

A Alalc como auge da integração sul-americana no século XX

Iuri Cavlak

Resumo

Na década de 1950, o Brasil e a Argentina passaram por experiências políticas semelhantes: o nacional populismo de Getúlio Vargas e Juan Perón e o desenvolvimentismo de Juscelino Kubitschek e Arturo Frondizi. Numa situação internacional em que os Estados Unidos não investiam no continente, a Europa reentrava no comércio mundial e o bloco soviético fazia pressão, abriu-se uma brecha para que os países do Cone Sul construíssem uma união econômica e política de combate ao subdesenvolvimento. Por conta disso tudo, o Brasil e a Argentina patentearam uma notável aliança diplomática, resultando na Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), desmontada após os golpes militares de 1962 na Argentina e 1964 no Brasil.

Palavras-chave: Integração. Desenvolvimento. Diplomacia.

Introdução

Alguns temas importantes da história das relações internacionais do século XX acabaram sendo relegados a um plano menor nesse novo século. A história da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (Alalc), a nosso juízo, é um deles.

Em sua época, foi considerada um marco na diplomacia sul-americana, até pelo fato de se constituir como o primeiro esquema de integração econômica que contemplou países não europeus.¹ Fruto de um contexto de grande efervescência do ideário desenvolvimentista, essa associação foi fundada por meio do Tratado de Montevideu, assinado em 18 de fevereiro de 1960, na capital uruguaia, tendo entrado em efetivo funcionamento em junho de 1961, com as seguintes nações signatárias: Brasil, Argentina, Chile, México, Paraguai, Peru

* Doutor em História pela Universidade Estadual Paulista (Unesp – Assis). Professor Adjunto da Universidade Federal do Amapá (Unifap).

Recebido em 23/03/2012 - Aprovado em 15/05/2012

e Uruguai, mais a adesão, ainda em 1961, de Colômbia e Equador (a Bolívia entraria em 1966 e a Venezuela em 1967).

Asseveramos tratar-se do mais avançado estágio integracionista no nosso continente, dentro do século XX, baseado na bibliografia sobre o tema, que desenvolveremos no decorrer deste artigo, combinado aos resultados recentes de nossas próprias investigações.² À época da Alalc, tanto o Brasil quanto a Argentina, os países líderes do movimento encontravam-se com um endividamento externo irrisório se comparado à conjuntura recente do Mercosul, proporcionando margem de manobra no cenário diplomático. Além disso, a existência da União Soviética era sempre uma possibilidade de parceria alternativa. A industrialização dos países do Cone Sul se acelerava e a estrutura econômica de Brasil e Argentina tendia para a complementação, com o primeiro especializando-se numa industrialização pesada e exportação de alimentos de clima tropical, o segundo, numa indústria leve com exportação de alimentos de clima temperado. O mercado interno e o movimento do capital produtivo estavam numa trajetória ascensional, enfim, todos os elementos que poderiam conspirar, dependendo da correlação de forças, a favor da construção de um mercado comum e de um bloco político no sul do continente.

Nesse sentido, a partir de 1945, ao findar a Segunda Guerra Mundial, havia se estruturado um novo desenho na diplomacia da América Latina. Embora os Estados Unidos afirmassem uma incontestável hegemonia, os demais países lutavam

pelo aumento de poder e barganha política, tática para a implementação de uma estratégia de crescimento econômico que escapasse da posição subordinada configurada pelo mercado mundial.

Se na segunda metade da década de 1940 essa diplomacia do desenvolvimento esteve paralisada pelo liberalismo de alguns governos, como o de Dutra no Brasil, e pela esperança de que Washington lançaria um Plano Marshall para o continente, no início da década de 1950 a conjuntura se inverteu.³ A coincidência dos governos de Perón na Argentina, Getúlio Vargas no Brasil e Ibanes del Campo no Chile impulsionou a Terceira Posição peronista, uma política externa que se queria autônoma em relação à bipolaridade da recém-desencadeada Guerra Fria, e a tentativa da montagem de um novo Pacto ABC (de Argentina, Brasil e Chile).

Superada essa fase, com a morte de Vargas em 1954 e o golpe militar que derubou Juan Perón em 1955, a barganha sul-americana recrudescceu com a coincidência dos governos de Arturo Frondizi na Argentina e Juscelino Kubitschek no Brasil. O lançamento da Operação Pan-Americana (OPA) pelo Itamaraty em 1958, a Revolução Cubana em 1959, o rompimento unilateral do governo brasileiro com o Fundo Monetário Internacional (FMI) no mesmo ano e, finalmente, o encontro de Uruguaiana entre Jânio Quadros e o próprio Frondizi em 1961, semanas após o fiasco da invasão de Cuba, foram elementos que sustentaram a importância e o significado da Alalc. No governo de João Goulart, a Política Externa Independente (PEI) galvanizou ainda mais essa associação.

Em outras palavras, dentro da classe dirigente brasileira e argentina, as frações que apoiavam uma diplomacia não alinhada a Washington e de corte sul-americana tornaram-se momentaneamente hegemônicas. O prestígio do ideário da Comissão Econômica para a América Latina (Cepal) no que tangia à integração continental ajudava a sustentar ideologicamente essas frações. A união dos países sul-americanos, sonhada por Bolívar e gerações de militantes, pareceu à beira de sua concretização.

O contexto

Com a queda de Vargas no Brasil e de Perón na Argentina, houve um interregno na aproximação diplomática que perpassara a primeira metade da década de 1950.⁴ Em contrapartida, esse movimento retornou significativamente com a vitória de Juscelino Kubitschek nas eleições majoritárias de 3 de outubro de 1955, refazendo a aliança PSD-PTB, com João Goulart eleito vice-presidente. Temendo a volta do nacionalismo ao poder, setores mais conservadores da União Democrática Nacional (UDN) e da elite brasileira influenciaram parte das Forças Armadas para um movimento que impedisse a posse dos eleitos. O então ministro da Guerra, Marechal Henrique Teixeira Lott, adiantou-se aos acontecimentos e ele próprio desfechou um golpe para garantir que Juscelino Kubitschek e João Goulart assumissem seus respectivos mandatos.

Na Argentina, a chamada “Revolução Libertadora” assumiu o poder após a que-

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

Para ambos os países, era impossível o retorno às políticas ligadas ao setor agrário que desconsiderassem o pujante setor industrial. As massas populares e a necessidade de produzir em grande escala produtos estratégicos outrora importados impulsionaram politicamente forças parecidas com aquelas do início da década de 1950. Assim, se no Brasil retornou ao poder o Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), coligado com os setores mais dinâmicos do Partido Social Democrático (PSD), na Argentina, após dois anos de ditadura, venceu as eleições a ala mais extremada da União Cívica Radical (UCR), os chamados “intransigentes” (UCR I), que receberam apoio de Perón no exílio e prometeram industrialização, controle do Estado nos investimentos estrangeiros e aumento do mercado interno. A UCR I tinha na integração sul-americana e na parceria com o Brasil uma de suas principais bandeiras, a ponto de Frondizi ser acusado pela oposição de excessivo “brasilianismo”. Por seu lado, os anos JK “foram certamente os que registraram os momentos de maior tensão no relacionamento bilateral entre Brasil e EUA”, equiparados de certa forma ao pré-1964,⁵ ou seja, os platinos buscando o Brasil e esse, em dificuldade com a potência do norte, tendo que buscar o principal vizinho.

