano Cruzado não trouxe, na sua primeira etapa, uma alteração na política do Brasil em relação à dívida externa. Isto só ocorreria mais adiante com a decretação da moratória de fevereiro de 1987. Sarney tentou, à sua maneira, ajustar a estrutura da economia brasileira, pondo em relevo as dificuldades de fazê-lo em meio a um quadro político complexo e difuso e na ausência de um mínimo de entendimento entre governo, agentes econômicos e forças sociais. Os mesmos constrangimentos marcariam os demais esforços de estabilização da economia.⁵¹

⁵⁰ GUADAGNI, A. A. *A Argentina e o Regionalismo Aberto*. p. 13.

⁵¹ CORRÊA, in ALBUQUERQUE p.367. Celso Lafer, em entrevista ao programa Roda Viva (10/09/98) da Rede Cultura acrescenta: “ Tanto o *Plano Cruzado* (reforma econômica adotada no Brasil, em 1986, extinguindo a correção monetária, congelando preços e salários e criando uma nova moeda, o cruzado, em substituição ao cruzeiro; as medidas desestimularam na época a poupança interna, o consumo cresceu e os resultados foram

A Constituição brasileira de 1988 registrou o seguinte princípio: “A República Federativa do Brasil buscará a integração econômica, política, social e cultural dos povos da América Latina, visando à formação de uma comunidade latino-americana de nações”.

O princípio do equilíbrio na Bacia do Prata é de substancial relevância, já que formaliza o respeito, a aproximação e a paz entre Brasil e Argentina.

Embora os dois países sofressem sensivelmente com o caos interno em suas economias, notáveis foram os esforços de ambos os governos (Alfonsín-Sarney) no sentido de buscarem, por via da diplomacia, a aproximação no comércio bilateral. A nova relação determinada pelos dois governos civis ultrapassou, porém, a área comercial para alcançar plenamente o entendimento político, que chegou a traduzir-se em grau jamais alcançado de coordenação entre os dois países em múltiplas áreas.⁵²

No que diz respeito à aproximação Brasil-Argentina, a ALADI contribuiu sobremaneira ao conceder ferramentas de “complementação econômica” para o relacionamento bilateral. Desta forma foi firmada pelos presidentes Raul Alfonsín e José Sarney, a Ata de Integração e Cooperação Econômica Brasil-Argentina, em 29/07/1986, no âmbito do estímulo da ALADI às relações bilaterais – vislumbrando uma integração multilateral no futuro. Inserido naquela Ata, está o acordo 7 de complementação econômica bilateral Argentina-Brasil (dezembro de 1986): visava a um incremento semestral de uma lista comum de produtos, que, ao final de 1990, representasse ao menos 50% do universo dos bens de capital, o que proporcionaria um intercâmbio global equivalente a US\$ 2 bilhões.⁵³

Com as mudanças no cenário internacional do pós-guerra fria, e o

o desabastecimento do mercado, a cobrança de ágio e a volta da inflação; com o congelamento da taxa de câmbio, as exportações caíram e as importações aumentaram; as escassas reservas inviabilizaram os mecanismos de pagamento do serviço da dívida. As medidas de correção conhecidas por plano Cruzado II, que descongelaram preços e alteraram os critérios do cálculo da inflação, não impediram novo fracasso) como o *Plano Bresser* (Plano de Controle Macroeconômico, com um conjunto de medidas econômicas adotadas no Brasil em 1987, que congelou preços, criou uma nova moeda, o cruzado novo, impondo o congelamento geral e acabando com a correção monetária) e o *Plano Collor* (reforma econômica adotada no Brasil, em 1990, por meio de medidas provisórias enviadas ao Congresso Nacional pelo presidente Fernando Collor de Melo, com o objetivo de combater a inflação, mas cujo insucesso gerou novas medidas em 1991, o denominado Plano Collor II), conseguiram acabar, em um determinado momento, com o imposto inflacionário, provocando uma distribuição de renda, gerando um aumento da demanda, mas para a qual não existia uma capacidade instalada no país, que estava evidentemente construída em torno da demanda existente, que levava em conta o imposto inflacionário”.

⁵² Ibidem. p. 375.

⁵³ SOARES, Guido. *O Direito supranacional...* p. 23.

fim do socialismo de Estado do leste europeu, o capitalismo pôde finalmente triunfar de forma absoluta. A tecnologia, a rapidez nos transportes e comunicações, o funcionamento dos mecanismos de informática e internet diluíram a noção de fronteira e espaço. Na frase de Raymond Aron para o fenômeno tecnológico: “o fator técnico não faz a História, mas modifica as condições a partir das quais os homens a fazem.”⁵⁴

Assim, com as dimensões da conjuntura econômica transcendendo as fronteiras do Estado-Nação, a década de 1990 surge como signo de uma era de incertezas: atenuando as ideologias, diminuindo a força do Estado no cenário internacional, gerando uma demanda sem precedentes no consumo mundial, desnacionalizando os grupos empresariais, forçando a demissão em massa no emprego, instituindo novas regras em matéria de comércio e finanças, etc.