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

A Argentina possuía a mais elevada renda per capita da América Latina, altos índices de escolaridade, ampla classe média, baixas taxas de mortalidade e outros indicadores sociais superiores àqueles encontrados na maioria dos países da Europa mediterrânea na década de 1960.⁶

No governo frondizista destacaram-se a construção e a modernização do parque industrial, sendo a integração nacional – das regiões atrasadas e do movimento peronista –, um aríete para dinamizar o desenvolvimento econômico e social.⁷

Deve-se assinalar a mudança ocorrida no cenário financeiro internacional na segunda metade da década de 1950, com a abertura acentuada para o capital internacional em razão da oferta, conjuntura inexistente nos anos anteriores. Completava-se o processo de reconstrução europeia, permitindo que um volume apreciável de investimentos buscasse valorização nas economias em processo de industrialização.⁸ Na Argentina, no período 1958-1962, a média anual de investimentos estrangeiros diretos foi de 72 milhões de dólares,

dez vezes superior ao conjunto dos anos do pós-guerra.⁹ No Brasil, o foco na construção de indústrias de base se deslocou para as indústrias de transformação, significando inserir a integração entre Brasil e Argentina no bojo de um novo patamar de articulação com os investimentos privados internacionais. Na visão de Paul Singer,

Até a década dos 50 pode-se dizer que a industrialização destes países (Argentina, México e Brasil) se fez à revelia do grande capital internacional, representado pelos conglomerados dos países industrializados [...]. De 1955 em diante, iniciou-se um processo de integração de importantes setores da indústria destes países no circuito internacional do capital. Consequentemente, a industrialização do Brasil [e] da Argentina [...] tornou-se cada vez mais solidária com o movimento do capital internacional, passando a participar de sua expansão e sofrendo as conseqüências de suas contrações em medida cada vez maior.¹⁰

A integração política entre Brasil e Argentina intentaria influir nesse movimento de modo a relativizar a internacionalização da economia, utilizando do poder de negociação para fortalecer ou, ao menos, diminuir a perda de controle sobre o mercado. Essa integração repousava tanto na possibilidade de aumentar os preços das *comodities* quanto incrementar as importações de insumos industriais, fortalecendo as estatais já existentes e, quiçá, criando novas. Sobre esse conjunto de problemas, industrialização e entrada de capital externo, Francisco de Oliveira entende que, naquele momento

está-se muito longe do que se poderia caracterizar como “desnacionalização do processo de tomada de decisões”: no fundo, as decisões são tomadas tendo em vista, em primeiro lugar, o processo interno de reprodução do capital, e as políticas das empresas tentam extrair dessa diretriz básica a compatibilidade com seus respectivos processos de reprodução do capital ao nível dos seus conjuntos supra-nacionais.¹¹

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

O ideário do governo de Frondizi respondia aos motivos do que na época já se entendia como decadência do país no cenário mundial. Nesse sentido, afirmava-se que a população tinha crescido e se concentrado demasiadamente nas cidades, aumentando os índices de consumo nos grandes centros e diminuindo a produção agrícola, cada vez com menos braços disponíveis. O resultado era a subida dos preços dos alimentos em geral. A melhora do nível de compra da classe trabalhadora, fruto principalmente da política de redistribuição de renda adotada no pós-guerra, diversificara e aumentara a demanda de bens de consumo que, por sua vez, estimulava o crescimento de uma indústria nacional de produtos leves. Essa indústria, para manutenção e crescimento, necessitava o acesso, que vinha quase que exclusivamente por meio de importação, de merca-

dorias, como químicos, maquinaria, energia e combustíveis, onerando gravemente a balança comercial. Sem recursos, a agricultura não recebia investimentos necessários e não se modernizava, restringindo a parcela destinada à exportação, fazendo novamente o Estado diminuir seu poder financeiro. No mesmo período, os preços dos produtos industriais importados cresciam, em virtude de sua complexidade e preços de monopólio.¹²

O investimento produtivo do capital estrangeiro era visto como a principal solução. “El desarrollismo planteó con audacia el tema del capital extranjero, como elemento dinamizador del desarrollo.”¹³ Por causa das contradições entre os países desenvolvidos, acreditava-se que haveria nações dispostas a investir para conseguir vantagens em relação às outras, levando o Estado receptor a obter condições de negociar a melhor forma de alocar esses recursos. Não se trataria, portanto, de capital parasitário, ou imperialista, mas capital de investimento:

Se trataría de aquellos capitales que se incorporan en función de las necesidades del mercado interno de los diferentes países, generalmente para reemplazar con la producción local el artículo importado. De esa forma, suplen la incapacidad financiera del país de que se trate, para obtener un desarrollo económico acorde con los modernos adelantos técnicos y con el natural deseo de los pueblos de alcanzar el nivel de vida de los países más adelantados. Son capitales que, según las tesis desarrollistas, modifican la estructura colonial de una economía, la integran y fortifican, suprimiendo su excesivo unilateralismo e independizándola de los resultados de su intercambio con el exterior.¹⁴

Para tanto, haveria necessidade de uma paz social interna, como garantia de retorno dos investimentos e consolidação de um Estado com capacidade de gerir o conflito de interesses que emergiria, certamente, com a substancial transformação da economia nacional. Externamente, estabelecer-se-ia uma união com outras economias limítrofes, consolidando maiores preços para as exportações e menores para as importações, evitando, assim, uma competição por capitais que só traria prejuízo à região e vantagens aos investidores. Na incapacidade de controlar em níveis satisfatórios a luta de vários atores no âmbito doméstico, o governo argentino se voltou com afinco para a integração. Como analisaremos a seguir, a diplomacia dedicou suas maiores energias para tal fim. O desenvolvimentismo frondizista, em seu início, sacrificou a prioridade da integração nacional em troca da integração latino-americana que aparecia como primordial.¹⁵ Não era sem razão que o léxico desenvolvimentista era composto por palavras como “cambio, liberación, revolución, lucha nacional”.¹⁶

No Brasil, Kubitschek se elegeu visando a, justamente, essa política econômica e à participação do capital externo, uma vez que a poupança nacional e o Estado brasileiro não tinham como arcar sozinhos com uma tarefa de tal magnitude. Assim, o Brasil novamente pleiteou a ajuda dos Estados Unidos, que novamente lhe foi negada, por meio de evasivas e tergiversações. Tentou-se a colaboração com países da Europa, resultando, sobretudo, na instalação das primeiras montadoras

de automóveis. No intento de pressionar os Estados Unidos, JK construiu uma política externa regional de parceria com Buenos Aires, percebendo o momento de desgaste no qual padecia a maior nação ocidental em relação à opinião pública latino-americana. Depois de 1945, os Estados Unidos não efetivaram uma colaboração econômica com o subcontinente, diferentemente do ocorrido em relação à Europa. Muito por essa razão, em junho de 1958, o vice-presidente Richard Nixon viajou pelos principais países da América do Sul recebendo vaias e ataques de populares, a ponto de ser concebido um plano de emergência para sua retirada da Venezuela pelas Forças Armadas norte-americanas baseadas na América Central.

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

a troca de cartas não esgotou a idéia de Kubitschek. Ele se dispunha a desenvolver a Operação Pan-Americana (OPA), fundamentada na tese de que os Estados Unidos deviam considerar, prioritariamente, a luta contra o subdesenvolvimento, dando-lhe prevalência às medidas de repressão, a fim de consolidar e fortalecer a Democracia na América Latina. Era a burguesia industrial que reclamava outro tipo de tratamento. O Brasil queria falar, com maior calor e objetividade, sobre os problemas que dividiam o mundo. Não havia mais lugar para a diplomacia passiva e subserviente do *compasso de Washington*. “Verifico que no Brasil – e creio que nos demais países do Continente – amadureceu a consciência de que não convém mais formarmos um mero conjunto coral, uma retaguarda incaracterística, um simples fundo de quadro”, disse Kubitschek, perante os Embaixadores do Continente, em discurso que os Estados Unidos receberam com reserva (grifos do autor).¹⁷

A pressão do Brasil esbarrava no fato de que não interessava aos Estados Unidos o tipo de industrialização pleiteada para a América Latina, com o controle dos principais mercados nas mãos do Estado. Interessava o atendimento das demandas das multinacionais, e uma política comercial liberalizante, de modo a facilitar a penetração de manufaturas e capitais rentistas para o aumento e a rolagem dos juros da dívida externa. Assim, Kubitschek teve que endurecer o discurso, ameaçando com a aproximação ao bloco socialista e a União Soviética. Frente às barreiras levantadas, internamente pelos partidos de oposição e externamente pela política econômica norte-americana,

os interesses nacionais da indústria e do comércio falavam mais alto. O Brasil advertiu os Estados Unidos de que toda a América Latina se veria obrigada a comerciar cada vez mais com a União Soviética e China Popular, caso o Governo de Washington não se decidisse a empreender um programa de assistência, em larga escala, aos seus vizinhos do Sul. O porta-voz do Brasil foi o escritor e industrial Augusto Frederico Schmidt, quando falou perante a Comissão Especial de Fomento Econômico da OEA. Ele admitiu que haveria *muitos riscos* nos contactos com os regimes comunistas, “mas que isso seria preferível aos perigos do estancamento econômico” (Grifos do autor).¹⁸

A melhor maneira para o auxílio norte-americano, como propunha a OPA, era, além da concessão de dinheiro estatal com juros menores, a possibilidade de pagamento dessa dívida com a exportação de mercadorias do país devedor, de forma a escoar a produção agrícola e, ao mesmo tempo, não vilipendiar a balança de pagamentos. Os Estados Unidos cedaram numa parte e consentiram a instalação do “Comitê dos 21”, órgão destinado para desenvolver a OPA dentro da OEA. Porém, insistiram na questão do combate ao comunismo como verdadeiro dever dos governantes latino-americanos, ao invés do equacionamento da questão do subdesenvolvimento. Desencadeou-se, por meio de Washington, a “Operação Geladeira”, expressão usada na época por alguns periódicos ao se referirem ao boicote da diplomacia norte-americana. Os Estados Unidos admitiam a fundação de um banco de fomento (Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID), embora com a finalidade de discutir projetos específicos e setoriais visando a fortalecer a corrente de investimentos privados.

Os movimentos da política externa alimentaram o debate interno sobre os problemas da industrialização e do subdesenvolvimento. Depois de romper com o FMI (final de 1959), que exigia contenção dos gastos públicos e o combate à inflação para continuar emprestando dinheiro ao Brasil, JK incentivou um resguardo por parte do Itamaraty à imposição da política dos Estados Unidos. Além disso, obrigou os candidatos à sua sucessão, Jânio Quadros e o general Henrique Teixeira Lott, a pautarem os problemas de política externa como um dos principais conteúdos programáticos de suas candidaturas. Na visão de Moniz Bandeira, “mais do que qualquer outra época, o antiimperialismo dominou a campanha eleitoral. As duas candidaturas, de uma forma ou de outra, tomaram o sentido de contestação aos Estados Unidos”.¹⁹ Jânio Quadros, antes de vencer as eleições majoritárias, com Goulart novamente eleito vice-presidente, viajou a Cuba e conversou com Fidel Castro, num momento já de deterioração do relacionamento da ilha com os norte-americanos.

Eleito, Quadros dinamizou as premissas da OPA por meio da chamada “Política Externa Independente” (PEI). No seu curto período presidencial, contribuiu para que a diplomacia brasileira aprofundasse concepções críticas à divisão internacional do trabalho, sob o comando de políticos avessos à subserviência às grandes potências, como Afonso Arinos de Melo e Franco e Francisco Clementino de San Tiago Dantas. A situação econômica do Brasil abriu possibilidades para a reformulação do caráter de relacionamento com a América do Norte.²⁰

João Goulart, que assumiu a presidência após o curto governo e a renúncia de Quadros, deu continuidade à Política Externa Independente, mas de forma a descontentar de todo os Estados Unidos. Esse desgaste se deu principalmente pela obstrução que a diplomacia brasileira dirigiu à expulsão de Cuba da OEA, pelo reatamento diplomático com a União Soviética e, no âmbito interno, pelo avanço dos movimentos populares.

AAlalc

A fundação da Alalc e seus primeiros desenvolvimentos, como afirmamos, devem-se muito à diplomacia de Brasil e Argentina, pois, além de se unirem, impulsionaram as ideias da Cepal. Em julho de 1959, assim dizia a publicação oficial cepalina:

América Latina [...] no estará en condiciones de cumplir su designio de crecimiento, ni podrá siquiera recuperar la tasa de crecimiento que tuvo en los diez años posteriores a la guerra, si no hace un esfuerzo sostenido en el sentido de crear en su propio seno las industrias de bienes de capital que con tanto apremio necesita en esos momentos y que requerirá en gran escala en el próximo cuarto de siglo. Para producir esos bienes de capital y desarrollar todas las industrias de bienes intermedios que requiere [...]. América Latina necesita el mercado común.²¹

O diplomata e ensaísta Rubens Barbosa aponta uma duplicidade presente nesse ano, na medida em que, enquanto os presidentes de Brasil, Argentina, Chile e Uruguai tomavam iniciativas, com o apoio da Cepal, para a construção de uma Zona

de Livre Comércio, paralelamente setores governamentais dos mesmos países discutiam também no âmbito cepalino a preparação de tratados objetivando a construção imediata de um Mercado Comum.²² De qualquer forma, em 1960, na chancelaria brasileira, criou-se a Comissão para os Assuntos da Associação Latino-Americana de Livre Comércio (CLC), composta por representantes do Departamento Econômico e Comercial do Itamaraty, Conselho de Política Aduaneira, Conselho Nacional de Economia, BNDE, Sumoc, Cacex, Confederação Rural Brasileira, Confederação Nacional da Indústria e Confederação Nacional do Comércio.²³

A importância do Brasil para o desenvolvimento da Alalc foi confirmada com a escolha de Rômulo Almeida como primeiro secretário executivo da associação.²⁴ Algumas dificuldades do processo de integração na América Latina foram apontadas na reunião de Montevideú. Os obstáculos a serem transpostos relacionavam-se a certos motivos:

- a) trata-se de países que, embora culturalmente afins, tinham pouco conhecimento recíproco, com exceção, talvez, do grupo do sul;
- b) concentração da vida econômica e social na orla marítima, sem um sistema adequado de intercomunicação;
- c) produção concorrente entre pares de países, quase sempre produtos dos quais depende fundamentalmente o desenvolvimento econômico;
- d) total inexperiência dos setores públicos no que respeita à mecânica a ser posta a funcionar;
- e) desconfiança dos setores empresariais e mesmo de muitos governamentais;
- f) anseios generalizados de maior grau de industrialização própria, etc.²⁵

Previa-se um tratamento especial para economias menos desenvolvidas, no caso Paraguai e Equador.