Após a queda do muro de Berlim, e a subsequente derrocada da URSS, a ideologia baseada no socialismo de Estado não era mais capaz de segurar a propagação capitalista. Neste sentido, ou seja, com o fim das polaridades definidas (entre norte-sul, leste-oeste), e no novo âmbito das polaridades indefinidas, em que outrora Argentina e Brasil tinham a inserção econômica mais controlada na economia mundial (através da sustentação de um forte dirigismo estatal), o impacto do mundo nos seus respectivos funcionamentos foi muito maior.

O papel do Estado-Nação está, atualmente, no centro dos dilemas apresentados: existe ligação entre o fim das ideologias de oposição ao modo de produção capitalista e a crise do Estado-Nação? Evidente que a superioridade dos EUA após o colapso soviético, aliado à diminuição da força do Estado-Nação para a iniciativa privada e à reconstrução das ordens democráticas, privilegiou o fator pessoal. Afinal, nenhum Estado pode arrogar-se ao direito de desrespeitar as garantias fundamentais individuais, mesmo em ordens democráticas em que o caos social é oriundo de políticas econômicas desastrosas. Não quer dizer, contudo, que esta nova ordem mundial seja factível de justiça social. Pelo contrário, o que se observa é um tenaz agravamento da situação dos despossuídos.

⁵⁴ Citação de Celso Lafer, em entrevista ao programa *Roda Viva* (10/09/98) da Rede Cultura. Celso Furtado acrescenta: “Se intentamos captar a essência do processo histórico que engendrou a civilização moderna, vemos que o importante não foram as ideologias e nem mesmo as tecnologias. Esses foram ingredientes utilizados por forças sociais em confrontação, pelas lutas de classes(...). Os grupos sociais que comandaram o fantástico processo de acumulação de riqueza conformaram o modelo de organização societária, mas dentro de limites ditados pelas classes assalariadas. Estas adquiriram importância crescente como mercados absorvedores do fluxo de produção. FURTADO, Celso. *O Capitalismo Global*. p. 21.

Assim, há dois fatores que contribuem para a modificação das condições atuais do homem em relação à sua História: o avanço da tecnologia e a conformação do poder político mundial. Esta última ficou bem clara nas negociações da Organização Mundial do Comércio (OMC)⁵⁵ sobre fluxos internacionais de tecnologia (comércio) e serviços. Mas isso não significa que já não haja espaço para o exercício de uma política nacional. Os desafios com que se confronta o Brasil são próprios de um país-continente marcado por grande heterogeneidade social, mas com um sistema econômico ainda relativamente integrado em torno de um mercado interno de dimensão considerável e grande potencialidade de crescimento.⁵⁶

A experiência tem demonstrado que o motor de crescimento de países de grandes dimensões tende a ser o mercado interno. Como para ter acesso à tecnologia moderna faz-se necessário abrir o mercado interno, o problema consiste em modular os esforços na busca desses dois objetivos até então antagonísticos. Assim, o papel do Estado tende a ser cada vez mais sofisticado em países em construção como o Brasil e a Argentina, num mundo em mutação como o contemporâneo. Os problemas cruciais são, portanto, de natureza política.

Outra questão que ultimamente se encontra em profunda transformação é o correlato capital-trabalho. Brasil e Argentina experimentaram três fases do capitalismo no século XX: o “capitalismo de Estado”, o “capitalismo clientelista” e agora o “capitalismo de risco”. O “capitalismo de Estado” foi aquele representado pelas velhas empresas públicas montadas a partir das décadas de 30, 40 e 50 e que hoje estão sendo passadas à iniciativa privada. Sujeitas a pesadas críticas quanto a sua verdadeira função (social), aquelas empresas públicas tiveram ou estão tendo seu epítáfio nesta década. O “capitalismo clientelista” é resultado de seu predecessor. Surge de nacionalismos exacerbados – sobretudo daqueles decorrentes dos regimes militares das décadas de 60 e 70 – para quem as empresas públicas acabariam por gozar de grande proteção governamental em relação à

⁵⁵ Em 1994, após o término da Rodada Uruguai, nasce a Organização Mundial do Comércio (OMC). É uma organização internacional que tem por base a redução substancial das tarifas, o submetimento da agricultura, dos serviços e da propriedade intelectual à disciplina multilateral, a criação de um sistema único de solução de controvérsias e o aperfeiçoamento de medidas de salvaguardas, subsídios, antidumping, etc. Seu ativo são suas leis, e a incorporação destas aos 122 governos signatários da OMC na esfera do comércio internacional. É, senão um organismo democrático, então o mais democrático existente (mais do que instituições como o FMI). LAFER, entrevista ao programa *Roda Viva* (10/09/98) da Rede Cultura.