Embora sua fundação fosse motivo de otimismo de vários governos, o contexto das trocas comerciais da América Latina com o restante do mundo passava por um período de baixa. As exportações da Europa ocidental, entre 1950 e 1962, cresceram em torno de 300%; as do Japão, em torno de 560%, ao passo que na América do Sul o crescimento não passou de 59%, fazendo cair a participação latino-americana no comércio mundial de 12,5% em 1950 para 7,9% em 1962.²⁶

Na ótica de Celso Furtado, por exemplo, o motivo principal para a formação da Alalc repousou na necessidade de os países sul-americanos sustentarem suas transações comerciais comuns, que mesmo predominantemente constituídas de produtos primários, mantinham certa tranquilidade, por não agravar as perdas na área do dólar. Entrementes, depois do aumento das transações intrarregionais, de 9,2% do total do comércio em 1950 para 12,2 em 1963, os países sul-americanos sentiram condições reais para o crescimento exponencial de seu mercado mútuo.²⁷

O ano de 1951 representou o pico de exportações latino-americanas no período, somente superadas em 1962. Além disso, dentro do Cone Sul também havia diminuído a participação dos produtos locais no total do comércio praticado. Em 1954, chegou a representar 11% das exportações e 11,4% das importações dos países da área, tendo caído, em 1960, para 7,4% e 6,6%, respectivamente.²⁸ A Alalc tinha como ob-

jetivo inverter essa tendência de diminuição da participação do subcontinente no comércio mundial e deslançar as trocas comerciais intrabloco. Começava, portanto, com uma postura defensiva, tendo que lidar com a queda de preços dos alimentos e matérias-primas e a alta constante dos produtos manufaturados.

A força da Alalc, não obstante, estava na vontade de governos da região de lutarem de forma estruturada e contínua contra o subdesenvolvimento. A tomada de consciência da necessidade dessa luta, em termos de união e oposição a certos preceitos da economia mundial, adveio das precárias condições sociais que colaboraram para a eleição dos próprios governos desenvolvimentistas, imprimindo novos significados para a diplomacia econômica. A Alalc foi fruto da ação dos Estados latino-americanos e de seus respectivos técnicos e especialistas, com escassa participação de empresários, industrial e da classe trabalhadora.²⁹

No caso brasileiro, a interligação entre o aparato estatal e a indústria era forte e vinha de longa data, o que explica, em parte, essa situação, isto é, interesses empresariais sendo defendidos por funcionários do Estado, ao invés de representantes diretamente oriundos do mercado.³⁰ O fato de as discussões sobre os rumos da associação no Brasil ficarem restritas a técnicos e funcionários diplomáticos contribuiu para a impossibilidade da formação de um bloco interno de apoio que impulsionasse a empresa.³¹

A fragilidade do projeto, por outro lado, estava relacionado com o baixo nível

de desenvolvimento das economias que obrigava os governos a um esforço tremendo doméstico, no sentido da modernização industrial. Para resolverem seus problemas, as economias latino-americanas tinham de se voltar para si mesmas e para a relação com o mundo desenvolvido; daí o desgaste dos governos na articulação dessa nova face de relacionamento integrador. Além desses fatores, deve-se somar ainda a oposição norte-americana e de poderosos organismos financeiros, como o FMI e o General Agreement on Tariffs and Trade, futura Organização Mundial do Comércio (Gatt) para o funcionamento da Alalc: os Estados Unidos, que só apoiavam retoricamente a associação, temiam que o crescimento das transações comerciais na América do Sul encarecesse as matérias-primas por eles importadas e reduzisse a necessidade das vendas de seus produtos para a região; o FMI se posicionava contra as trocas comerciais que não envolvessem divisas e que prejudicassem a livre circulação monetária imposta ao mundo em *Bretton Woods*. Não admitia a prática de créditos automáticos e de um sistema regional de compensação que não se realizasse em moedas livremente conversíveis; o Gatt, por sua vez, denunciava que estava se criando um sistema de discriminação proibida entre seus países membros, pois acreditava que não se chegaria à zona de livre comércio.

Consideramos a incapacidade dos governos como causa das leis fundadoras da Alalc revestiram-se de grande generalidade em suas definições e atributos, além de privilegiarem o “comercialismo” e a falta

de delegação de poderes de imediato para a instituição. Para Henrique Valle, era a forma encontrada pelos Estados para ganharem tempo, se fortalecerem e progressivamente implantarem regras mais agressivas para o processo integracionista, regras essas que eram prometidas para serem criadas até 1972. Consistiam basicamente no desaparecimento total do imposto de circulação das mercadorias, na instituição de uma tarifa comum para o relacionamento com outros mercados, na liberalização dos fluxos de mão de obra e capitais e na criação de uma moeda única.³² O “comercialismo” dizia respeito ao privilégio das trocas de mercadorias em detrimento dos fatores de produção, relegados para uma outra etapa. Isto é:

No se establecía una estructura institucional multinacional en la que se otorgaran a los órganos comunes competencias y medios para emprender una acción relativamente independiente; al contrario, todo el poder de decisión en materia política, económica y social quedaba reservado a los gobiernos de los países miembros.³³

Maiores poderes para a Alalc descontentariam as oposições e o poder econômico doméstico. Ao mesmo tempo, com esse formato, lograva-se permissão do Gatt e o certificava que a associação não sairia das regras estabelecidas pelo mercado. Com isso,

la elección de una fórmula de zona de libre comercio, aunque parezca paradójico, era la que más se correspondía, entre las alternativas posibles, con una concepción tradicional de la soberanía económica y política, predominante en los países de la región, muy a tono de la situación de dis-

persión y aislamiento recíproco de tantas décadas. El camino de la integración regional se descubre por imperio de los inconvenientes y desajustes que obstaculizaban el normal desarrollo económico de los países de la región.³⁴

Na medida em que os atores econômicos estavam receosos ou desinteressados numa situação que apontava para a eliminação de barreiras e unificação de mercados, os governos constituintes da Alalc foram obrigados a adotarem, nas tratativas de livre comércio, a tática demorada e desgastante de desoneração negociada produto por produto.

Dependente do tipo de governo de turno, a Alalc teve um desenvolvimento considerado satisfatório apenas em seus três primeiros anos, isso é, antes que as ditaduras militares se insturassem em quase todo subcontinente. Levando em conta o período que vai do início do funcionamento, em 1961, até seu final, em 1980, a Alalc obteve 75% das liberalizações nas taxas das mercadorias dos países membros em um curto período (1961-1963), sendo os restantes 25% obtidos nos demais 17 anos. Foram 4.262 produtos, em 1962, e 3.333, em 1963. Daí em diante, não se passou de uma média anual de 240 produtos. A associação só incorporou um conselho de ministros das relações exteriores em 1965. Entre as mercadorias produzidas na América Latina e intercambiadas via Alalc, chegou-se ao máximo em 1966, com 88,9%, entrando em queda contínua depois desse ano. A partir de 1974, ficou sempre abaixo dos 50% das trocas na região.³⁵

Um dos fatores que explicam esse descompasso é o teor das mercadorias que

participaram dos primeiros anos, compostas de produtos primários e insumos que já faziam parte do intercâmbio. Quando se chegou o momento de incluir novos produtos e mercadorias manufaturadas, as dificuldades potencializaram-se.

Para além dos elementos conjunturais, temos que a estrutura econômica dos países depunha contra o desenvolvimento da parceria econômica e da própria Alalc. O processo de aproximação entre Brasil e Argentina foi acompanhado pelo aumento progressivo da dependência dessas economias em relação aos Estados Unidos, minando a liberdade que essas nações lutavam por obter. Para os especialistas envolvidos, o oposto era o que estava sendo esperado, ou seja, aproximação econômica e política, melhor poder de barganha, construção planejada de uma região industrial pujante e diminuição da dependência dos norte-americanos. Novamente, uma dualidade de tendências que os regimes militares selaram o destino.

O historiador Clodoaldo Bueno enfatizou que, entre 1949 e 1958, o Brasil foi o terceiro maior mercado exportador dos Estados Unidos, abaixo apenas da Alemanha ocidental e da Inglaterra, demonstrando o quanto era importante para os mesmos que esse país aceitasse seus preceitos políticos e econômicos, para além do chamado combate à expansão comunista.³⁶ Da mesma forma, a necessidade de dólares norte-americanos pela economia brasileira era quase que incontornável. Quando terminado o governo JK, em 1961, em plena Política Externa Independente, o Brasil novamente recorreu aos empréstimos e investimentos norte-americanos:

O *Eximbank* concedeu um crédito de US\$ 600 milhões, (parte dos quais destinada à consolidação de dívida, que foi aliás alongada), além dos US\$ 170 milhões do Tesouro norte-americano para empréstimos de curto prazo e US\$ 100 milhões da futura AID (Agencia para o Desenvolvimento Internacional). O FMI concedeu empréstimos de US\$ 160 milhões e adiou o vencimento de US\$ 140 milhões. Os bancos particulares concederam um empréstimo de US\$ 48 milhões, além da consolidação de dívidas anteriores.³⁷

Mesmo com a Aliança para o Progresso demonstrando ser “um fracasso”,³⁸ os Estados Unidos continuaram comprometendo o desenvolvimento do Cone Sul aos seus interesses. No caso da Argentina, uma economia mais vulnerável que a brasileira, esse fato foi ainda mais acentuado.

O desdobramento da Alalc: o encontro de Uruguaiiana

Malgrado todas essas dificuldades, o encontro de Arturo Frondizi e Jânio Quadros na cidade gaúcha de Uruguaiiana, fronteira com Passo de Los Libres, província de Corrientes, entre 20 e 23 de abril de 1961, serviu como o derradeiro ato na tentativa de impulsionar a associação. Na medida em que o capital internacional, os Estados Unidos e os setores burgueses tensionavam contrariamente, os governos buscavam através da pressão política o contrabalançar de tendências, alimentando os polos que aufeririam ganhos com o incremento da união.

Durante os dias de reunião, foram progressivamente divulgadas as resolu-

ções, sendo a primeira de caráter militar: Brasil e Argentina comprometeram-se 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.³⁹ Resolvido o problema militar, encaminharam-se os demais assuntos. Em 22 de abril, os dois presidentes assinaram o que se conhece como “Declaração de Uru-guaiana”. 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 participación 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.⁴⁰

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

A importância dessas afirmações reside na parceria entre as duas nações, assumindo o compromisso de aumentar suas trocas comerciais e coordenar decisões macroeconômicas. Na medida em que nem Frondizi nem Quadros possuíam um *quantun* 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 demonstram que os presidentes recuaram em muitos aspectos até chegarem a ver-

são 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.⁴¹ Esse prudente comportamento não serviu para a aprovação do documento pelos respectivos 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 Uruguaiana perderam razão de ser.

Junto à declaração, veio a público o compromisso de aliança política, parágrafos que comprometiam as diplomacias de Brasil e Argentina a atuarem juntas no cenário internacional, passando a ser conhecida como “Convenção de Amizade e Consulta”. O que os argentinos haviam proposto previamente fora aceito pelos brasileiros, embora apenas um ligeiro resumo tenha ganho publicidade naquele momento. Criou-se um grupo de trabalho, oficializado no início de junho, para coordenar a construção de uma hidrelétrica binacional nas Sete Quedas, na região de Foz do Iguaçu, desfeita após 1964.⁴² 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.⁴³

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 de que, se na América do Norte 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 Miguel Angel Scenna, o que ocorreu em Uruguaiiana foi “[...] uno de los acuerdos más importantes suscriptos por nuestro país en su historia diplomática y aun en la esfera latinoamericana”.⁴⁴ Opinião semelhante de Juan Archibaldo Lanús: “[...] se logro establecer entre ambos países un tipo de diálogo excepcional para la historia de las relaciones bilaterales”.⁴⁵ Na visão de Felix Luna, tratou-se do momento mais audacioso de toda a política externa frondizista.⁴⁶ Para o estudioso brasileiro Moniz Bandeira,

[...] esse processo de aproximação e coincidência, iniciado com a OPA, culminaria com os Acordos de Uruguaiiana, 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.⁴⁷

Na imprensa, a repercussão foi notável. No arquivo de Arturo Frondizi encontram-se centenas de reportagens da época. Em nossa pesquisa, chegamos a contar cerca de quatrocentas escritas em diferentes jornais argentinos e brasileiros. Os articulistas previam um arco de possibilidades para o futuro, chegando a especularem na união total, com a desapareção das fronteiras, a eleição de um governo, moeda e capital comum.⁴⁸ Como acrescenta Lanús, os presidentes “[...] tenían conciencia de que estaban protagonizando un episodio excepcional en la historia de las relaciones bilaterales entre ambos Estados”.⁴⁹

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

durante dois dias da reunião de Uruguaiiana 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 Uruguaiiana.⁵⁰

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 cultivara em relação ao Brasil, de admiração pela pujança industrial e temor pelas alianças dos governantes brasileiros com Washington. A ameaça estava se transformando em amizade e parceria. No entendimento de José Luis Beired,

as relações de cooperação entre Brasil e Argentina assumiam, em Uruguaiana, 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 norte-americana, no contexto da guerra fria.⁵¹

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 causara 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 de agendarem um encontro com Kennedy, numa significativa conferência que reuniria três marcantes figuras da época.

O contragolpe da direita nacional e internacional: o fim da Alalc

Como se tratava de uma estrutura secular de intercâmbio, demandaria algum tempo para que poderosos interesses articulados a essa dinâmica cedessem e compartilhassem o espaço com novos fatores de poder em nome da aliança econômica entre brasileiros e argentinos. Um período maior de continuidade institucional seria necessário para que ambos fortalecessem os grupos mistos de integração industrial e fomentassem a Alalc, bem como executassem o acordado em Uruguaiana. O crescimento da economia capitalista – os anos dourados –, iniciado em 1945 e que se esgotaria na metade da década de 1970, permitiria a concretização desse rumo, até porque a margem de manobra seria maior e não menor como nas décadas recessivas atuais.