⁵⁶ FURTADO, Celso. *Op. cit.* p. 23.

concorrência estrangeira. Com efeito, as indústrias viram envelhecer sua infra-estrutura sem tomar precauções financeiras para substituí-la. Além disso, importantes setores industriais eram também clientelistas, porque acumulavam ganhos amparados em reservas de mercado criadas por altas barreiras alfandegárias, que marginalizaram Brasil e Argentina do comércio internacional, consolidando o atraso tecnológico e inflingindo grandes custos aos consumidores.⁵⁷

O “capitalismo de risco” fica circunscrito basicamente ao setor agropecuário (castigado sistematicamente pelas retensões à exportação), às pequenas e médias empresas e a uma ampla economia informal⁵⁸ – a massa desorganizada das sociedades, que está fora de acesso à cidadania.

Conclusões

Não resta dúvida de que o crescimento econômico experimentado por Brasil e Argentina foi dos maiores do mundo, no final do século XX. Todavia grassam, nesses países, os dilemas oriundos de tentativas, não raro frustradas, tanto de desenvolvimento quanto de redução sustentada da exclusão social.

A história do convívio entre as duas nações examinadas remonta ao dualismo existente entre as duas culturas ibéricas que colonizaram o espaço sul-americano – dualismo revelado tanto nas diferenças de suas instituições, como no tratamento de seus cidadãos, e no tratamento destes com o mundo e seus vizinhos.

O enigma do Brasil parte também de suas próprias ambigüidades: de um lado há um Brasil organizado, com uma vanguarda produtiva, onde se concentram as elites e boa parte daqueles que a elas se vinculam; de outro lado está o Brasil desorganizado, a retaguarda, longe do acesso à cidadania. Este desencontro – entre a vanguarda e a retaguarda – desdobra-se nas relações de clientela e relações corporativas que tanto fazem sucumbir o sonho de grandeza brasileiro.

A Argentina, por sua vez, não teve, após a sua independência, um período anterior à República. Nem tão pouco a traumática experiência de 400 anos de escravidão negra, incrustrada no preconceito, velado ou expresso (como no Brasil) de sua população. Mas a Argentina tem uma história de caudilhismo que a elevou à pujança e à derrocada econômico-social como ciclos que se fecham rapidamente.

⁵⁷ GUADAGNI, A. A. *A Argentina e o Regionalismo Aberto*. p. 23-24.

⁵⁸ *Ibidem*. p. 25.

As crescentes desconfianças herdadas por Brasil e Argentina fizeram-lhes desperdiçar grandes oportunidades de conviverem em paz e cooperação. Entretanto, a própria história é prova de que os ressentimentos mútuos não interessam a ninguém: a desconfiança é incompatível com a grandeza de ambos, e representa uma forma de egoísmo impedindo a realização de um projeto maior.

Apesar da experiência do Mercosul, que logra ser exitosa no terreno do comércio, é mister que se faça a integração humana – integração que se preocupe com o drama diário dos desorganizados e que os equipe como merecem.

Em que pese os agravantes das condições atuais de Brasil e Argentina, que os vinculam tanto ao risco de ingovernabilidade, quanto ao de prostração diante de agentes econômicos internacionais, resta refletirmos: as tentativas de integração servem para quê? Servem para quem?

Afora as iniciativas dos Estados do Brasil e da Argentina no sentido de uma aproximação bilateral, e também multilateral, foram as vanguardas produtivas dos dois países – mas sobretudo os conglomerados transnacionais – que tomaram a dianteira da integração, em busca de mercados consumidores.

Desta maneira, e isto é pacífico nas bibliografias consultadas, se a integração econômica não vier acompanhada de um aprimoramento no grau de complexidade de suas instituições políticas (através de um parlamento supranacional), jurídicas (com a instituição de um tribunal supranacional) e econômicas (com a implantação de um planejamento macroeconômico comum), maiores serão as dificuldades de integração, de fato, dos povos em questão. Impedindo que os recursos e direitos comuns aos cidadãos estendam-se à ampla maioria da população, como poderemos aspirar a uma aproximação mais efetiva, que seria a integração cultural e a mobilidade do trabalho intrazona?