Sem embargo, a dialética concreta do jogo diplomático se mostrou adversa. Não foi possível o desenvolvimento da diplomacia integracionista sem desagradar os norte-americanos, significando, internamente, uma fratura nas classes dominantes e nos militares, que tendiam a encarar o afastamento de Washington como infiltração comunista no governo. Da primeira fase da integração com Vargas e Perón, chegou-se a um período mais avançado com Kubitschek e Frondizi. A terceira fase, que depois da Alalc e de Uruguaiana só poderia se concretizar com um salto qualitativo no comércio e na união, demonstrou-se inviável. O poder ideológico da Guerra Fria era uma variante vigorosa.

As reivindicações e as posturas questionadoras à hegemonia norte-americana foram explicitadas de forma assertiva. Nesse sentido JK demonstrou com a OPA uma capacidade brasileira de rivalizar e ocupar o espaço deixado pela falta de uma política externa norte-americana estruturada para o subcontinente, principalmente no final da administração de Eisenhower. O prestígio que essa diplomacia adquiriu na Argentina refletiu a dimensão que a projeção brasileira assumiu no entorno geográfico. Provavelmente JK não intensificou ainda mais a relação com Buenos Aires porque estava inteirado pela Embaixada Brasileira das sucessivas crises pelas quais passou o governo de Frondizi. Porém, o patamar a que se chegaram as tratativas com os argentinos relegou ao futuro imediato possibilidades de avanços ainda mais significativos. O Brasil aumentava gradativamente sua projeção e presença internacional à medida que se consolidava politicamente a hegemonia dual no continente com Buenos Aires.

Não há dúvida de que o governo brasileiro aproveitou de uma conjuntura internacional favorável para seu projeto de desenvolvimento associado ao capital externo. A reconstrução europeia e a renovada expansão de suas empresas e capitais permitiram negociar com maior sucesso recursos norte-americanos, viabilizando um crescimento econômico que amortecia os choques políticos entre os partidos da situação e da oposição, conjuntura que não iria se repetir com seus sucessores no Planalto. Assim, concordamos com Cerro e Bueno quando afirmam: “A partir da presi-

dência de JK, a política externa brasileira ganhou notoriedade nos planos externo e interno [...] [e] balizou-se o início da história contemporânea da diplomacia brasileira”.⁵²

O curto governo de Jânio Quadros esboçou a projeção da política externa brasileira além do continente. Com a Política Externa Independente e a Alalc, Quadros alcançou o auge da parceria com a Argentina, encaminhando a abertura de novas embaixadas mundo afora, reforçando as negociações comerciais com o leste europeu e prestigiando as posturas legalistas e nacionalistas de seus diplomatas, mesmo quando essas discordavam do *establishment* internacional.⁵³ Um governo conservador internamente desfrutou de possibilidades para implementar uma diplomacia ainda mais avançada.⁵⁴

Após a renúncia, João Goulart e seu chanceler Francisco Clementino de San Tiago Dantas confirmaram os acordos com os argentinos e ainda assinaram novos convênios. A diplomacia integracionista, em meio a tantos percalços, continuava em seu caminho ascendente. Em janeiro de 1962, das seis abstenções que recebeu a votação para a expulsão de Cuba da OEA, em Punta del Este, quatro foram de países do Cone Sul, que seguiram a postura acertada entre Brasil e Argentina. Embora o governo de Goulart passasse grande parte do tempo negociando a volta do presidencialismo, para depois se envolver nas discussões das reformas de base, sua chancelaria seguiu com a postura desenhada nos governos anteriores, multilateralizando suas relações e subindo o tom das reivin-

dicações nos fóruns internacionais, por exemplo, reatando as relações diplomáticas com a União Soviética em novembro de 1961. Contudo, o desenvolvimento da política externa, que vinha sendo praticada, sofreu abalos com a exacerbação da polarização interna sobre a questão política e social. Fatores que, aliados à dependência estrutural econômica, foram preponderantes para a falência da política externa de então. Desfalcada da parceria argentina, o Brasil acabou perdendo o apoio dos países limítrofes, que se voltaram de forma ferrenha ao combate às oposições internas, à revolução cubana e à busca por dólares da Aliança para o Progresso.⁵⁵ Desprovida de um bloco interno coeso e articulado, a diplomacia brasileira padecia do clima de incerteza doméstico, até sua desarticulação/rearticulação após a subida dos militares ao poder.

O que nos leva a concluir pela superioridade da Alalac frente ao Mercosul repousa nas condições estruturais. Naquela época, o Estado nacional lograva uma significativa intervenção no setor produtivo e no mercado de capitais. A tendência não era de desestruturação do mercado de trabalho, privatizações e privilégio da acumulação predominantemente financeira. Pelo contrário, não existia consenso de Washington tampouco neoliberalismo, ambiente por excelência do Mercosul nos anos 1990-2000. A terceira revolução industrial da década de 1970 e a recessão mundial seguinte foi que multiplicou o abismo entre o centro e as nações periféricas do sistema.

A diplomacia integracionista era encampada por uma classe dirigente hetero-

gênea, que tinha, inclusive, na fragilidade e indefinição de suas burguesias uma vantagem substancial.⁵⁶ O deslanchar da Alalac sugeria ser questão de tempo, na medida em que começasse a demonstrar ser uma região econômica provedora de lucro para quem nela se obstinasse a investir. Como se fazia com fortíssimo empenho governamental, o comércio controlado seria um farol para os capitais que perdiam na competição com os monopólios envoltos na tradicional relação com o mercado mundial e com os Estados Unidos.⁵⁷

Vários setores políticos de esquerda e da opinião pública estavam aumentando seu apoio e participação nessa empreitada. De política de governo, a diretriz sul-americana, tanto no Brasil quanto na Argentina, se tornava política de Estado.

Assim, também nesse aspecto, o golpe militar veio definir a peleja. A partir de 1962 na Argentina e, sobretudo, de 1964 no Brasil, a política externa foi redirecionada. Não mais um crescimento conjunto senão a busca individual por melhores condições no mercado e na política mundial.

Entre 1964 e 1985 o Brasil ultrapassou, em muito, a Argentina do ponto de vista econômico. Porém, a dependência externa e o endividamento se agravaram. Durante a abertura da década de 1980 se percebeu o quanto esses países estavam distantes do centro do sistema, envoltos na crise da dívida e padecendo de um crescimento econômico mesquinho, quando não com taxas negativas. O Mercosul surgiu desse ambiente de atraso econômico da década perdida, patinando ainda mais com a concretização da hegemonia do capital financeiro.

The Alalc as the height of the Southern America Integration in the twentieth century

Abstract

In the 1950s, Brazil and Argentina have experienced similar policies: Getulio Vargas and Juan Peron's national populism and Juscelino Kubitschek and Arturo Frondizi's "developmentalism". Inside an international situation that the United States did not invest in the continent, Europe was getting back in world trade and the Soviet bloc was pressuring, it opened a window for the Southern Cone's countries to build an economic and political union to combat the underdevelopment. Because of that, Brazil and Argentina have patented a remarkable diplomatic alliance, resulting in the Latin American Free Trade Association (Alalc), disassembled after the military coups of 1962 in Argentina and Brazil in 1964.

Key words: Integration. Development. Diplomacy.

Notas

¹ Depois da Alalc, inaugurada oficialmente em fevereiro de 1960, seguiram: Mercado Comum Centro Americano (MCCA), de dezembro de 1960; Conselho da Unidade Econômica Árabe (Cuea), de abril de 1964; União Aduaneira e Econômica da África Central (Udeac), de janeiro de 1966; Comunidade da África Oriental (Ceao), de junho de 1967; Associação de Livre Comércio do Caribe (Carifta), de maio de 1968; Mercado Comum do Caribe Oriental (MCCO), de junho de 1968; Grupo Andino, de maio de 1969. In: SALGADO, Germánico. El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad. *Revista da Cepal*, n. 7, abr. 1979, p. 102.

² CAVLAK, Iuri. *Integração, diplomacia e desenvolvimento*. Brasil e Argentina (1950-1962). Tese (Doutorado) - Unesp, Assis, 2010. Nossas principais fontes de pesquisa foram: Arquivo Histórico do Itamaraty, no Rio de Janeiro; Arquivo do Ministério das Relações Exteriores, em Brasília; Arquivo da Chancelaria Argentina e Arquivo Pessoal de Arturo Frondizi, ambos em Buenos Aires.

³ O termo "diplomacia do desenvolvimento" aplicado a esse período aparece em diversos estudos importantes. Destacamos dois: VIZENTINI, Paulo Gilberto Fagundes. *Relações internacionais e desenvolvimento: o nacionalismo e a política externa independente (1951-1964)*. Petrópolis: Vozes, 1995; CERVO, Amado Luiz. *Relações internacionais da América Latina: velhos e novos paradigmas*. São Paulo: Saraiva, 2007.

⁴ RECKZIEGEL, Ana Luiza. *O Pacto ABC: as relações Brasil-Argentina na década de 50*. Passo Fundo: Ediupf, 1996.

⁵ MELLO e SILVA, Alexandra. Desenvolvimento e multilateralismo: um Estudo sobre a operação pan-americana no contexto da política externa de JK. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, jul./dez. 1992. p. 224. Sobre tudo os anos de 1958-1959.

⁶ BEIRED, José Luis. *Breve historia da Argentina*. São Paulo: Ática, 1996. p. 61.

⁷ JAMES, Daniel (Dir.). *Nueva historia Argentina: violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1973)*. Buenos Aires: Sudamericana, 2003. p. 189.

⁸ Idem, p. 46.

⁹ CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (Org.). *Historia general de las relaciones exteriores de la Republica Argentina: las relaciones exteriores de la Argentina subordinada. Las Relaciones Económicas Externas (1943-1989)*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999. p. 91. parte III. tomo XI.

¹⁰ SINGER, Paul. *A crise do milagre: interpretação crítica da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976. p. 48.

¹¹ OLIVEIRA, Francisco. *A economia brasileira: critica à razão dualista*. Petrópolis: Vozes, 1988.

¹² NOSIGLIA, Julio. *El desarrollismo*. Buenos Aires: Centro Editor Latinoamericano, 1983. p. 20.

¹³ Idem, *ibidem*.

¹⁴ Idem, p. 21.

¹⁵ Idem, p. 53.

- ¹⁶ SZUSTERMAN, Celia. *Fronidzi: la política del desconcerto*. Buenos Aires: Emecé, 1998. p. 135.
- ¹⁷ BANDEIRA, Moniz. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973. p. 382.
- ¹⁸ Idem, p. 387-388.
- ¹⁹ Idem, p. 402.
- ²⁰ Em agosto de 1961, Quadros condecorou Ernesto “Che” Guevara com a mais alta honraria do Estado brasileiro, a Medalha da Grã-Ordem do Cruzeiro do Sul. Em que pese seu significado teatral, o fato em si reflete as peculiaridades desse processo.
- ²¹ CEPAL, El mercado común latinoamericano. Publicación de las *Naciones Unidas*, nº de venta: 59. II. g. 4, México, d.f., julio de 1959, p. XI. apud SALGADO, Germánico. Op. cit., p. 88.
- ²² BARBOSA, Rubens. O Brasil e a integração regional: a Alalc e a Aladi (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Diplomacia para o desenvolvimento. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. p. 137. v. II.
- ²³ Idem, p. 139.
- ²⁴ Idem, ibidem.
- ²⁵ VALLE, Henrique. Alalc: realizações e perspectivas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasília, v. 6, n. 23, p. 418-419, set. 1963.
- ²⁶ VACCCHINO, Juan Mario. *Integración latinoamericana: de la Alalc a la Aladi*. Buenos Aires: Desalma, 1983. p. 18.
- ²⁷ FURTADO, Celso. *A economia latino-americana*. São Paulo: Nacional, 1978. p. 260-261.
- ²⁸ VACCCHINO, Juan Mario. Op. cit., p. 25. Lembremos que aí também se considera o “Cone Sul” formado por Argentina, Brasil, Bolívia, Chile, Paraguai e Uruguai.
- ²⁹ CAMARGO, Sônia. Brasil-Argentina: a integração em questão. *Revista de Política Externa*, Brasília, v. 9, n. 3. dez./jan./fev. 2000. p. 4.
- ³⁰ IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978. p. 27.
- ³¹ CAMARGO, Sônia. A integração do Cone Sul (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (org.). *Sessenta anos de política externa*. O desafio geoestratégico. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2000. p. 146. v. III.
- ³² VALLE, Henrique. O Brasil e a Alalc. *Revista Brasileira de Política Internacional*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 21, mar. 1963, p. 7.
- ³³ VACHINNO, Juan Mario. Op. cit., (“Prefácio”, p. XIX).
- ³⁴ Idem, p. 44.
- ³⁵ SALGADO, Germánico. El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad. *Revista de la Cepal*, n. 7, p. 86-87 e 90, abr. 1979.
- ³⁶ BUENO, Clodoaldo. Relações Brasil-Estados Unidos (1945-1964). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa (1930-1990)*. O desafio geoestratégico. São Paulo: Annablume/Nupri/USP, 2000. p. 43. v. III.
- ³⁷ Idem, p. 45. Empréstimos e investimentos pela lógica liberal do mercado, diferente, portanto, de empréstimos e investimentos que o desenvolvimentismo pleiteava. Donde a assertiva que os Estados Unidos não ajudavam economicamente.
- ³⁸ Idem, p. 48.
- ³⁹ BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos*. Da tríplice aliança ao Mercosul. Rio de Janeiro: Revan, 2003. p. 308-309.
- ⁴⁰ Apud LANÚS, Juan Archibaldo. *De chapultepec al beagle: política exterior Argentina (1945-1980)*. Buenos Aires: Emecé, 1984. p. 295, 296.
- ⁴¹ Arquivo de Frondizi. Caja 624: “Uruguaiana”. Pasta “Esbozos y Minutas”. Biblioteca Nacional da Argentina. Caixa Brasil, Política Externa Internacional, Atuação nos Organismos Internacionais, Tratados Internacionais.
- ⁴² LANÚS, Juan Archibaldo. Op. cit., p. 296.
- ⁴³ Idem, p. 309-310.
- ⁴⁴ SCENNA, Miguel Angel. *Argentina-Brasil: cuatro siglos de rivalidad*. Buenos Aires: Ediciones La Bastilha, 1975. p. 357.
- ⁴⁵ LANÚS, Juan Arquibaldo. Op. cit., p. 290.
- ⁴⁶ LUNA, Felix. *Argentina: de Perón a Lanusse (1943-1973)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974. p. 127.
- ⁴⁷ BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina ...Op. cit.*, p. 342-343.
- ⁴⁸ Arquivo de Frondizi. Cajas 624, 629, 636 e 670. “Uruguaiana”.
- ⁴⁹ LANÚS, Juan Archibaldo. Op. cit., p. 292.
- ⁵⁰ Idem, ibidem.
- ⁵¹ BEIRED, José Luis. La experiencia histórica del Brasil y de la Argentina (1955-1964). In: LLADÓS, A. F; TREVERTON, G. F. (Org.). *Perspectivas: Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Cari, 1999. p. 293-310. apud CERVO, Amado. Op. cit., p. 165.
- ⁵² BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Ed. da UnB, 2002. p. 306.

- ⁵³ Em março de 1961, o Brasil estabeleceu relações diplomáticas com a Hungria, Romênia, Albânia e Bulgária.
- ⁵⁴ MARANHÃO, Ricardo. O Estado e a política “populista” no Brasil. In: FAUSTO, Boris (Org.). *Historia geral da civilização brasileira*. São Paulo: Difel, 1984. p. 284. tomo III, v. 4.
- ⁵⁵ Entre 1961 e 1963, sete golpes militares com o apoio velado dos Estados Unidos derrubaram diferentes governos na América do Sul. In: PECEQUILO, Cristina. *A política externa dos Estados Unidos*. Continuidade ou mudança? Porto Alegre: Ed. da UFRGS, 2005. p. 229.
- ⁵⁶ A relação nada simples entre Estado e burguesia nacional envolvida nessa temática encontra-se aprofundada em nossa tese de doutorado. In: CAVLAK, Iuri. Op. cit.
- ⁵⁷ Indubitavelmente, dentro do parêntese de Estado havia, igualmente, uma ligação umbilical com o capital monopolista. Outra relação complexa que tivemos que deixar de lado neste artigo.

Bibliografia

BANDEIRA, Moniz. *Brasil, Argentina e Estados Unidos*. Da Triplíce Aliança ao Mercosul. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

_____. *Presença dos Estados Unidos no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1973.

BARBOSA, Rubens. O Brasil e a integração regional: a Alalc e a Aladi (1960-1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Diplomacia para o Desenvolvimento. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. v. II.

BEIRED, José Luis. La experiencia histórica del Brasil y de la Argentina (1955-1964). In: LLADÓS, A. F.; TREVERTON, G. F. (Org.). *Perspectivas: Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Cari, 1999.

_____. *Breve história da Argentina*. São Paulo: Ática, 1996.

BUENO, Clodoaldo; CERVO, Amado. *História da política exterior do Brasil*. Brasília: Ed. da UnB, 2002.

_____. *As relações históricas Argentina-Brasil: ea rivalidade à integração econômica*. In: RECONDO, Gregorio (Org.). *Merco-sur: una política común para la integración*. Buenos Aires: Cari, 2000.

_____. *Relações Brasil-Estados Unidos (1945-1964)*. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa (1930-1990). O desafio geoestratégico*. São Paulo: Annablume/Nupri/USP, 2000. v. III.

CAMARGO, Sonia. Brasil-Argentina: a integração em questão. *Revista de Política Externa*, v. 9, n. 3, dez./jan./fev. 2000.

_____. *A integração do Cone Sul (1960-1990)*. In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa. O desafio geoestratégico*. São Paulo: Cultura Editores Associados, 2000. v. III.

CARVALHO, Haroldo Loguercio. *A trama da integração: soberania e identidade no Cone Sul*. Passo Fundo: Ediupf, 2005.

CAVLAK, Iuri. *Diplomacia, integração e desenvolvimento: Brasil e Argentina (1950-1962)*. Tese (Doutorado) - Unesp, Assis, 2010.

CEPAL, *El mercado común latinoamericano*. Publicación de las Naciones Unidas, n. de venta: 59. II. g. 4, México, d. f., julio de 1959.

CERVO, Amado. *Relações internacionais na América Latina: velhos e novos paradigmas*. 2. ed. ver. e atual. São Paulo: Saraiva, 2007.

CISNEROS, Andrés; ESCUDÉ, Carlos (Org.). *Historia general de las relaciones exteriores de la Republica Argentina: las relaciones exteriores de la Argentina subordinada*. Las Relaciones Económicas Externas (1943-1989). Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1999. parte III. tomo XI.

- IANNI, Octavio. *O colapso do populismo no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1978.
- LANÚS, Juan Archibaldo. *De chapultepec al beagle: política exterior Argentina (1945-1980)*. Buenos Aires: Emecé, 1984.
- LUNA, Félix. *Argentina: de Perón a Lanusse (1943-1973)*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1974.
- MARANHÃO, Ricardo. *O governo Juscelino Kubitschek*. São Paulo: Brasiliense, 1981.
- MELLO e SILVA, Alexandra. Desenvolvimento e multilateralismo: um Estudo sobre a operação pan-americana no contexto da política externa de JK. *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, v. 14, n. 2, jul./dez. 1992.
- NOSIGLIA, Julio. *El desarrollismo*. Buenos Aires: Centro Editor Latinoamericano, 1983. p. 14.
- OLIVEIRA, Francisco. *A economia brasileira: crítica à razão dualista*. Petrópolis: Vozes, 1988.
- PARADISO, José. *Debates y trayectorias de la política exterior Argentina*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993.
- PECCEQUILO, Cristina Soreanu. *A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?* Porto Alegre: UFRGS, 2005.
- RAPOPORT, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2003)*. Buenos Aires: Ariel, 2006.
- RECKZIEGEL, Ana Luiza. *O Pacto ABC: as relações Brasil-Argentina na década de 50*. Passo Fundo: Ediupf, 1996.
- SALGADO, Gérmanico. El mercado regional latinoamericano: el proyecto y la realidad. *Revista de la CEPAL*, n. 7, abr. 1979.
- SCENNA, Miguel Ángel. *Argentina-Brasil: cuatro siglos de rivalidad*. Buenos Aires: Ediciones La Bastilha, 1975.
- SINGER, Paul. *A crise do milagre: interpretação crítica da economia brasileira*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1976.
- VALLE, Henrique. Alalc: realizações e perspectivas. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 1963.
- _____. O Brasil e a Alalc. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 21, 1962.
- VIDIGAL, Carlos Eduardo. *Integração Brasil-Argentina: o primeiro ensaio (1958-1962)*. Dissertação (Mestrado) – Unb, Brasília, 2001.
- VIZENTINI, Paulo. G. F. Do nacional desenvolvimentismo à política externa independente. In: FERREIRA, Jorge; DELGADO, Lucila (Org.). *O Brasil republicano: O tempo da experiência democrática – da democratização de 1945 ao golpe civil-militar de 1964*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003. livro 3.
- _____. *Relações internacionais e desenvolvimento*. O nacionalismo e a política externa independente (1951-1964). Petrópolis: Vozes, 1995.
- _____. A política externa do governo JK (1956-1961). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)*. Crescimento, modernização e política externa. São Paulo: Cultura Editores Associados, 1996. v. 1.